



**РЕФОРМА ПОО В
РЕСПУБЛИКЕ
ТАДЖИКИСТАН**

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, приглашения к участию в торгах и возможностях трудоустройства можно получить на веб-сайте: www.etf.europa.eu

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.europa.eu

РЕФОРМА ПОО В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

*Хенрик Фаудель, Питер Грутингс, Европейский фонд образования, Турин в сотрудничестве
с Сабхоном Ашуровым, Министерство труда и социальной защиты, Душанбе, Август 2006*

***Europe Direct is a service to help you
find answers to your questions
about the European Union***

**Freephone number (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certain mobile telephone operators do not allow access to 00 800 numbers or these calls may be billed.

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

Данные о каталоге можно найти в конце данной публикации.

Люксембург: Бюро Официальных Публикаций Европейских Сообществ, 2007
ISBN 978-92-9157-518-3

Перепечатка разрешена при условии, что будет указан источник.

Printed in Italy

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО	5
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	7
1. ИСТОРИЯ И КОНТЕКСТ	13
1.1 Краткая история	13
1.2 Таджикистан сегодня	15
1.3 Будущее Таджикистана	19
2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ	27
2.1 Введение	27
2.2 Текущая ситуация в ПОО	28
2.3 Наследие прошлого	41
2.4 Упадок профессиональных учебных заведений	44
2.5 Потенциальные возможности ПОО	45
2.6 Недавние события и главные вызовы политики	46
3. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СРЕДА ДЛЯ РЕФОРМЫ ПОО	49
3.1 Введение	49
3.2 Экономическое развитие	50
3.3 Развитие демографической ситуации	53
3.4 Развитие событий на рынке труда	55
4. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЕТСЯ РЕФОРМА ПОО	61
4.1 Введение	61
4.2 Текущая ситуация в Таджикистане	62
4.3 Зарубежные уроки	66
4.4 Главный вызов	67
5. ПОВЕСТКА ДНЯ РЕФОРМ ПОО В ТАДЖИКИСТАНЕ	69
5.1 Концепция реформы ПОО	69
5.2 Повестка дня реформы ПОО	71
5.3 Разработка и реализация стратегии реформ: насущные приоритеты	78
ССЫЛКИ	81
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	85

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

В данном отчете представлен анализ профессионального образования и обучения (ПОО) в Таджикистане. Здесь вопрос о развитии навыков представлен в широком историческом и институциональном контексте, а опыт стран ЕС и других стран с переходной экономикой выступает в качестве ориентира. Отчет основан на предположении о том, что современная государственная система ПОО служит необходимым условием для трансформации общества, которое в настоящее время характеризуется высоким уровнем бедности, миграции и социально-экономического неравенства, в общество, у которого есть стабильное будущее с устойчивым экономическим развитием и социальной сплоченностью. Совершенно очевидно, что функционирование системы ПОО само по себе недостаточно для того, чтобы всего этого достичь, необходимо нечто большее. В концепции учитываются те современные вызовы, с которыми сталкивается система ПОО в рамках социально-экономической и политической ситуации в Таджикистане. Перспективы системы ПОО представлены главным образом на основе обзора ее принципиальных характеристик, большей частью унаследованных с тех времен, когда Таджикистан был частью Советского Союза. Эти перспективы выстраиваются с учетом прошлых достижений и зарубежного опыта, но выходят за рамки попыток просто сохранить или оживить то, что существовало в прошлом. Система ПОО в Таджикистане не просто нуждается в увеличении финансирования на модернизацию содержания образования, оборудования, материалов и методов обучения, здесь необходимы еще и

структурные преобразования в самой его организации, и даже-далеко идущая системная реформа всего институционального устройства.

Контекст реформы ПОО в Таджикистане – сложный контекст, как в политическом, так и в экономическом и социальном смысле. Эта сложность является результатом институционального наследия той экономической и политической системы, которая была выстроена вокруг других принципов, системы, которую не модернизировали с начала восьмидесятых, и которая привела страну к опустошительной гражданской войне, принесшей с собой разрушения и человеческие страдания. Ситуация еще больше усложняется тем, что прилегающий регион в очередной раз стал игровой площадкой экономических интересов и интересов безопасности мировых супер-держав. В отличие от большинства других стран Центральной Азии, Таджикистан сильно зависит от внешней помощи, требуемой для того, чтобы оправиться от прошлых невзгод и подготовиться к стабильному будущему. Такая помощь в настоящее время предоставляется из разных источников, подразумевающих разные подходы к экономическому и социальному развитию. Разные источники внешней помощи стремятся определить разные повестки дня в области политики, прямо или косвенно, включая и повестку дня, относящуюся к возможному месту и роли ПОО. Задачей огромной важности для тех, кто отвечает за развитие и реформирование системы ПОО, будет разумное использование международного опыта, который можно применить для разработки и реализации такой национальной политики, которая

вписывается в контекст страны, заручиться поддержкой и помощью основных заинтересованных лиц и обеспечить устойчивое будущее.

После краткого экскурса в историю Таджикистана, в первой Главе обобщаются ключевые разработки, которые внесли свой вклад в создание ситуации, во многих отношениях уникальной, в которой Таджикистан оказался в начале 21 века. С учетом этой подоплеку во второй Главе описываются основные черты существующей в стране системы ПОО. В третьей Главе определены некоторые характеристики общего социально-экономического контекста, создающего среду для разработки текущей политики в области реформы ПОО. Критический анализ сравнительных показателей, взятых из международных дебатов по вопросам политики, в частности на примере стран ЕС и стран с переходной экономикой, определяет те ключевые вопросы для лиц, разрабатывающих политику, которые надо принять во внимание. В заключительной Главе рассматривается сценарий реформы ПОО на основе тех принципов политики, которых придерживаются страны члены ЕС, и содержатся предложения, как можно использовать текущую и будущую помощь ЕС, включая помощь ЕФО, в последующих реформах ПОО в Таджикистане. Глава «Краткое содержание» в самом начале Отчета содержит основные полученные данные без подробного описания и анализа, которые содержатся в последующих Главах.

Данный отчет является результатом участия авторов в дискуссиях на тему политики реформ в Таджикистане в

разных ролях. Проводилось множество дискуссий, в том числе и с национальными заинтересованными сторонами на всех уровнях и с международными консультантами, работающими в стране. Фактически, один из авторов несет политическую ответственность за разработку и реализацию реформы. Будет справедливо сказать, что в ходе этих дискуссий все участники очень многому друг у друга научились в смысле понимания тех вызовов, с которыми сталкивается ПОО в Таджикистане. Также появилось лучшее понимание тех препятствий, и даже некоторых возможностей, которые возникают в ходе продвижения реформы. Будет справедливым отметить, что ни у одного из участников нет полного ответа на вопрос, как можно встретить эти вызовы, хотя общее направление становится все более и более ясным. Дискуссии надо продолжить, инициативы надо апробировать, а опытом следует поделиться. В частности, важно, чтобы гораздо больше тех, кто занимается, или должен заниматься, ПОО (в правительстве, среди социальных партнеров, как национальных, так и местных и может быть, также, учителя и преподаватели учебных заведений) приняли бы участие в этих дискуссиях. Любая инициатива в области реформ должна быть основана на опыте, проницательности и готовности тех, кто в конечном итоге должен делать эту работу. Сторонние лица могут помочь за счет предоставления доступа к разного рода опыту, что, возможно, может дать направление для разработки политики, продемонстрировав, что что-то можно сделать по-другому. Данный отчет является скромным вкладом в этот процесс.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Таджикистан – бедная страна. Она была бедна до того, как объявила себя независимой от Советского Союза в 1991 году, и уровень бедности очень сильно возрос после постепенного развала и дезинтеграции советской экономики в результате разрушений, вызванных гражданской войной, опустошившей страну в начале и в середине девяностых. Крупные государственные промышленные или сельскохозяйственные предприятия либо закрылись, либо работают не на полную мощность. Многие из них не видели инвестиций в модернизацию с начала восьмидесятых, а многие были разрушены или разграблены во время гражданской войны. Очень многие сильно обременены долгами и часто не могут регулярно выплачивать зарплату. С потерей бывших советских субсидий государственный бюджет не в состоянии осуществлять базовые социальные выплаты. Те, кто работает в госсекторе, особенно государственные служащие, медперсонал и учителя, получают такую низкую заработную плату, что многие из них вынуждены искать дополнительные источники дохода. Те, кто живет на пенсию и зависит от социальных выплат, находятся в еще более ужасном положении. Как грибы растут натуральные хозяйства, и деятельность в неформальном секторе, включая торговлю наркотиками. Многие таджики вынуждены работать за рубежом. Природные катаклизмы, включая наводнение и неурожай вместе с наплывом беженцев, бежавших от войны в Афганистане, внесли свой вклад в еще большее обнищание страны и ее народа. Кроме того, существует необходимость позаботиться о возвращающихся таджикских беженцах.

С конца девяностых экономика начала оправляться, хотя она все еще остается хрупкой, учитывая, что зависимость от неформального сектора, натурального сельского хозяйства и денежных переводов все еще высока. Более того, в этом процессе, как это часто бывало в истории страны, Таджикистан стал сильно зависеть в своем социально-экономическом развитии от других стран, и гораздо больше, чем любая другая страна в регионе. Фактически в девяностых годах страна была предоставлена сама себе, поскольку гражданская война приостановила международное сотрудничество и программы помощи. И только в последние годы в рамках оказания помощи развитию стали осуществляться программы продовольственной помощи, а крупные иностранные инвестиции были объявлены только в 2004 году, большей частью со стороны российских компаний, пытающихся подхватить инвестиционные проекты, оставшиеся с советских времен. У Таджикистана нет больших залежей нефти и газа, которые есть в соседних странах, и хотя у него есть другие источники энергии, такие как гидроэнергетика, в середине восьмидесятых капитальные вложения были заморожены, и энергетический сектор так никогда и не был полностью развит. Большая часть существующей промышленной (горнодобывающая, алюминиевая и легкая промышленность) и сельскохозяйственной (хлопок) инфраструктуры является результатом советской экономической политики, а не местных предпринимательских инициатив. В Таджикистане нет средств для капитализации своих природных ресурсов, и он не может

профинансировать модернизацию и диверсификацию своей сильно устаревшей и односторонней промышленной и сельскохозяйственной инфраструктуры.

Природа экономики стремительно меняется по мере того, как индивидуумы, компании и сообщества создают альтернативные возможности получения дохода, но у Таджикистана также есть проблемы, относящиеся к его институциональным и человеческим ресурсам. Его экономические, политические и социальные институты, включая образование и обучение, большей частью представляют собой то, что осталось от Советского Союза и нуждаются в серьезном реформировании, чтобы возможно было осуществлять социально-экономическое развитие в новых условиях. Демографическая структура населения страны и структура квалификации его трудовых ресурсов радикально изменились в результате гражданской войны и миграции. Большая часть русскоговорящего административного, управленческого и технического персонала покинула страну после гражданской войны. После их отъезда образовался квалификационный пробел, который все еще не заполнен и ощущим, особенно в промышленности и в сельском хозяйстве. Уровень квалификации в области администрирования, образования и здравоохранения, тех секторах, в которых традиционно находили себе работу высокообразованные таджики, уже не отвечает современным требованиям. То же самое можно сказать о квалификации рабочих низшей квалификации в промышленности, в сфере услуг и в сельском хозяйстве.

Более того, отсутствие работы, особенно в сельской местности, заставило многих таджиков, в том числе и самых способных, зарабатывать себе на жизнь за пределами Таджикистана, в основном в других странах бывшего Советского Союза. Большая часть таджикских рабочих мигрантов работает на такой работе, которая гораздо ниже формального уровня их квалификации и

в условиях, которые не гарантированы и небезопасны. Хотя денежные переводы стали важным источником дохода для многих семей, и, на самом деле, для экономики в целом, высокий уровень трудовой миграции приводит к еще большей экономической зависимости и социальным трудностям. Растущий уровень рождаемости приводит к увеличению количества молодого населения, которому в ближайшем будущем надо будет обеспечить возможность учиться и предоставить рабочие места. Труднопреодолимыми задачами, которые должно решить таджикское общество является снижение бедности, развитие местного потенциала и институтов, повышение квалификации и компетентности отечественной рабочей силы, обеспечение социально-экономического развития, а также создание такого рода политической стабильности, которая позволит всего этого добиться. Другие страны сталкиваются с такими же проблемами, но плохо то, что Таджикистан начал все это только в начале девяностых, и его текущая ситуация все еще гораздо хуже, чем в большинстве других стран.

Опыт развитых стран с рыночной экономикой и опыт стран с переходной экономикой показывает, что хорошо функционирующая система играет решающую роль в экономическом развитии и социальной сплоченности. Без хорошо образованной и квалифицированной рабочей силы, обладающей квалификациями различных уровней и типов, требуемых системой трудоустройства, ни одна страна не может обеспечить процветание и достойные стандарты социального обеспечения и благосостояния для своего народа. Наличие рабочих средней квалификации, включая опытных рабочих, специалистов и профессионалов среднего звена, является ключом социально-экономического развития. Понимание этого служит краеугольным камнем политики трудоустройства, образования и социальной политики в странах членах ЕС и их сотрудничества с третьими

странами и оказания им помощи. Именно по этому вопросу Таджикистан в настоящее время сталкивается с основным вызовом, учитывая как потерю такого слоя в ходе недавних волн миграции, так и ужасное состояние его системы ПОО.

Предстоит решить сложную задачу. В Таджикистане ПОО уже не производит соответствующие квалификации для наличия компетентных, обладающих нужными навыками трудовых ресурсов. Именно поэтому ПОО не рассматривается молодыми людьми и их семьями как вариант получения образования, который позволит в будущем получить хорошую работу. ПОО стало инструментом социальной защиты для детей из малообеспеченных семей. Эта ситуация является результатом длительного процесса, который усугубился недавно полученной независимостью, переходным периодом и гражданским конфликтом. Однако, ситуация еще больше осложняется тем, что в прошлом многие должности рабочих средней квалификации, технического и управленческого персонала в ремесленном производстве, промышленности и сельском хозяйстве занимали «европейцы» русской, украинской и немецкой национальностей. Многие из них покинули страну во времена массового исхода во время и после гражданской войны, оставив вакантным хребет системы трудоустройства, поскольку таджики не смогли заполнить образовавшийся пробел. По существующим оценкам, 70–80% квалифицированной рабочей силы из несельскохозяйственного сектора уехало из страны с первой волной эмиграции. Таким образом, текущая ситуация – это не просто результат нефункционирующей системы – на кон поставлены более сложные вопросы. Она также является результатом длительного исторического и культурного развития, которое повлияло на образовательные предпочтения и предпочтения в области трудоустройства городского и сельского населения в Таджикистане, что не просто будет изменить за короткий срок.

Во времена Советского Союза профессиональные учебные заведения имели не самую лучшую репутацию. Они не обеспечивали дальнейших перспектив ни в образовании, ни в профессиональном росте, а только готовили учащихся к простой работе в промышленности и в сельском хозяйстве. Низкий статус профессиональных учебных заведений усугублялся постепенным снижением качества в результате недофинансирования и отсутствия технологической модернизации и обновления учебных программ в восьмидесятих. Все это шло параллельно со снижением качества работы и перспектив карьеры на предприятиях, для которых система подготавливала рабочую силу. Профессиональные учебные заведения, в отличие от их высокого статуса и влияния в шестидесятые и семидесятые годы, постепенно становились последним прибежищем, как для учащихся, чтобы учиться, так и для преподавателей, чтобы работать. С течением времени система ПОО таким образом вошла в порочный круг взаимо-усиливающегося спада, и в отношении качества и в отношении статуса профессиональных учебных заведений, из которого она до настоящего времени так и не смогла выйти. Способные студенты все больше и больше выбирают другие альтернативы, а те, которые поступают в профессиональные учебные заведения, делают это совсем не для того, чтобы получить профессиональную квалификацию.

В Таджикистане основное внимание в базовых профессиональных учебных заведениях в начале 21 века уделяется бесплатному питанию и крову детям из малообеспеченных семей, которые не могут позволить себе отправить их в другие учебные заведения. Социальная функция системы профессиональных учебных заведений стала еще более важной вследствие распада других институтов социального обеспечения в контексте, когда бедность населения выросла ужасными темпами. Именно поэтому власти не намерены позволить

исчезнуть этому механизму социальной защиты. Однако, роль механизма социальной защиты, которую в настоящее время играют профессиональные учебные заведения, имеет все признаки временной экстренной помощи.

Несмотря на увеличивающееся внимание функциям социального обеспечения, система ПОО в существующей форме не стала эффективным инструментом устойчивого смягчения бедности в том виде, в котором она организована и в том смысле, что она предлагает. Она не дает студентам тех знаний, навыков и компетенции, которые помогли бы им найти или создать приличную и достойно оплачиваемую работу. Система ПОО пока еще не смогла соответствующим образом отреагировать на потребности в новых и возникающих навыках. И в самом деле, предприятия, которые могут предложить работу, все больше и больше остаются неудовлетворенными навыками, знаниями и компетенцией выпускников профессиональных учебных заведений и не хотят принимать их на работу и удерживать их. Учитывая, что уровень безработицы среди выпускников других учебных заведений тоже высок, у работодателей в любом случае есть достаточный выбор. Ситуация стала критической там, где большинство, если не все, рабочие места, которые раньше обеспечивали крупные государственные промышленные и сельскохозяйственные предприятия, для которых профессиональные учебные заведения все еще готовят студентов, исчезли. Молодые выпускники и взрослые, имеющие традиционную профессиональную квалификацию, такую, которую обеспечивают базовые профессиональные учебные заведения, с трудом находят работу или удерживаются на ней. А если они и находят работу, то попадают в категорию самых низкооплачиваемых.

В ситуации, когда правительство должно пересматривать свои государственные затраты, неэффективная и нерезультативная система ПОО стала

легкой мишенью для урезания бюджета. До настоящего момента международные финансовые институты тоже благосклонно относились к идее отказа от финансируемой государством системы ПОО, что вписывается в их экономическую и образовательную политику. Тем не менее, в настоящее время в Таджикистане существует серьезная политическая поддержка, чтобы сохранить государственную систему ПОО. И дело тут не столько в социальной роли профессиональных учебных заведений, а в том, что надо совершенствовать их роль по улучшению квалификации.

Хотя и существует множество возможностей по повышению эффективности затрат в систему ПОО, все равно нужны серьезные инвестиции в модернизацию инфраструктуры, повышение оплаты труда персонала и созданию той системы поддержки, которая не существовала ранее, поддержки в сфере управления, администрирования и инноваций. Хотя и нереально ожидать, что после приватизации отдельные предприятия опять смогут поддерживать или спонсировать некоторые учебные заведения, можно найти возможность совместного финансирования со стороны государства и частного сектора. Однако, неспособность профессиональных учебных заведений обеспечить должный уровень компетентности только частично является результатом недостаточного финансирования, и поэтому одного финансирования будет недостаточно для того, чтобы восстановить и модернизировать систему в том виде, в каком она однажды уже существовала.

Основное препятствие носит системный характер. Переход к рыночной экономике вместе с введением свободного образовательного выбора для учащихся, привел к таким фундаментальным переменам в среде, что простое возрождение бывшей системы, без изменения ее основных характеристик, обречено на провал. Предприятия теперь сами решают «кого принимать на работу, а кого увольнять»

в соответствии с их собственными потребностями. Частные предприятия вынуждены работать с фиксированными бюджетами, которые не могут быть при необходимости пересмотрены министерствами, и поэтому должны сами думать о производственных затратах. Учащиеся, по крайней мере те, которые могут себе это позволить, получили больше возможностей избегать тех учебных заведений, которые подготавливают их к низкооплачиваемой работе с низким статусом. Политика, направленная на модернизацию того институционального устройства, которое уже устарело в результате того, что в течение многих лет на него не обращали внимание и недофинансировали, которое еще больше обеднело в годы гражданского конфликта и которое уже больше не реагирует на фундаментально изменившуюся среду, только усугубляет социальные и экономические проблемы Таджикистана. Для того, чтобы потенциал, которым обладает ПОО Таджикистана, был использован на благо социально-экономического развития, необходимы модернизация, структурные перемены и системные реформы. Конечно же, не существует готового рецепта, с помощью которого можно показать, как должна выглядеть система ПОО, отвечающая потребностям социально-экономического развития Таджикистана. Тем не менее, некоторые из параметров, которые должны привлечь внимание лица разрабатывающие политику и другие заинтересованные стороны при реформировании системы, ясны, благодаря опыту других стран с переходной экономикой.

Современные институты ПОО должны быть в состоянии идентифицировать и гибко реагировать на потребности в развитии навыков и обеспечить такую среду, в которой сегодняшние и завтрашние работники могут получить компетенцию, требуемую для трудоустройства. Таджикские институты ПОО в настоящее время сделать этого не могут. Но в то же время нет и развитого частного сектора, который мог бы подавать достаточно ясные сигналы

о том, какого рода навыки требуются. Более того, национальные министерства и ведомства уже больше не могут полностью определять будущие знания и навыки. Поэтому ясные сигналы останутся скорее исключением, чем правилом. Однако, так дело обстоит не только в Таджикистане, и здесь можно поучиться на опыте других стран.

Один из ключевых уроков, который извлекли страны, пытающиеся справиться с высоким уровнем неопределенности на рынке труда, заключается в том, что системе ПОО не следует немедленно реагировать на краткосрочные потребности рынка труда, а вместо этого надо предлагать общие квалификации, являющиеся основой для будущей специализации и развития. Второй главный урок заключается в том, что следует реагировать не только на потребности предприятий в определенных квалификациях, но также и на – зачастую не слишком хорошо сформулированные – потребности в обучении тех, кто ищет работу или собирается создавать рабочие места. В конечно счете следует заниматься образованием и обучением людей так, чтобы они могли определить свое собственное профессиональное будущее, а не просто производить квалифицированную рабочую силу для удовлетворения спроса предприятий. В рамках общего контекста неопределенности учебные заведения должны давать учащимся такую компетенцию, которая помогла бы им справиться с этой неопределенностью. А это выходит за рамки простой передачи знаний и навыков.

В условиях неопределенной экономической среды с высоким уровнем социального риска институты ПОО уже больше не могут позволить себе придерживаться только тех профессиональных знаний и навыков, которые они всегда предоставляли, особенно если последние уже давным-давно устарели. Таким образом, если и предприятия и потенциальные учащиеся не в состоянии определить потребности в квалификации, то

профессиональные учебные заведения должны уметь работать и с учащимися и с предприятиями в их собственном сообществе для того, чтобы помочь им определить их потребности в квалификации и разработать такие программы, которые удовлетворяют эти потребности. Такой про-активный подход призывает к высокой степени гибкости и профессионализма. Учебные заведения должны быть самостоятельными для того, чтобы взять на себя такое обязательство.

Однако не следует ожидать, что отдельные учебные заведения смогут это сделать сами. Основной задачей учебных заведений остается развитие знаний и организация процесса обучения так, чтобы учащиеся добивались ожидаемых от них результатов. Именно за это отвечают и отчитываются преподаватели, учителя и менеджеры учебных заведений. А другие профессионалы от образования должны помогать им реагировать гибко и с высоким качеством на потребности в обучении с тем, чтобы учебные заведения могли бы сконцентрироваться на том, что они должны делать в первую очередь.

Это предполагает – и это еще один важный извлеченный урок – наличие общей национальной политики, согласованной с основными заинтересованными лицами, включая социальных партнеров. Такая общая политика должна давать четкие рамки, гарантирующие прозрачное управление и эффективное администрирование, предоставляя равный доступ и устанавливая приоритеты и критерии финансирования, определяя ответственность за достижение целей и разрабатывая общие схемы качества, поддерживая механизмы его контроля, обеспечивая наличие профессионального преподавательского состава, а также возможности для непрерывных инноваций и продвижения международного сотрудничества и обмена. Такая национальная политика и институциональное устройство, требуемое для ее реализации, должны

быть интегрированы с политикой в других сферах, в частности в экономическом развитии, трудоустройстве, образовании и в сфере социальной защиты. Это должно обеспечить контакты институтов ПОО с другими институтами, которые нужны для социально-экономического развития. Необходимо также установить соответствующий баланс между обязанностями на национальном уровне и на более низком уровне.

Контекст реформы ПОО в Таджикистане – сложен, с политической, экономической и социальной точек зрения. Такая сложность является результатом институционального наследия экономической и политической системы, которая уже больше не существует, которая давным-давно упустила необходимую модернизацию и которая привела страну к опустошительной гражданской войне, принесшей дальнейшие разрушения и человеческие страдания. Ситуация еще больше осложняется тем, что большой регион в очередной раз стал игровой площадкой в борьбе экономических интересов и интересов безопасности главных региональных и мировых держав. Для того чтобы обеспечить себе устойчивое будущее Таджикистан, в отличие от большинства других стран в регионе, не может полагаться на свои природные и человеческие ресурсы, а сильно зависит от внешней помощи. Такая помощь в настоящее время предоставляется из нескольких источников, предполагая различные подходы к вопросам развития, включая разные взгляды на роль ПОО. Разные источники внешней помощи определяют и разную повестку дня, как прямо, так и косвенно. Огромная задача для тех, кто отвечает за реформу системы, – правильно воспользоваться имеющимся международным опытом для того, чтобы разработать и реализовать такую политику, которая вписывается в контекст страны, заручиться поддержкой и обязательствами основных заинтересованных лиц и гарантировать устойчивое будущее.

1. ИСТОРИЯ И КОНТЕКСТ

1

1.1 КРАТКАЯ ИСТОРИЯ¹

Республика Таджикистан – страна, не имеющая выхода к морю, граничащая на Западе с Узбекистаном, на севере с Кыргызстаном, на востоке с Китаем, а на юге с Афганистаном. Это небольшая многонациональная страна площадью в 150 000 кв. км, с населением около 6,5 миллионов человек. В настоящее время около 80% ее населения составляют таджики, 15% – узбеки, оставшаяся доля приходится на другие этнические группы, включая малочисленных русских (1,1%)². Много этнических таджиков проживает на юге Узбекистана и на севере Афганистана, тогда как в Ферганской долине на севере Таджикистана проживает много этнических узбеков. Большую часть востока страны занимают горы Памира, где расположена автономная Горно-Бадахшанская область (ГБО); в этой области в основном проживают

около 200 000 мусульман шиитов исмаилитского толка, по этнической и религиозной принадлежности они отличаются от большей части населения страны. Три четверти населения Таджикистана проживает в сельской местности, в основном в Согдийской области на севере и в Хатлонской области на юго-западе. Два самых крупных города – это Душанбе, столица (650 000 человек) и Худжанд (165 000 человек) в Согдийской области. Только 7% территории занимают пахотные земли, остальное – горы.

Хотя в настоящее время таджики, имеющие персидское происхождение, и являются меньшинством в регионе, представленном в основном тюркскими народами, они являются старейшими жителями Центральной Азии, прибывшими туда задолго до того, как Александр Великий добрался до региона в 330 году до нашей эры³.

¹ Более подробный анализ исторического развития до сегодняшнего дня См. Соусек (2000) и Мейер (2004).

² Правительство Республики Таджикистан, *Национальная стратегия снижения бедности*, Душанбе, 2002. Этнический состав страны сильно изменился с начала 1990х в результате миграции.

³ Александр Великий дошел до Таджикистана в своем завоевательном походе из Македонии через Месопотамию по пути в Самарканд после того, как он пересек Оксус и до того, как он основал город Александрию Египта недалеко от современного Худжанта на севере Таджикистана. Он женился на Бактрианской принцессе по имени Роксана.

Арабы принесли в регион ислам в 7-ом веке нашей эры. В Бухаре и Самарканде, находящихся в настоящее время в Узбекистане, правили персы в то время, когда эти города были культурными и научными центрами исламского мира в 9 и 10 веках, пока они не были завоеваны (и разрушены) турецкими и монгольскими завоевателями в последующие века. При Тамерлане (Тимуре), рожденном в районе Самарканда в конце 14-ого века, город достиг венца своей славы за счет того, что Тамерлан собрал в городе привезенные отовсюду богатства и художников. До начала 19-ого века Центральная Азия находилась на перекрестке Шелкового пути, связывая Европу и Азию интеллектуально, экономически и политически. Но, как и раньше она стала игровой площадкой для супер-держав всех времен, в частности для России и для Британии. К концу 19-ого века Центральную Азию крепко держала в своих руках Российская Империя.

После революции 1917 года армия большевиков быстро разрушила все надежды как старых деспотов, так и новых мусульманских националистов реформаторов в регионе насчет того, что они могут выбрать свой путь. После подавления нескольких национальных, исламских и демократических восстаний в разных частях региона лидеры советской коммунистической партии создали Советские республики, которыми должны были руководить и управлять официальные лица из местных отделений компартии под контролем Москвы, и соответственно должны были крепко интегрировать эти республики в централизованные экономические и политические структуры Советского Союза. Таджикистан сначала стал частью Туркестанской Советской Социалистической Республики (1918), затем в 1924 году стал Автономной Советской Социалистической Республикой, сателлитом Узбекской Советской Социалистической Республики. В 1929 году он получил статус полноправной республики. При проведении границы Советы оставили

более 700 000 таджиков, проживающих в Бухаре и Самарканде, за пределами Таджикистана, хотя многие узбеки из Ферганской долины были включены. Созданная таким образом напряженность между разными странами региона продолжилась и в 21 веке. Ранние надежды на создание республики исламского толка не оправдались, но продолжали существовать в Таджикистане, когда в середине 1970-х на юге страны на поверхность вышла исламская политическая деятельность, частично явившаяся результатом реакции на войну в Афганистане. Точно так же, как и по всему региону, ислам стал движущей силой национализма, особенно среди обедневшего населения. Но в Таджикистане стало возможным, по окончании гражданской войны в 1996 году, сохранить относительно мирную ситуацию между (суннитами и шиитами) мусульманским и немусульманским населением.

Совершенно очевидно, что во многих отношениях страна выиграла от того, что была частью сначала Российской, а потом Советской империи, и народ Таджикистана признает это. Точно так же, как и в других советских республиках была построена современная транспортная и коммуникационная инфраструктура, а базовые услуги в области здравоохранения, образования и другие социальные услуги стали доступны большей части населения. Национальная, большей частью городская, интеллигенция выиграла от развития образовательной системы, которая гарантировала всеобщий доступ к базовому образованию, как на русском, так и на таджикском языках и – выборочно – предоставляла возможности получения высшего образования все большему количеству человек (в частности для того, чтобы удовлетворить растущие потребности в педагогическом персонале и работниках здравоохранения). Система образования предоставляла большинству населения возможность получать профессионально-техническое и профессиональное образование на базовом, среднем и после-среднем

уровнях. Однако за пределами городских центров и крупных аграрных комплексов в сельской местности доступ к образованию был более ограничен. Система образования была хорошо интегрирована в общую советскую систему, которая с одной стороны предполагала, что основные решения и ресурсы поступали из Москвы, а с другой стороны позволяла, как студентам, так и преподавателям, производить международный обмен на всех уровнях и сотрудничать с образовательными учреждениями во всех республиках. То же самое относилось и к системе трудоустройства, а дезинтеграция советской образовательной системы и ее последующее постепенное обнищание и провал модернизации создают в настоящее время огромные трудности для национальных властей. Они столкнулись с задачей построить современную национальную систему ПОО на обломках того, что было унаследовано от времени, когда система ПОО была частью большой и централизованной советской системы.

1.2 ТАДЖИКИСТАН СЕГОДНЯ

Политическое и экономическое наследие

Сегодняшний Таджикистан с политической и экономической точек зрения является продуктом политики царской России и – позднее – Советской коммунистической квази-колониальной политики в Центральной Азии, уходящей корнями в середину 18 века. Основным экономическим интересом России в Центральной Азии было получение надежного поставщика сырья, в частности хлопка, а также рынка для своей собственной промышленной и сельскохозяйственной продукции. Она обеспечивала это путем колонизации новых земель военными и сельскими поселенцами и путем ре-урбанизации существующих городов за счет ремесленников, торговцев и других предпринимателей из европейской части Империи. Изначально Россия капитализировала, в частности, на

традиционном производстве хлопка и шелка в Ферганской долине. С намерением стать независимой от мировых рынков (в частности в результате проблем с экспортом в США во время гражданской войны) она расширяла и интенсифицировала выращивание хлопка по всему региону, замещая им ранее выращиваемую сельскохозяйственную продукцию (в том числе зерновые и продукцию животноводства) и таким образом создавая крайнюю зависимость от монокультур, что в свою очередь вызвало местную зависимость от экспорта продовольствия из России. Поскольку для производства хлопка надо много воды, возникли долгосрочные экологические проблемы.

Советская массовая индустриализация пришла в Таджикистан после второй мировой войны, когда Советы передислоцировали российскую промышленную инфраструктуру в отдаленные республики в стремлении спасти производственные мощности от разрушительной войны. Индустриализация в Таджикистане развивалась в соответствии с общей централизованной плановой экономикой, которая основывалась на принципах взаимной экономической зависимости и стала частью внутреннего разделения труда в рамках Советского Союза. Советская экономическая политика не предполагала, что отдельные республики будут обладать собственной индустриальной мощью. В Таджикистане, к примеру, развивалось алюминиевое производство, но ему приходилось импортировать бокситы и экспортировать полуфабрикаты. Большая часть выращиваемого в Таджикистане хлопка экспортировалась в другие республики. При Советах уже были внедрены национализация и коллективизация сельского хозяйства, в том числе принудительное крупномасштабное выращивание хлопка. Увеличение производства хлопка в Таджикистане в советские времена привело также к вынужденной миграции крестьян с Памирских гор на хлопковые поля на юго-западе страны.

Инвестиции в основной энергетический ресурс страны, гидроэнергетику, которая стала представлять стратегический интерес после нефтяного кризиса в 1970-х, прекратились в середине 1980-х, когда Советский Союз постепенно скатился в экономический кризис. Таким образом, судьба таджиков в начале 21 века окрашена не только политическим советским наследием, но и наследием экономическим, промышленным и сельскохозяйственным.

Высокий уровень бедности

Даже в советские времена Таджикистан был самой бедной и экономически наименее развитой страной из всех советских республик. Доход на душу населения был самый низкий, а процент населения, живущего в бедности, был одним из самых высоких⁴. В 1989 году средний доход на душу населения Таджикистана был в половину меньше, чем в России; в 2002 году валовой национальный продукт (ВВП) на душу населения был меньше чем 200 долларов США⁵. В 1970-х началось постепенное снижение темпов роста экономики страны вместе с ухудшением состояния всей советской экономики, и с экономической и с технологической точек зрения. Крупные инвестиционные проекты, которые были начаты в начале 1980-х, были остановлены из-за нехватки финансирования из Москвы. После получения независимости, Таджикистан также потерял и вливания в бюджет, которые в прошлом он получал из Москвы, доходившие до 40% всего бюджета республики⁶.

С момента объявления независимости в 1991 году Таджикистан испытал драматические изменения, которые имели серьезные последствия для

экономического и социального положения его населения. В 2004 году Таджикистан оставался самой бедной страной в регионе Центральной Азии⁷. Он занимал 103-е место среди 174 государств по индексу человеческого развития, и почти две трети его населения проживали ниже черты бедности⁸. Однако, в 2004 году ситуация была уже значительно лучше, чем в 1999 году, особенно в сельской местности. Но все равно сельская местность все еще характеризуется более высоким уровнем чрезвычайной бедности⁹.

Растущее неравенство и снижение качества образования и социального обеспечения

Субсидии из Москвы в частности помогали развивать и финансировать образование, здравоохранение и социальное обеспечение. В Таджикистане до конца 1980-х был стопроцентный уровень грамотности. Однако, как и везде в Советском Союзе, подпитки бюджета было недостаточно для того, чтобы решать вопросы модернизации, потребность в которой возникла в начале 1980-х. С 1991 года, без подпитки бюджета из Москвы, которой в любом случае хватало только на то, чтобы выплатить зарплату и покрыть часть эксплуатационных расходов, стало невозможно поддерживать должный уровень расходов на образование, здравоохранение и социальное обеспечение. Денег на обслуживание и ремонт, не говоря уже об инновациях и совершенствовании социальной инфраструктуры сектора, не хватало уже задолго до того, как окончательно развалился Советский Союз.

⁴ Правительство Республики Таджикистан (2002), стр.10.

⁵ Всемирный Банк (2004), стр. 1.

⁶ Правительство Республики Таджикистан (2002), стр.10.

⁷ Всемирный Банк, *Оценка уровня бедности в Таджикистане. Основной Отчет, Регион Европы и Центральной Азии*, Отдел развития людских ресурсов, Документ Всемирного Банка, 2004.

⁸ Индекс Человеческого Развития – сравнительный показатель бедности, грамотности, образования и продолжительности жизни. В 2003 году 64% населения жило на менее, чем 2,15 доллара в день, самый высокий уровень бедности в Европе и Центральной Азии. Всемирный Банк (2004), стр.1.

⁹ Чрезвычайная бедность, измеренная в рамках Паритета покупательной способности (ППС), меньше чем 1,08 доллара в день. Всемирный Банк (2004), стр. 3–5.

После получения независимости доступ к получению образования усложнился, а его общее качество еще больше ухудшилось. Неофициальные платежи за образовательные услуги (доступ и дипломы) в очередной раз получили широкое распространение, хотя они почти и исчезли в 1980-е. Такое развитие событий в первую очередь ударило по малообеспеченным слоям населения. Снизился уровень посещаемости и уровень грамотности, особенно среди девочек в сельской и горной местностях.

Устаревшая инфраструктура, разрушенные мощности и потерянные жизни

Экономическая и государственная инфраструктура Таджикистана уже в 1980-х нуждалась в должной эксплуатации и модернизации. Но помимо этих проблем стране пришлось столкнуться и с другими лишениями. Таджикистан был единственной бывшей советской республикой, в которой борьба за власть после краха Советского Союза привела к длительной гражданской войне, которую вели между собой различные местные конкурирующие региональные, политические и религиозные группы. В период между 1994 и 1997 гг., когда наконец, с помощью международного сообщества, был подписан договор о национальном примирении и мирный договор, в Таджикистане была не просто разрушена большая часть инфраструктуры страны (включая разрушенные и разграбленные заводы, школы и жилые здания), он также потерял больше чем 50 000 человеческих жизней; 600 000 человек получили ранения; более 26 000 женщин овдовело, потеряв главного кормильца;

а молодое поколение было травмировано пережитой войной. Кроме того, надо было реинтегрировать в общество бывших боевиков и около 200 000 возвратившихся беженцев, которые покидали страну во время войны. Засуха и несколько неурожайных лет привели к дополнительным неурядицам. Более того, в 1990-х была практически приостановлена вся международная помощь, за исключением чрезвычайной продовольственной помощи, а донорское сообщество вернулось в страну только в начале нового тысячелетия. Беженцы таджикского происхождения, убежавшие от войны в Афганистане, также искали убежище в стране.

Экономический распад и высокий уровень безработицы

В ходе принудительного введения рыночной экономики, крупные государственные предприятия в промышленности и сельском хозяйстве, в которых в прошлом работало подавляющее большинство трудовых ресурсов Таджикистана, пришли в упадок. Экономические связи между Таджикистаном и другими бывшими советскими республиками прервались, а сложные бартерные взаимоотношения между предприятиями в различных республиках резко прекратились. Многие предприятия были либо разрушены, либо прекратили работать во время и после гражданского конфликта. Многие инженеры и управленческо-технические кадры Таджикистана, большинство из которых были русского происхождения, уехали из страны в поисках лучшей жизни во время первой волны миграции в начале 1990-х¹⁰.

¹⁰ По оценкам Умарова и Ребкине (2003) 70–80% квалифицированной рабочей силы покинуло страну.

Предприятия «Заря Востока» в Табашаре и «Востокредмет» в Чкаловске когда-то были самыми крупными промышленными предприятиями в Таджикистане, производящими уран и другие, необходимые для советского ядерного оружия компоненты. Управление и снабжение городов Чкаловск и Табашар осуществлялось из Москвы, и их население состояло главным образом из русских. Однако, производство на этих предприятиях сокращалось, а некоторые цеха даже остановились после краха Советского Союза и разрушения экономических связей. Таджикско-американское предприятие по производству фосфоритов было создано в 2003 году на базе Чкаловского комбината «Востокредмет». В городах Адрасмон, Консой, Чоругдарон и Олтин Топкан также имеются металлургические предприятия по обработке руды. Однако, в этих городах производство также пришло в упадок после краха Советского Союза, и необходимы серьезные инвестиции для того, чтобы восстановить их. Кроме того, есть несколько гидроэлектростанций, строительство или модернизация которых были остановлены в 1980-х.

Более подробно см. вебсайт Евразиянет на <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav102804.shtml>

Несмотря на приватизацию некоторых отраслей промышленности, и услуг и проведение земельной реформы, позволяющей иметь небольшое частное сельское хозяйство, частный сектор вне

сельского хозяйства развивался медленно и оказался не в состоянии трудоустроить тех, кто потерял работу на бывших государственных предприятиях. Крупные промышленные и сельскохозяйственные комплексы остаются в руках государства, но они настолько обременены долгами или нуждаются в инвестициях на модернизацию, что их очень трудно приватизировать. По большому счету приватизация, особенно в сельском хозяйстве, оставила большое число населения без какой-либо собственности, а, следовательно, без источника дохода¹¹. Эти события привели к высокому уровню безработицы, широко распространенной бедности, росту неофициальной экономики на основе натурального хозяйства и к высокому уровню внутренней и внешней трудовой миграции. Коррупция и незаконный оборот наркотиков стали важным источником дохода для большого количества людей¹².

Миграция и денежные переводы

Миграция также была ключевой стратегией для того, чтобы справиться с бедностью в последние годы, и кажется, играет главную роль в том, что уровень бедности с 1999 года снижается. Приблизительно 632 000 таджиков – более чем 16% трудоспособного населения – работают временно за пределами страны, главным образом в строительстве, нефтегазовой промышленности, в отрасли машиностроения и автомобилестроения, занимаются продажей фруктов и овощей, работают в общепите, в сельском хозяйстве, занимаются челночной торговлей и мелкой торговлей на рынках Российской Федерации¹³. Эта вторая волна миграции началась в конце 1990-х и продолжается по сей день.

Приблизительно половина всех мигрантов посылает деньги в форме денежных переводов домой семьям.

¹¹ Гомарт (2003).

¹² По некоторым оценкам более одной трети экономической деятельности Таджикистана может быть связано с незаконным оборотом наркотиков. Данные Всемирного банка (2004), стр. 9.

¹³ Международная Организация Миграции, *Трудовая миграция из Таджикистана*, 2003. Трудоспособным возрастом в Таджикистане считается возраст от 15 до 63 лет.

Общая сумма этих денежных переводов, по оценкам, в 2002 году составляла от 200 до 230 миллионов долларов США, что составляет около двух третей национального бюджета¹⁴. Трудовая миграция настолько важна для таджикской экономики, что правительство фактически разрабатывает многие свои социальные мероприятия, политику в области занятости и обучения на основе того, что высокий уровень миграции сохранится, одновременно пытаясь улучшить ситуацию на рынке труда для своих граждан, работающих за границей.

В период с 1999 по 2003 г. уровень внутренней миграции в пределах страны была также высок. За тот же самый период население Таджикистана выросло на 10%, хотя и была большая разница по регионам. Численность населения в областях с самым высокими уровнем бедности (Хатлон на юге и ГБАО в Памирских Горах) осталась неизменной, в то время как в более богатых областях число жителей увеличилось, в том числе и в столице Душанбе, в сельскохозяйственных районах республиканского подчинения (РРП) в центре, и в Согдийской области на севере¹⁵.

Это говорит о массовом перемещении из сельской местности в города. В Душанбе большая часть квартир и жилья, оставленного русскоязычным населением и другими мигрантами, была захвачена семьями из сельской местности, которые радикально изменили демографическую и культурную структуру города.

Внутренняя миграция, наряду с массовым отъездом большого количества людей, работающих в прошлом на городских промышленных предприятиях, привела к усилению «аграризации» таджикского общества.

1.3 БУДУЩЕЕ ТАДЖИКИСТАНА

Смена союзников и открытые варианты политики

После обретения независимости Таджикистан стал сильно зависеть от международной помощи для того, чтобы финансировать свои государственные расходы, которые обременены большим внешним долгом страны. В 2003 году долгосрочные долги составляли 985 миллионов долларов США¹⁶, из которых приблизительно 300 миллионов долларов США составлял долг Российской Федерации. Чистые иностранные прямые инвестиции, до настоящего времени главным образом от российских фирм, были минимальными (9,5 миллионов долларов США в 2001г. и 31,6 миллиона в 2003 г.), однако в последующие годы ожидается увеличение благодаря иностранному интересу к гидроэнергетике и к алюминию. Правительству необходимо было срочно сделать заимствования у международных финансовых учреждений для покрытия текущих расходов бюджета и уповать на международную помощь доноров в деле модернизации экономики страны. Страна в настоящее время получает самый большой объем помощи ЕС на душу населения в регионе¹⁷.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Всемирный Банк (2004), стр. 9.

¹⁶ Азиатский Банк Развития (2006).

¹⁷ С 1992 по 2000 из бюджета Сообщества Таджикистану было предоставлено более 350 миллионов Евро, большая часть в форме грантов. 11 октября 2004 г. ЕС и Таджикское правительство подписали Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве (СПС), окончательный вариант которого будет обсужден со страной партнером из СНГ. СПС предусматривает существенное укрепление отношений между ЕС и заинтересованной страной. В то же самое время было подписано Промежуточное Соглашение по торговле и торговым делам. ЕС предоставляет помощь через четыре инструмента: гуманитарная помощь через ГД по Гуманитарной Помощи (ЕСНО), Программу продовольственной безопасности, исключительную макрофинансовую помощь и программу Тасис. Программы продовольственной безопасности и Тасис были приостановлены в 1997 из соображений безопасности, но были возобновлены в 2002 г. Тасис делает особый упор в своей деятельности на снижение бедности, включая общинное и сельское развитие. Она также отдает приоритет региональному сотрудничеству.

Однако, международные кредиты сопровождались стандартными макроэкономическими условиями – известными как Вашингтонский консенсус – целью которых является стабилизация национального бюджета и снижение инфляции¹⁸.

В 2004 году Таджикистан снова оказался в ситуации, когда его обхаживают мировые державы с учетом своих геополитических интересов. Текущий

контекст чрезвычайно усложнен, когда по меньшей мере четыре главных международных игрока поставили на кон свои интересы в области международной безопасности, идеологической и религиозной гегемонии и экономики: Россия, ЕС, Соединенные Штаты и Китай. Варианты политики и политические посылы, которые Таджикистан получает от своих международных партнеров – противоречивы, и трудно сказать на

В октябре 2004 года Таджикистан и Российская Федерация подписали соглашение по военному и экономическому сотрудничеству, которое включает создание российских военных баз в стране, договор аренды на 49 лет по противоракетной системе предупреждения в Нуреке, списание почти всех долгов и обещания значительных российских инвестиций.

В дополнение к списанию долга, предусмотренного в Нурекском соглашении, Таджикистан получит инвестиции в 250 миллионов долларов США на гидроэлектростанцию Сангтуда от российской энергетической компании Единые Энергетические Системы (ЕЭС). По Сангтуде уже обещаны инвестиции из Ирана в объеме до 200 миллионов долларов США. В обмен на предоставление России контроля над Нуреком, Таджикистан получит списание Москвой 240 миллионов долларов США из общей суммы долга в 300 миллионов долларов США. Взамен предоставления России доли в станции на 670 мегаватт в Сангтуде, Таджикистан сможет списать еще 50 миллионов долларов США своего долга России. Строительство началось в 1987 г., но остановилось с развалом Советского Союза в 1991 г. Строительство, стоимостью от 320 до 550 миллионов долларов США, намечается завершить к концу 2008 года.

Другой Таджикский энергетический комплекс, гидроэнергетическая плотина Рогун, находящаяся в 110 километрах к юго-востоку от Душанбе, получит 560 миллионов долларов США от РусАл, одной из трех крупнейших в мире алюминиевых компаний на то, чтобы сдвинуть с мертвой точки проект, замороженный в 1980-х. В дополнение к инвестициям по Рогуну, РусАл также предоставит 600 миллионов долларов США на последующие пять лет для строительства алюминиевого плавильного завода в южном Таджикистане. В целом, российские частные и государственные компании, по ожиданиям, инвестируют в Таджикскую экономику до 2 миллиардов долларов США в ближайшие пять лет. За счет этого, в стране с расчетным внутренним валовым продуктом в менее чем 7 миллиардов долларов США, на 2003 год, российские фирмы могут получить ощутимую долю в местной экономике. С другой стороны, вне всякого сомнения, эти инвестиции приведут к созданию дополнительных рабочих мест.

Более подробно см. вебсайте Евразиянет на:
<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav102804.shtml>

¹⁸ О критике позиции правительства в отношении международных учреждений и о внутренней напряженности вследствие этого, см. Курбанов (2004).

¹⁹ Для анализа событий см. Соусек (2000) и Мейер (2004).

²⁰ Региональные державы, такие как Иран и Турция также очень активны в стране.

данном этапе, до какой степени действующее правительство заинтересовано и предрасположено к какому-либо совету в области политики, или, что очень практично, оно просто выбирает «аргумент кошелька». Политические, экономические и идеологические союзы непрерывно смещаются, и не легко предсказать какими будут последствия данной ситуации для тех, кто делает политику в области образования и обучения²¹.

Стратегия Сокращения Бедности как основа для международной помощи

В 2002 году правительство одобрило Национальную стратегию сокращения бедности (НССБ), которая была подготовлена Президентской Рабочей группой при помощи Международного валютного фонда и Всемирного банка²². НССБ формирует общую основу политики международной финансовой помощи и определяет четыре приоритетные области для снижения бедности:

- поддержка ускоренного, социально справедливого и интенсивного, с точки зрения труда, экономического роста с акцентом на экспорт;

- эффективное и справедливое предоставление услуг в области социального обеспечения;
- целевая поддержка самым малообеспеченным группам в населения;
- эффективное управление и повышенная безопасность.

В одобренной стратегии внимание уделяется таким вопросам, как образование, здравоохранение, социальная защита, сельское хозяйство, приватизация, трудовые вопросы и развитие частного сектора, инфраструктура и телекоммуникации, а также защита окружающей среды и туризм. Наряду с принятием соответствующей политики и действий в этих секторах в стратегии прежде всего подчеркнута необходимость повышения эффективности управления на макроэкономическом уровне и эффективности государственного управления²³.

В целях измерения достигнутого прогресса в деле борьбы против бедности, правительство выбрало определенные индикаторы бедности и установило для себя конкретные количественные ориентиры по каждому из них на конкретный период.

²¹ Дипломатические решения Таджикистана, кажется, зависят от потребности в экономической помощи. Последний раз это относилось к Российской Федерации, в ответ на пересмотренную российскую внешнюю политику в регионе, которая включает активное военное и экономическое присутствие, поддержанное инвестициями и списанием долгов. По данным Евразиянет, ключевым инструментом в попытках России восстановить свое влияние в регионе может стать создание Центрально-азиатской организации сотрудничества (ЦАОС), которая была создана в 2002 г. как региональное средство создания свободной торговли для государств – членов, таких как Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан и Таджикистан. Частые споры среди государств – членов до настоящего времени не позволили продвинуть свободную торговлю в Центральной Азии. На встрече данной Организации на высшем уровне в Душанбе 18 октября 2004 г. к ней присоединилась Россия, обязавшись помочь решать региональные проблемы, включая гидроэнергетику, торговлю и борьбу по обузданию исламского радикализма. См. Сноску 14.

²² Правительство Республики Таджикистан (2002), Всемирный Банк (2004).

²³ Разными сторонами были подняты вопросы о том, что нет различия между приоритетами и рекомендациями на уровне политики, которые в настоящее время появляются под флагом сокращения бедности и теми, которые ранее были частью структурного регулирования. Эти вопросы также касаются роли финансовых учреждений в определении повестки дня сокращения бедности, что официально должно быть процессом, управляемым правительством. Страны явно отказываются предложить альтернативные подходы, поскольку они знают пределы в области политики, которую готовы принять международные финансовые учреждения. Кроме того, НССБ все еще очень сильно зависит от традиционно устанавливаемых условий либеральной макроэкономики. Критики такой макроэкономической политики давно призывали к проведению анализа социального воздействия. Недавняя инициатива Всемирного Банка по проведению такого анализа воздействия была встречена новой волной критики, что он не должен проводиться самими сотрудниками международных учреждений. См. в том числе Вилкс и Лефранж (2002). Действительно, во внутреннем Обзоре Таджикского НССБ, совместно проведенного отделами мониторинга и оценки Всемирного Банка и Международного валютного фонда содержится такой же вывод. См. Международный валютный фонд и Всемирный Банк (2004). Этот Обзор пока не имел никаких конкретных практических последствий.

Правительством были выбраны некоторые индикаторы, являющиеся частью Целей развития тысячелетия²⁴ ООН. В Таблице 1 приведены индикаторы по текущей ситуации в Таджикистане и цели, которых надо будет достичь.

ПОО и Стратегия Сокращения Бедности

Хотя образование и включено в Стратегию сокращения бедности в качестве одного из приоритетов даже в менее амбициозной формулировке по сравнению с Целями Тысячелетия ООН, речь здесь идет главным образом об общем образовании. И здесь есть серьезная причина для беспокойства,

поскольку набор учеников в начальную школу и в среднем образовании снизился, особенно среди девочек и детей из малообеспеченных семей, несмотря на существующее право на получение обязательного базового образования²⁵. В 1999 году несмотря на то, что население школьного возраста увеличилось на 12%, в среднем образовании стало меньше школьных мест²⁶. Физическое состояние школ ухудшилось в результате плохой эксплуатации и отсутствия модернизации в период до 1991 года и из-за разрушений во время гражданской войны и отсутствия средств для последующей реконструкции. Квалифицированные учителя уехали из-за низкой зарплаты и плохих условий

Таблица 1: Цели по снижению бедности в Таджикистане²⁷

Индикатор	2001	Среднесрочная цель на 2006	Цель на 2015*
Население, живущее ниже черты бедности (%)	83	75	60
Охват начальным образованием (%)	77,7	82	90
Уровень детской смертности на 1 000 живорожденных (2000)	36,7	32	25
Материнская смертность на 100 000 живорожденных (2000)	43,1	40	35
Взрослое население, имеющее доступ к медицинскому обслуживанию по репродуктивному здоровью (%)	21,8	24	30
Доля частного сектора в валовом внутреннем продукте (%)	30	40	60
Население, имеющее доступ к чистой питьевой воде (%)	51,2	58	80
Уровень занятости среди трудоспособного населения (%)	56	59	65–70
Число телефонов на 100 жителей	3,6	4	5

*Год, который ООН установила в качестве ориентира для достижения Целей развития тысячелетия

²⁴ К 2015 г. все 191 государство-члены ООН обязались достичь восьми целей развития: искоренить чрезвычайную бедность и голод; достичь всеобщего начального образования; продвигать гендерное равенство и наделение женщин полномочиями; уменьшить детскую смертность; улучшить состояние материнского здоровья; бороться с ВИЧ/СПИД, малярией и другими болезнями; обеспечить экологическую устойчивость и разрабатывать глобальное партнерство в целях развития.

²⁵ Во время получения независимости уровень набора учеников в начальном и базовом образовании был фактически 100%. Этот уровень снизился, и в 2003 составил 98% в начальном образовании и 94% в базовом образовании. Уровень неохвата был самым высоким в городской местности, 6% для мальчиков и 18% для девочек в базовом образовании. Фактический уровень посещаемости в 2003 был снижен до 88% в начальном и базовом образовании вместе взятых (82% в Душанбе). Всемирный Банк (2004).

²⁶ Правительство Таджикистана (2002), стр. 21.

²⁷ Правительство Республики Таджикистан (2002), стр. 12.

труда, а учебные программы и учебные пособия не обновлялись в течение более чем 20 лет. Собственный бюджет правительства на образование упал почти на 40% в период между 1990 и 2000 гг.²⁸ Изменение этих тенденций, особенно в сторону поддержки малообеспеченных семей, является одним из главных приоритетов правительства в Стратегии сокращения бедности.

Не заметно, чтобы ПОО появилось в качестве приоритета в образовании, хотя много молодых людей, и не только из малообеспеченных семей, задействованы на разных уровнях в разного рода ПОО²⁹. В разделах по целям и стратегии сокращения бедности, под заголовком «Приватизация, труд и развитие частного сектора» говорится, что «политика рынка труда будет направлена на создание более гибкого рынка труда посредством обучения и переквалификации рабочих, консультаций по вопросам трудоустройства и обеспечения помощи в поиске рабочих мест»³⁰. В разделе «Текущая ситуация, вопросы и приоритеты по снижению бедности» содержится всего лишь один небольшой параграф под заголовком «Приватизация, труд и развитие частного сектора», где в отношении ухудшения качества рабочей силы говорится, что основной причиной является отсутствие бюджетного финансирования³¹. Реформа ПОО вообще не упомянута в качестве приоритета для сокращения бедности. Приоритеты для сокращения бедности под заголовком «Приватизация» сформулированы следующим образом:

Одной из движущих сил для сокращения бедности будет расширение и рост деятельности частного сектора и разработка механизмов, поощряющих занятость и трудовые отношения. Первичная задача правительства – поощрять развитие частного сектора и способствовать эффективному росту занятости (важно). Сюда входит (а) разработка законодательства и нормативной базы для создания и закрытия предприятий и использования труда; (b) растущая конкуренция через приватизацию, когда приоритет отдается приватизации в сельскохозяйственном секторе; (с) меры по развитию финансовых рынков и предоставлению кредитов; (d) разработка механизмов эффективного управления рынком труда; (е) создание регуляторных институтов, регулирующих трудовые отношения³².

В другом месте НССБ, в разделе о мерах, говорится, что «Реформа профессионально-технического образования повлечет за собой диапазон мер, включая ремонт зданий и переоборудование учебных мощностей; пересмотр учебных программ с учетом международных стандартов и предоставление целевой помощи нуждающимся учащимся»³³. Более того, потребность улучшения навыков и повышения знаний тех, кто работает в данных секторах, упомянута в связи со всеми приоритетами, за исключением

²⁸ Снижение по сравнению с и без того низкими цифрами в 5,8 долларов США на душу населения в 1990 году до 3,7 в 2000 году. Правительство Таджикистана (2002), стр. 22.

²⁹ В большей части стран ЕС ПОО считается неотъемлемой частью образовательной системы.

³⁰ Правительство Таджикистана (2002), стр. 15.

³¹ Правительство Таджикистана (2002), стр. 28.

³² Правительство Таджикистана (2002), стр. 29.

³³ Правительство Таджикистана (2002), стр. 43. Предполагается, что для бюджета НССБ на период 2002–06 потребуется 1 404 000 долларов США (в том числе 1 389 000 долларов США из внешних источников) на финансирование запланированных мер. Индикаторы: восстановлено 30 школьных зданий; оборудовано 30 профессионально-технических учебных заведений; разработано 113 новых учебных планов; обучено 1 100 специалистов системы; введен пакет нормативных документов для профессиональных учебных заведений; реализована целевая программа обучения в профессиональных учебных заведениях. Там же, стр. 66.

одного, относящегося к росту и управлению на макроэкономическом уровне.

Потребности развития навыков этих различных секторов (государственная служба, социальная защита, образование, здравоохранение, сельское хозяйство, инфраструктура и коммуникации, защита окружающей среды и туризм) рассматриваются так, словно они не подпадают под общую систему ПОО.

Таджикистан очень сильно зависит от международной помощи в своем стремлении достигнуть целей, поставленных в НССБ. Общий объем государственного бюджета в 2004 году составил 300 миллионов долларов США; по первоначальным оценкам для того, чтобы выполнить Цели развития тысячелетия к 2015 году только в образовании, здравоохранении и по воде, ежегодно потребуется около 450 миллионов долларов США³⁴. До настоящего момента система ПОО не получала крупного внешнего финансирования или помощи³⁵. Фактически, международные финансовые институты дают понять, что Таджикистан уже больше не может себе позволить содержать систему ПОО в том виде, в каком она была унаследована³⁶.

В данном Отчете содержится другая точка зрения. Здесь речь не идет ни о простом восстановлении унаследованной системы ПОО, ни о том, что ее надо разрушить. Если руководство страны убеждено в необходимости системы ПОО, к этой позиции следует отнестись серьезно.

В системе ПОО воплощены история и институциональное наследие. Унаследованная система крайне обеднела, сильно устарела и не имеет прямого отношения к потребностям рынка труда. И поэтому ее надо реформировать и модернизировать. Для того, чтобы создать современную систему можно воспользоваться опытом государств – членов ЕС по повышению уровня компетентности своего населения, и также учесть недавние вопросы, поднятые международным сообществом о необходимости уделять больше внимания развитию (формальных и неформальных) навыков в целях экономического и социального развития³⁷.

Развитие навыков и сокращение бедности

Одна из Целей тысячелетия состоит в том, чтобы добиться всеобщего начального образования, и в НССБ также уделяется внимание улучшению доступа к образованию и его качеству. Это замечательно, что образование было включено в Цели тысячелетия, учитывая, что в 1990-х финансирование на развитие образования и обучения резко снизилось в контексте структурной корректирующей политики и либерализации³⁸. Однако, растет озабоченность, что НССБ не предоставляет соответствующую основу для того, чтобы надлежащее внимание значимости образования и обучения было уделено в рамках сокращения бедности. Одна из ключевых проблем это то, что практически внимание уделяется только базовой грамотности и начальному образованию. Другая проблема – недостаточное внимание, уделяемое в НССБ вопросам трудоустройства³⁹.

³⁴ ООН (2005).

³⁵ Первую серьезную поддержку реформе оказала программа ЕС Тасис.

³⁶ См. в том числе Всемирный Банк (краткое примечание) (2004). Министерство труда и социальной защиты, которое отвечало за сектор базового профессионального образования с 1996 г. проводило длительные обсуждения с международными финансовыми учреждениями. Позиция министерства была поддержана постановлением Президента о поддержке системы базового профессионального образования, в то время как международные финансовые учреждения приводили доводы в пользу его закрытия. Правительство осознало, что если оно хочет получить международную помощь для сектора, надо выработать концепцию и стратегию реформ.

³⁷ См. для обзора «Кинг и Пальмер» (2005).

³⁸ См. Макграф для того, чтобы узнать об этих тенденциях (2002).

³⁹ Однако, есть признаки того, что при обсуждении с международными кредитными институтами в начале 2005 г. Таджикистан включит особую ссылку в пересмотренный вариант НССБ о потребности реформирования системы ПОО, чтобы она использовалась для снижения бедности.

В недавно прошедших дебатах и доноры, и исследователи согласились, что необходимо расширить концепцию начального (или базового) образования за счет включения в него базового профессионального образования⁴⁰. Базовой грамотности недостаточно для того, чтобы гарантировать, что малообеспеченное население сможет найти или создать устойчивый источник дохода через трудоустройство. Поэтому в понятие базового образования надо включить базовые навыки и компетентность. Одной из шести Дакарских целей по достижению *Образования для Всех* (ОДВ) является удовлетворение потребности в обучении для всех молодых и взрослых людей через равноправный доступ к соответствующим обучающим программам и к программам по обучению жизненным навыкам. ЮНЕСКО осуществила несколько инициатив по поддержанию интеграции компонента профессионального обучения в Национальные Планы Действий в рамках *Обучения для Всех*. В стратегии МОТ по *Обеспечению достойной работой* признается, что хорошо функционирующая система образования и обучения усиливает и экономическую и социальную интеграцию, предлагая возможности многим группам, которые иначе были бы исключены из рынка труда. Европейская Комиссия подчеркивает жизненную важность обучения в деле сокращения бедности и в деле развития и заявляет, что техническое образование и профессиональное обучение необходимы для создания такой системы образования, которая предлагает альтернативу покидающим систему студентам, которые, в конечном счете, станут квалифицированной рабочей силой для формального и неформального секторов. Некоторые двусторонние доноры, такие как Британский Департамент по международному развитию (DFID), немецкий *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (ГТЦ) и Швейцарское Бюро развития и сотрудничества

(ШБРС) в настоящее время проводят обзор взаимосвязи между базовым образованием и развитием навыков в проектах развития⁴¹.

Можно провести параллель между дискуссиями по пересмотру прежнего мнения о роли образования и обучения в деле сокращения бедности и политическими и научными дебатами о важности компетенции для экономического развития и социального единства в развитых странах, и в особенности в государствах – членах ЕС. Все чаще и чаще концепция компетенции вытесняет более традиционные понятия, такие как знания и навыки. Подоплекой такой перемены служит комбинация множества событий: меняющаяся природа труда в системе трудоустройства; новые прикладные знания и требования к более широким навыкам, предъявляемые переменами; новые концепции теории обучения о том, как люди учатся и могут применять полученные знания⁴². Появляется общее понимание, что для того, чтобы повысить вклад, который может внести развитие навыков в экономическое процветание и социальную сплоченность, необходимо реформировать существующую систему ПОО.

Эти дебаты поставили очень важные задачи для реформирования системы ПОО, в частности в таких странах как Таджикистан, в которых в настоящее время высок уровень бедности и которые, несмотря на то, что у них есть долгая традиция государственной системы ПОО, видят, что в переходный период их система устарела, а ее инфраструктура и мощности пришли в упадок. В контексте снижения бедности срочно требуется политическая основа для восстановления значимости ПОО как для отдельных учащихся, так и для возникающей системы трудоустройства.

Макроэкономический контекст, особенно жесткие рамки государственного бюджета и административного

⁴⁰ О дебатах см. Кинг и Пальмер (2005).

⁴¹ ЕФО начал в 2005 проект в Центральной Азии по развитию навыков и сокращению бедности.

⁴² См. для обзора Грутингс и Нильсен, ЕФО (2005).

потенциала, предполагает, что потенциал для сокращения бедности посредством экономического роста заложен, среди прочего, в более эффективном развитии и использовании существующих человеческих ресурсов, и в создании соответствующих условий для развития навыков в поддержку государственных и частных инициатив занятости на местном уровне.

В данном Отчете приводятся доводы в пользу того, чтобы помочь Таджикистану создать сбалансированную систему образования, в которой разные уровни (дошкольное, начальное, среднее и высшее образование), разные секторы образования (общее, профессионально-техническое, профессиональное и академическое) и целевые группы (молодые люди и взрослые) получают поддержку, которая не приводит к переизбытку или к недопоставке

дипломированных специалистов на различных уровнях квалификации. Плохую службу для будущего социально-экономического развития Таджикистана сослужит излишний упор на начальное образование, равно как и излишний упор на высшее образование. Опыт ЕС показывает, что современные и гибкие экономические системы нуждаются в квалифицированной рабочей силе на среднем уровне диапазона квалификации⁴³. Только хорошо функционирующая государственная система может гарантировать наличие в структуре трудовых резервов сильной прослойки рабочих среднего уровня квалификации. Более того, такие рабочие среднего уровня квалификации нужны во всех отраслях экономики, а следовательно необходимо разрабатывать общую политику ПОО⁴⁴.

⁴³ Структура квалификации, необходимая для современных экономических систем, имеет форму луковицы, а не перевернутой пирамиды.

⁴⁴ Для обзора таких дискуссий см. Грунингс, ЕФО (2004).

2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

2

2.1 ВВЕДЕНИЕ

Сразу после обретения независимости системе ПОО уделялось мало внимания, как со стороны государства, так и со стороны международного донорского сообщества. Фактически, со стороны государства имелась только одна стратегия – «просто выжить»: существующие мощности и преподавательский состав поддерживались на минимальном операционном уровне, а ресурсы на улучшение потенциала и адаптацию инфраструктуры к реалиям меняющегося общества совсем не выделялись. В результате система ПОО потеряла свою первостепенную значимость для системы трудоустройства и привлекательность для молодежи. В частности, базовые профессиональные учебные заведения

низкого уровня имеют репутацию заведений, предоставляющих социальную помощь детям из малообеспеченных семей, вместо того, чтобы быть местом, где молодежь приобретает знания и навыки, требуемые на рабочем месте. Общественные дискуссии по вопросам ПОО охватывают только эти базовые учебные заведения, тогда как так называемое техническое образование обычно считается частью среднего (специализированного) образования⁴⁵.

Интерес к системе ПОО возродился где-то в 2002 году в связи с разработкой НССБ. Несмотря на то, что в НССБ ПОО как таковое было отмечено только вскользь, но хотя бы вопросы знаний и навыков трудовых ресурсов были поставлены на политическую повестку дня.

⁴⁵ В данном Отчете мы будем использовать более широкую концепцию ПОО, включающую все уровни и все формы ПОО, а не только те, которые предоставляются базовыми профессиональными учебными заведениями.

Сначала будут представлены основные характеристики системы ПОО. Такое описание рисует удручающую картину текущей ситуации. Однако, прежде чем перейти к быстрым выводам важно понять как ПОО довели до такой безнадежной ситуации. Текущее состояние ПОО будет рассмотрено в историческом контексте. Оно покажет, что многие возникшие проблемы являются не просто результатом запустения и разрухи в начале 1990-х, а уходят корнями в те времена, когда еще не было независимости и гражданской войны. Также будет понятно, что основные проблемы по своей природе являются системными. Система ПОО в Таджикистане, в том виде, в котором она была унаследована с советских времен, развалилась вместе со всесоюзной системой образования и трудоустройства, неотъемлемой частью которых она являлась.

От этого больше всего пострадали базовые профессиональные учебные заведения, и в этом Отчете данным учебным заведениям уделяется особое внимание. Важно понимать, что текущая ситуация ПОО уходит корнями в развал более широкого институционального устройства, политика реформирования должна быть в равной степени встроена в более широкие аспекты разработки политики человеческого развития в целях социально-экономического развития. Ключевым вопросом в данном контексте является обеспечение такой ситуации, когда система образования и обучения в целом была бы гибкой и предоставляла возможности учиться в течение всей жизни в ответ на потребности в обучении отдельных людей и всего сектора образования. Развитие навыков, в частности ПОО, для получения квалификации низкого и среднего уровня, на которые есть спрос в экономике (формальной и неформальной) должно получить соответствующее общепризнанное место в общей системе образования и обучения.

В данном разделе этой главы речь пойдет о том, что потенциальный охват ПОО высок в количественном

отношении. Однако, хотя система должна будет охватить достаточно большое количество человек, состав ее будущей клиентуры будет очень однородным. У учащихся системы все больше и больше возникают совершенно разные потребности в обучении и получении навыков. Все это, вместе с отсутствием четких сигналов о необходимости развития навыков от системы формального и неформально трудоустройства, говорит о том, что нужны серьезные изменения в методах организации ПОО и в том, чему там учат. В Кратком описании заключительного раздела по политическим инициативам текущей реформы ПОО говорится о растущем осознании существа вопроса, но также и о том, что реформа все еще находится на очень ранних стадиях.

2.2 ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ В ПОО

Структура образовательной системы в Таджикистане⁴⁶

С 1996 года обязательная система базового образования в Таджикистане включала классы с 1-ого по 9-ый (ранее по 11-ый класс), в том числе четыре года начального образования и пять лет младшего среднего образования. Ученики идут в первый класс с семи лет и заканчивают обязательное образование в 16 лет. В этом возрасте выпускники школ получают только базовое общее среднее образование и не получают никакой профессиональной квалификации. Таким образом, те, кто уходят из школы сразу же по завершению обязательного образования, входят в рынок труда как неквалифицированные рабочие. С другой стороны, по законодательству всем учащимся гарантируется бесплатный доступ в любое учебное заведение, дающее законченное среднее образование (общее или профессиональное) и – по конкурсу – техническое (среднее специальное) и высшее, для того, чтобы получить первую рабочую квалификацию⁴⁷.

⁴⁶ См. Бурнет и Темуров (2002).

⁴⁷ ЮНЕСКО (2000).

2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

После завершения обязательного базового образования таджикская система образования предлагает множество различных вариантов, включая общее полное среднее, профессиональное и техническое образование, или профессионально-техническое. Эти различные типы программ преподаются в разных учебных заведениях, хотя некоторые учебные заведения объединяют разные типы программ⁴⁸.

После завершения общего полного среднего образования учащиеся могут продолжить обучение и получить либо высшее образование, либо техническое (среднее специальное), либо профессиональное образование. После получения технического образования студенты могут продолжить образование в высших учебных заведениях. Студенты могут поступить в средние специальные или высшие государственные учебные заведения бесплатно на основе конкурса на ограниченное количество мест. Они также могут поступать на платной основе.

Система образования включает следующие типы и уровни обучения:

- Дошкольное образование
- Общее образование:
 - начальное образование с 1 по 4 класс;
 - неполное среднее или базовое образование с 5 по 9 класс, по окончании которого выдается свидетельство о «неполном среднем образовании»;
 - законченное среднее образование с 10 по 11 класс, по окончании

которого выдается свидетельство о «полном среднем образовании».

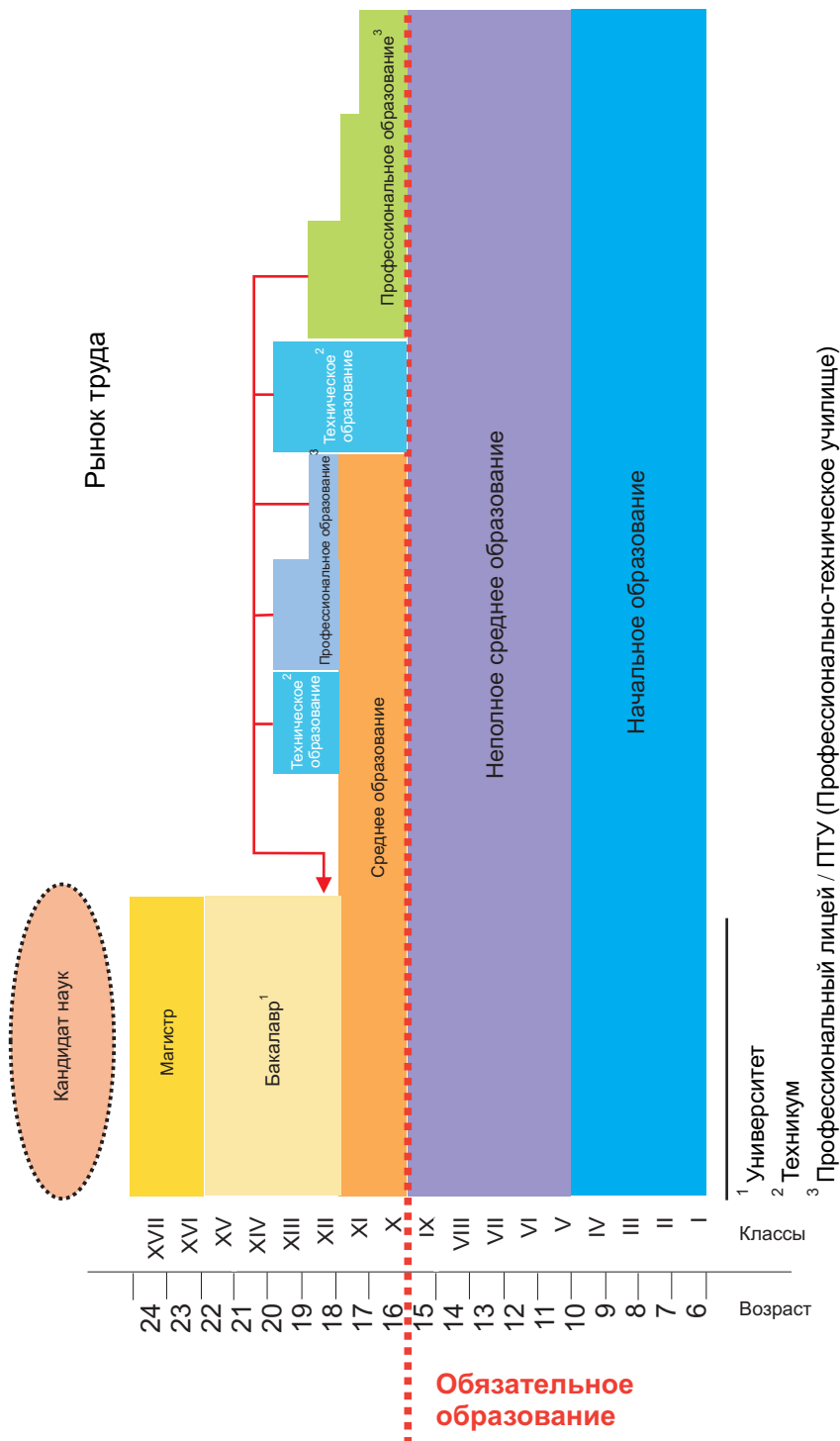
- Профессионально-технические учебные заведения (ПТУ)⁴⁹:
 - базовое профессионально-техническое образование с 10 класса, или с 10 и 11 классов, по окончании которого выдается диплом о профессионально-технической квалификации;
 - базовое профессионально-техническое образование объединенное с полным средним образованием с 10 по 12 класс, по окончании которого выдается свидетельство о получении «полного среднего образования» и диплом о профессионально-технической квалификации;
 - базовое профессионально-техническое образование на базе среднего образования, с 12 класса, или с 12 и 13 класса, по окончании которого выдается свидетельство о профессионально-технической квалификации.
- Технические колледжи (специализированные средние школы)⁵⁰:
 - среднее техническое образование, объединенное с полным средним образованием с 10 по 13 классы, по окончании которого выдается диплом о среднем профессиональном образовании;
 - среднее техническое образование с 12 по 13 классы после среднего общего образования, или с 13 по 14 классы после начального профессионально-технического образования, по окончании которого выдается диплом о

⁴⁸ С момента обретения независимости были созданы новые типы учебных заведений, такие как лицеи, гимназии и объединенные с детским садом школьные комплексы. В лицеях учатся с 6 по 11 класс, и они специализированы, обычно по таким предметам, как экономика и гуманитарные науки. В гимназиях учатся с 1 по 11 класс, и там более комплексная учебная программа с углубленным преподаванием некоторых предметов; они академической направленности. С 1994 года разрешено создание частных учебных заведений на всех уровнях.

⁴⁹ Существуют разные учебные заведения, которые дают базовое профессионально-техническое образование, такие как базовые профессиональные учебные заведения, начальные профессиональные учебные заведения и профессиональные учебные заведения. Авторы этого Отчета будут использовать термин «профессиональное учебное заведение».

⁵⁰ Учебные заведения, которые дают среднее специализированное образование/техническое образование называются по-разному, например техникум, среднее специализированное учебное заведение, колледж и технический колледж. Авторы данного Отчета выбрали термин «технические колледжи».

Схема системы профессионального образования и обучения в Таджикистане



среднем профессиональном образовании.

- Высшие учебные заведения:
 - образование младшего специалиста продолжительностью в два года;
 - четыре года учебы на получение степени бакалавра после получения среднего образования,

начального профессионального образования, объединенного с полным средним образованием, и после обоих типов технического образования;

- двухлетние магистерские программы после получения степени бакалавра;
- аспирантура.

Эта схема является первой ступенью в рамках непрекращающегося процесса развития стандартной графической модели систем профессионального образования и обучения. Будущие уточнения могут включать дальнейшие поправки к терминам, данные по зачислению и отсеиванию студентов, а также терминологию на местном языке.



2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

Выпускники учебных заведений, которые получили профессиональную квалификацию без полного среднего образования, не могут перейти на более высокий уровень образования.

Выпускники со свидетельством о полном среднем образовании могут продолжить учебу или в системе технического или высшего образования. Выпускники со свидетельством об окончании одно-двухгодичных профессиональных программ после получения полного среднего общего образования могут перейти на более высокий уровень образования, но только если у них есть свидетельство об окончании среднего общего образования. Им не могут быть зачтены пройденные в системе профессионального обучения дисциплины, если впоследствии они будут поступать, например, в техническое учебное заведение.

Профессиональные учебные заведения поэтому почти полностью изолированы в рамках системы общего образования, и практически представляют собой тупиковые образовательные тропы для тех, кто там учится. От выпускников ожидают вхождения на рынок труда после получения дипломов о профессиональном образовании. В 2002 году всего лишь около 4% выпускников

профессионального образования продолжили учебу в техническом и высшем образовании⁵¹. Как и везде в бывшем Советском Союзе была предпринята инициатива увязать специализированные средние учебные заведения с вузами⁵². Это еще больше углубляет пропасть между профессиональными учебными заведениями и другими учебными заведениями на всех уровнях образования.

Профессиональные учебные заведения, технические колледжи и другие учебные центры

Получение профессионального и технического образования строго институционализировано и предлагается практически только государственными учебными заведениями. Профессиональные учебные заведения под эгидой Министерства труда и социальной защиты (Минсоцтруда) дают профессиональное образование по рабочим специальностям, а технические учебные заведения под эгидой Министерства образования (Минобраз) и некоторых других линейных министерств дают образование по техническим специальностям и образование специалиста.

Уровни МСКО (Международная стандартная классификация образования)

Уровень МСКО	Начальное	Базовое	Полное среднее образование	Техническое образование	Профессиональное образование	Бакалавр	Магистр	Доктор (PhD)
1	x							
2		x						
3			x	x (1 и 2-года после получения обязательного образования)	x			
4				x				
5						x	x	
6								x

⁵¹ Информация предоставлена Министерством труда и соцзащиты, март 2004.

⁵² Постановление Правительства Республики Таджикистан № 96, Государственный образовательный стандарт в высшем профессиональном образовании, 23 февраля 1996 г.

Задействованные министерства практически не сотрудничают между собой, как впрочем, и сами учебные заведения, по таким проблемам, как оптимизация процесса обучения за счет совместного использования мощностей и персонала, так и по вопросам пересмотра учебных планов.

В сравнительном отношении классификация профессиональных и технических учебных заведений и квалификация, используемая в Таджикистане, впрочем, как и в других местах бывшего Советского Союза, – запутанная, поскольку она находится на третьем уровне МСКО, хотя совершенно очевидно, что в соответствии с такой классификацией проводится подготовка по разным уровням квалификации и типам профессий⁵³. В действительности, существующие профессиональные и технические учебные заведения подпадают под диапазон МСКО от 2 до 4. Как и в других бывших советских республиках, в таджикской системе образования существует два главных типа профессиональных и технических учебных заведений.

■ Базовые профессиональные учебные заведения обычно относились к какому-нибудь крупному промышленному предприятию, предприятию в сфере обслуживания или сельскохозяйственному предприятию, а с 1996 года находились в ведении Минсоцтруда. В этих учебных заведениях студентов обучали для работы на квалифицированных рабочих местах и на рабочих местах со средней квалификацией в конкретных предприятиях. Они традиционно

были сильно ориентированы на навыки, а также предоставляли практическое обучение либо в цехах самого учебного заведения, либо на производственных мощностях самого предприятия. Однако, такое гарантированное учебное сотрудничество с крупными государственными предприятиями кануло в прошлое, и большинство учебных заведений было лишено возможности проходить учебную практику. С 1991 года сеть поставки профессиональных учебных заведений осталась фактически неизменной. В 2003/04 учебном году существовало 71 профессиональное учебное заведение, три учебных центра при Службе занятости и девять бизнес центров в горных регионах, все они предоставляли базовое профессиональное обучение⁵⁴. Из всех профессиональных учебных заведений приблизительно 54 – это сельскохозяйственные учебные заведения в сельской местности⁵⁵. Эти профессиональные учебные заведения относительно небольшие, в среднем персонал в них составляет 40 человек и примерно 350 зарегистрированных студентов.

■ Имеется 58 технических колледжей, из которых восемь сотрудничают с высшими учебными заведениями⁵⁶. Технические колледжи готовят студентов по технической и профессиональной квалификации среднего уровня в таких сферах, как образование (20 колледжей), здравоохранение (12 колледжей), промышленность и торговля. Эти колледжи находятся в ведении Минобразования и других

⁵³ См. Годфри (2002).

⁵⁴ Среди профессиональных учебных заведений 16 профессиональных лицеев, одно специализированное профессиональное учебное заведение и две вечерних школы. Из них 15 расположены в Душанбе (включая пять профессиональных лицеев, одно специализированное заведение и одно вечернее заведение); 20 – в Хатлонской области (включая два профессиональных лицеев), 24 – в Согдийской области (включая семь профессиональных лицеев), 12 – в центральном регионе (включая один профессиональный лицей и одно вечернее заведение) и один профессиональный лицей в ГБАО.

⁵⁵ Однако, только приблизительно 35 работают исключительно как учебные заведения, другие же сдали в аренду свои помещения в других целях. На самом деле отсутствует надежная информация о том, что на самом деле происходит в учебных заведениях, в отношении того, чем занимаются преподаватели и студенты в классной комнате. Три профессиональные учебные заведения были недавно преобразованы в Учебные центры службы занятости.

⁵⁶ Есть также индустриально-технический педагогический колледж (расположенный в Душанбе, не так давно в Худженте, Согдийской области, был открыт филиал этого колледжа).

2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

специализированных министерств и государственных органов. Они представляли собой альтернативный, более длительный путь для тех учащихся, которые не смогли напрямую поступить в учебные заведения, дающие полное среднее и высшее образование. В технические колледжи поступали по результатам вступительных экзаменов выпускники школ, окончившие 9 или 11 класс. Число студентов определялось потребностями соответствующих министерств и их организаций.

Мощности и оборудование большинства профессиональных учебных заведений находятся в плачевном состоянии, в технических колледжах ситуация не намного лучше. Практически не было сделано никаких инвестиций в новое оборудование в течение, по крайней мере, 20 последних лет.

Набор, закрепление и отсев

Коэффициент набора в обязательном образовании упал в течение прошлого десятилетия. В советские времена набор учащихся в начальном и базовом образовании составлял фактически 100%. По данным «Обзора сектора образования Всемирного банка», по официальным данным в 1999 году чистый набор в начальную школу составил около 92%, тогда как данные

исследования показали цифру в 82%⁵⁷. Согласно данным 2003 года чистый набор в начальном образовании был 98%, а в базовом образовании – 94%⁵⁸. В 2004 году приблизительно 98% соответствующей когорты окончили 9 класс. Падение количества набранных, обучающихся и завершивших учебу надо рассматривать на фоне появления бедности и влияния гражданской войны, из-за которой многие школы оставались без электричества и системы отопления в течение многих лет. Однако, как видно из официальных данных, приведенных в Таблице 2, общий набор в среднем общем образовании существенно увеличился с 84 900 человек в 1998/99 гг. до 163 000 человек в 2003/04 гг. Эту положительную тенденцию можно отнести на счет более устойчивой текущей социально-экономической ситуации, учитывая время, прошедшее после окончания гражданской войны. Однако информации о фактическом участии нет.

Общий набор и в профессионально-техническом и в техническом образовании существенно снизился в абсолютных числах, несмотря на то, что большое количество населения находится в соответствующих возрастных группах. Из общего числа тех учащихся, которые закончили базовое образование в 2003/04 гг., приблизительно 50% продолжали учебу в рамках полного среднего образования,

Таблица 2: Общий набор учащихся в системе образования за конкретный период (в тысячах)

	1990/91	1995/96	1998/99	2000/01	2003/04
Начальное и базовое образование (1–9)	1 139,6	1 198,2	1 347,1	1 369,8	1 496,9
Среднее образование (10–11)	170,6	111,9	84,9	131,6	163,0
Профессиональное образование	41,9	30,6	24,7	24,5	24,2
Техническое образование	*	26,8	19,4	23,2	29,2
Высшее образование	69,3	*	75,5	77,7	107,6

*нет данных

Источник: Ежегодный Справочник 2004 г., Таджикистан. Министерство образования

⁵⁷ Всемирный Банк, «Обзор сектора образования Таджикистана», 10 октября 2002.

⁵⁸ Всемирный Банк, «Последняя оценка уровня бедности в Таджикистане», Основной Отчет, Вашингтон, 2004.

10% пошли в профессиональное или техническое образование. Приблизительно 40% не стали продолжать учебу вне обязательного уровня, и вместе с теми, кто не получил обязательного образования, они составляют существенный приток неквалифицированной рабочей силы на рынок труда. В дополнение к этим рабочим, те, кто бросает учебу после получения полного среднего образования, также входят на рынок труда, не имея квалификации, хотя и с более высоким уровнем общего образования. Таким образом, ежегодно на рынок труда входит более 100 000 новых участников, не имеющих никакой квалификации⁵⁹. И наоборот, общее количество тех, кто получает навыки на краткосрочных курсах, составляет не более 5 000 человек в год.

Вызовы, с которыми сталкивается общее образование

Попытки улучшения ситуации в образовании Таджикистана, предпринятые в середине 1990-х, были, прежде всего, сосредоточены на восстановлении физической инфраструктуры, включая отопление, электричество, ремонт крыши и окна. Проблемы инфраструктуры стали еще острее с быстрым ростом числа детей школьного возраста. Эти основные проблемы все еще не решены полностью. Многие школы, особенно за пределами столицы, работают в нескольких смен и еще не были отремонтированы⁶⁰.

Впоследствии больше внимания стали уделять содержанию общего образования, а также квалификации и оплате труда преподавателей. Некоторые из самых существенных недостатков советского подхода к общему образованию, которые сохранились в Таджикистане, это перегруженный график работы, много разных, не связанных между собой

предметов, а также сильный упор на академическое обучение и механическое заучивание. В центре процесса преподавания был преподаватель. Кроме того, в Таджикистане не было национальной системы оценки, и, соответственно, отсутствует ясное понимание того, как действует система образования в смысле полученных результатов. Подход к общему образованию отражен в общих образовательных элементах профессионального и технического образования, и вместо того, чтобы поощрять менее академически настроенных учеников не покидать систему образования, он подталкивает их бросать учебу.

Реформа началась, но старые подходы остаются нормой, хотя число различных предметов было уменьшено.

Уровни квалификации

Общим пониманием в Таджикистане является то, что программы ПОО подпадают под уровень МСКО-3 для квалифицированных рабочих, а технические колледжи обеспечивают квалификацию на уровне МСКО-4 для специалистов. Однако, система является слишком ориентированной на предложение и, следовательно, не основана на анализе и ясном понимании различных уровней квалификации, существующих на рынке труда. Не очень понятна разница между уровнем и сложностью профессиональной части различных профессиональных программ, а также различных уровней, под которые они должны подойти. Отсутствует прозрачность, как в отношении самой системы, так и в отношении квалификаций, которые она предоставляет.

В ПОО различные типы программ определены, прежде всего, в смысле их общего образовательного содержания и веса. Таким образом, главным

⁵⁹ Данные по отсеву и количеству выпускников, не получивших никакой квалификации основаны на приблизительных подсчетах по данным, приведенным Минобразом и Минсоцтруда и Всемирным Банком.

⁶⁰ Всемирный Банк в течение нескольких лет предоставлял средства на ремонт мощностей в системе начального и базового образования.

2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

аргументом выбора между, например, одно- или двухгодичной программой или трехлетней программой после 9-ого класса, является желание или нежелание учащегося получить полное среднее образование вместе с профессиональными навыками. Это не зависит от оценки уровня квалификации на рынке труда, к которому учащийся желает быть подготовленным. К тому же не совсем понятно, какая существует разница, в отношении приобретенных навыков, между различным программами ПОО и краткими (максимум три месяца) курсами, которые, например, предоставляются через службу занятости.

Преобладающий акцент на общем образовании и коротком промежутке времени, который фактически посвящен профессиональной теории и обучению навыкам, приводит к заключению, что по окончании профессиональных учебных заведений или колледжей, студенты становятся не квалифицированными рабочими или специалистами, а фактически в действительности получают более низкий уровень квалификации. Это указывает на то, что система дает менее высокий уровень квалификации, чем принято считать.

Профессиональные и технические программы образования

Перечень профессий и специальностей в ПОО включает 250 профессий и специальностей, охватывающих 33 сектора экономики. Существуют программы ПОО по 93 профессиям и специальностям, а также краткосрочные курсы профессионального обучения по 40 разным профессиям и специальностям.

Перечень профессий и специальностей не пересматривался с советских времен, и поэтому в нем не учтено текущее состояние рынка труда, а, кроме того, работодатели не участвуют в его

подготовке. Также, в Перечне профессий и специальностей не учитываются различные уровни и сложность профессий на рынке труда. Тем не менее, этот перечень используется в настоящее время как основа для подготовки образовательных программ. Перечень профессий и специальностей не соответствует классификации ISCO⁶¹.

В ноябре 2002 года было принято постановление по общим требованиям (стандарту) к государственному среднему профессиональному образованию, включая одобренный Перечень профессий и специальностей. Речь идет о том, чтобы в течение следующих пяти лет разработать стандарты по всем одобренным профессиям с участием «ученых, представителей предприятий и экспертов». Этот процесс не начался из-за нехватки финансирования. Шел разговор о том, что в целях экономии затрат можно было бы взять российские стандарты и просто перевести их на таджикский язык.

Самые распространенные программы приведены в Таблице 3.

В дополнение к программам, предлагаемым профессиональными учебными заведениями и колледжами, Служба по трудоустройству населения, которая также находится при Министерстве труда и социальной защиты, предлагает краткосрочные курсы для молодежи и зарегистрированных безработных взрослых. Самыми популярными краткосрочными курсами профессионального обучения в 2003 году были курсы: кройки и шитья (1 480); операторов работы на компьютере (1 003); бухгалтеров (725); фермеров (270); трактористов (188); секретарей (168). Общее количество обученных составило 5 535⁶². Самыми популярными курсами в рамках

⁶¹ В результате консультаций с местными заинтересованными сторонами в четырех странах (Таджикистан, Кыргызстан, Казахстан и Узбекистан) в 2005 ЕФО начал региональный проект по реформе национальных классификаторов. Проект призван связать данные дискуссии по реформам с продолжающимися дебатами в странах ЕС и ОЭСР по вопросам Национальной структуры квалификации.

⁶² Государственная служба занятости, март 2004.

Таблица 3: Число окончивших самые распространенные программы ПОО с разбивкой по годам

	1991	1996	1999	2001	2002
Всего выпускников	24 705	18 270	15 730	13 649	13 672
Проводник поезда и помощник проводника поезда	1 352	667	644	295	328
Деревообрабочники и плотники	1 620	1 012	704	317	224
Водопроводчики	3 105	1 402	1 790	1 367	1 178
Электросборка и инженеры-механики	654	811	559	518	268
Сварщики	1 590	1 084	389	648	483
Трактористы	3 669	3 091	2 024	2 416	2 590
Портные	2 675	2 219	1 823	3 800	3 630
Водители автомобилей	1 734	707	397	662	890

Источник: Министерство труда и социальной защиты, март 2004 года

формальных и неформальных программ ПОО являются курсы кройки и шитья. Фактически, на кройку и шитье приходится практически четверть всех новых квалификаций. Хотя в прошлом число обученных трактористов и было выше, они все еще составляют примерно 20% всех новых выпускников. Это частично отражает тот факт, что Таджикистан является аграрной страной, но кроме того, что более значимо, тот факт, что все еще идет обучение по прошлым профессиям, и что не было достаточной замены на более общую квалификацию в области сельского хозяйства. Фактически, сельское хозяйство не является одной из самых популярных программ.

Содержание и учебные программы

Учебные программы и учебные материалы были разработаны в начале 1980-х центральными органами в бывшем Советском Союзе. В настоящее время они устарели как с точки зрения педагогики, так и с точки зрения технологии, в то время как потенциал, и финансовый и профессиональный, по модернизации программ ПОО все еще очень сильно ограничен. Условия обучения все еще очень сильно зависят от предложения, они основаны на инфраструктуре, средствах обучения и учебных программах, унаследованных

из прошлого. Доминирует обучение по таким программам, где учат профессиям, не пользующимся большим спросом на рынке труда, а вот новые, возникающие в формальной и неформальной экономике профессии, не преподаются.

В 2002 году был одобрен Национальный стандарт профессионального образования⁶³. Он регулирует взаимосвязь между общим и профессиональным образованием и профессиональным обучением в рамках программы ПОО, общее количество часов для программ, выдаваемые дипломы, в нем также определены профессиональные уровни.

Трехгодичные программы по окончании 9-ого класса состоят из 4 889 учебных часов. На общее образование приходится 43% этих часов, на профессиональную теорию – 24% и на практическое обучение – 39%. Здесь слишком большая нагрузка по предметам, когда только в общем образовании дается 17 разных предметов. Вряд ли существует какая-либо связь между общим образовательным элементом учебной программы, профессиональной теорией и практическим обучением. Кроме того, практическое обучение очень страдает от нехватки соответственно

⁶³ Постановление № 419 от 4 ноября 2002 года о Национальном стандарте по профессиональному образованию Республики Таджикистан.

2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

оборудованных цехов и от того, что фактически исчезла практика обучения на предприятии.

Методологическому Научному Центру Минсоцтруда было поручено пересмотреть существующие и разработать новые учебные программы⁶⁴. Однако, потенциал по разработке новых учебных программ ограничен, и не очень много изменений было внесено в существующие учебные программы после обретения Таджикистаном независимости. Те несколько новых учебных программ, которые были введены, были списаны с России. Это означает, что учебные программы не приспособлены ни к национальным, ни к местным условиям в Таджикистане. Учебные заведения могут взять инициативу в свои руки и предложить новую учебную программу, которая, в конечном счете, должна будет получить одобрение Минсоцтруда. Однако на практике такое происходит очень редко⁶⁵.

Преподаватели и инструкторы

По состоянию на 1 января 2004 года в профессиональных учебных заведениях официально числилось 3 120 человек преподавательского состава. Их численность немного возросла с 2002 года (когда она доходило до 2 803). Сюда входят как преподаватели и инструкторы, работающие на полную ставку, так и почасовики. Более чем 25% персонала – женщины, хотя среди преподавателей специальных и профессиональных предметов эта доля превышает 50%.

В Таблице 4 показано, что большая часть управленческого персонала и преподавателей общих/социальных предметов имеет высшее образование или, как в случае почти одной трети преподавателей общеобразовательных предметов, техническое образование.

Большее половины преподавателей профессиональной теории и практических инструкторов имеют техническое образование, а большая часть остальных имеет высшее образование. Это говорит о том, что почти все преподаватели профессиональной теории и инструкторы имеют образование, по крайней мере, на один уровень выше, чем тот, который они преподают.

В целом среди лиц, делающих политику в области ПОО Таджикистана, существует озабоченность относительно того, что уровень квалификации преподавательского состава в профессиональных учебных заведениях относительно низок, как в отношении уровня их образования, так и в отношении характера того технического и педагогического образования, которое они получили. Самое большое беспокойство вызывает тот факт, что относительно немного преподавателей и инструкторов имеют реальный опыт практической работы. А даже если такой практический опыт и имеется, он уже в значительной степени устарел и был получен в период до 1991 года.

Преподаватели практики учились в Технологическом педагогическом колледже в Душанбе и в его филиале в Худжанте. В 2005 году в этих двух учреждениях было 1 158 студентов и 202 выпускника. Колледж обучает преподавателей практики по шести направлениям, как показано в Таблице 5.

Отсутствие адекватных учебных мощностей в колледже и ограниченное производственное обучение мешают развитию соответствующих профессиональных навыков. Многие инструкторы не знают о последних технологических наработках в своей области, и, более того, имеют мало или совсем не имеют практического опыта по тем профессиям, которые они

⁶⁴ Следует отметить, что численность сотрудников, работающих в Отделе ПОО и в Методологическом Центре очень низка. В каждом подразделении около пяти сотрудников и не существует внешних организаций по поддержке ПОО.

⁶⁵ Два международных проекта помогают Методологическому Научному Центру в создании потенциала разработки учебных программ. Один проект осуществляется при поддержке Deutsche Entwicklungsdienst, а другой – программой Тасис. Однако, они представляют собой небольшие пилотные инициативы и еще не смогли внедрить какие-либо системные перемены.

Таблица 4: Образовательный уровень профессионального персонала в профессиональных учебных заведениях на 1 января 2004 г.

	Общее количество сотрудников	Высшее образование (%)	Техническое образование (%)	Другое образование (%)
Управленческий персонал	322	88**	12	0
Практические инструкторы	1 509	40	56	4
Преподаватели социальных предметов	152	100	0	0
Преподаватели общеобразовательных предметов	620	71	29	0
Преподаватели профессиональной теории	305	47	53	0
Другие*	212	67	31	2

*в том числе воспитатели, преподаватели физкультуры и преподаватели военного дела

**почти все директора и заместители директоров имеют высшее образование, тогда как среди старших мастеров – только 50%.

Источник: Отдел ПОО, Министерство труда и социальной защиты, март 2004 г.

преподают. Хотя этого и не видно из Таблицы 5, оказывается, что большая часть недавно принятых на работу инструкторов пришли в профессиональные учебные заведения прямо из Технологического педагогического колледжа без какого-либо предшествующего опыта работы в промышленности, или, что происходит все чаще и чаще, сами являются выпускниками профессиональных учебных заведений. В Колледже теперь можно получить и степень магистра и степень бакалавра по соответствующему предмету, что

означает, что совсем не обязательно студенты посещают занятия для того, чтобы стать инструкторами в учебных заведениях ПОО. Один аспект, почему подаются заявления во все виды учреждений высшего образования – это то, что молодые люди с дипломом о высшем образовании освобождаются от службы в армии.

Преподаватели общих предметов и профессиональной теории обучаются на индустриально-педагогическом факультете Таджикского педагогического университета.

Таблица 5: Число выпускников Технологического педагогического колледжа по сферам специализации в 2003-05 гг.

Специализация	2003	2004	2005
Техническое обслуживание и авто механика	50	77	53
Сельскохозяйственные машины	8	30	27
Шитье	15	36	25
Промышленное и гражданское строительство	10	15	26
Автомшины и услуги автомобильного транспорта	-	5	32
Электричество	-	6	39
Всего	83	169	202

Источник: Отдел ПОО, Министерство труда и социальной защиты, февраль 2006 г.

2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

Этот факультет был недавно переименован в Факультет технологии и предпринимательства, хотя его функции остались в значительной степени тем же самым, какими и были, то же самое относится и к образовательным программам. Лица, вырабатывающие политику, кроме того, озабочены качеством программ обучения преподавателей. Они видят необходимость расширить возможности подготовки преподавателей и инструкторов, чтобы такие возможности были и за пределами столицы, равно как и необходимость улучшать качество образовательных программ.

Система повышения квалификации преподавателей и инструкторов фактически развалилась, а большинство преподавателей и инструкторов с периода 1980-х не имели возможности усовершенствовать свои педагогическое знания и навыки, равно как и знания и навыки, относящиеся к тем предметам, которые они преподают.

Профессиональную учебную литературу, журналы и публикации, те, к примеру, которые получали из России, и которые в прошлом были широко и легко доступны, в настоящее время получить очень трудно. Даже те преподаватели и инструкторы, которые в прошлом повышали свою квалификацию из профессионального интереса, в сегодняшней ситуации делают это с трудом, или вообще не могут сделать.

Престижность работы преподавателя или инструктора в ПОО крайне низка. Зарботной платы не хватает на то, чтобы содержать семью. Если в 1989 году средняя зарплата в образовании была наравне с общим средним уровнем зарплат, эта ситуация резко изменилась в 1990-х. В 1999 году средняя месячная зарплата в образовании составляла чуть больше половины от общей средней заработной платы, и была почти в шесть раз меньше, чем в промышленности⁶⁶. На практике обычный преподаватель зарабатывает примерно одну треть суммы, которая считается чертой

бедности. Многие преподаватели были вынуждены искать альтернативные доходы или просто бросили преподавательскую деятельность. Как следствие преподавательский корпус очень быстро стареет, а молодых преподавателей привлечь очень трудно. Хотя зарплату преподавателям и повысили заодно с увеличением зарплаты других государственных служащих, стартовые уровни были настолько низки, что такое повышение оказало всего лишь ограниченный эффект на получаемый доход.

Управление и менеджмент

Минобраз отвечает за управление всеми частями системы образования, включая техническое образование, за исключением базовых профессиональных учебных заведений, которые находятся в ведении Минсоцтруда. Разделение обязанностей между этими двумя министерствами на двух уровнях образования отражено в сильном разделении между двумя сетями доставки, состоящими из технических учебных заведений (колледжи) и профессиональных учебных заведений соответственно. Оба министерства сохраняют централизованную структуру управления по этим двум подсистемам. Минобраз также сохраняет полный контроль над элементом общего образования профессиональных учебных программ и принимает решение о сертификате, который будет выдаваться по той или иной профессиональной программе. Это означает, что ни о каком пересмотре содержания программы ПОО без полноправного участия Минобраз не может быть и речи.

Социальные партнеры в настоящее время не участвуют ни в одном из аспектов управления и менеджмента системы ПОО. Не существует национального совета социальных партнеров, который мог бы служить платформой для обсуждения будущего развития системы ПОО в Таджикистане. Фактически, явно проявляется наследие

⁶⁶ ЮНЕСКО (2000).

советских времен в понимании того, кто должен представлять работодателей. Все еще существует мнение, что Министерство сельского хозяйства и Министерство промышленности являются самыми подходящими представителями работодателей, и что именно с ними следует обсуждать будущее системы ПОО.

В Минсоцтруда Отдел ПОО отвечает за разработку политики, подготовку законодательства, определение Национального стандарта профессионального образования, а также за общее управление и мониторинг. Научно-методологический центр ПОО несет ответственность за разработку учебных программ и планов, учебников и пособий, технических возможностей и распространение внешнего опыта. Институциональный потенциал обоих подразделений ограничен. Отдел ПОО в большей степени занимался вопросами ежедневного выживания имеющейся сети учебных заведений, а Научно-методологический центр оказался не в состоянии подготовить новые учебные программы и учебники. Минобраз отвечает за установление требований для компонента ПОО в общем образовании и за разработку соответствующих учебных планов и учебников.

До настоящего момента самостоятельность профессиональных учебных заведений была сильно ограничена. Они получали плановые цифры из Отдела ПОО Минсоцтруда в отношении количества учащихся, которых надо зачислить по каждой программе и должны были распоряжаться бюджетом строго в соответствии с определенной бюджетной статьей. Однако, в министерстве разработали планы с 2006 учебного года, начинающегося в сентябре, предоставить самостоятельность учебным заведениям в отношении того, каким профессиям следует учить и сколько учащихся надо зачислять по каждой программе. Этот шаг в сторону от строго централизованного подхода отражен на

региональном уровне посредством учреждения небольшого областного отдела профессионального образования. А управление техническими колледжами осуществляется на центральном уровне, и они не имеют никакой реальной самостоятельности.

Доля средств, выделяемых на образование из национального бюджета в валовом внутреннем продукте падала со времени обретения независимости до 1996 года, а после 1996 возросла, но не намного. В 2004 году общий государственный бюджет для ПОО составил 4,82 миллиона таджикских сомани, а бюджет, выделенный учебным заведениям, составил 1,12 миллиона таджикских сомани (1,63 миллиона и 0,38 миллионов Евро соответственно). В 2001 году общий бюджет на ПОО был чуть выше одного миллиона Евро. Хотя государство и увеличило расходы на образование, а удельное финансирование на одного учащегося снова увеличилось в последние годы, в течение ближайших лет финансирование системы будет недостаточным.

Однако доля государственных средств, истраченных на образование, колебалась вокруг 15%, а в 2004 году составила 15,03%, что нельзя считать низким (АБР, 2006). Однако, фактический бюджет на образования низок, и все еще представляет собой препятствие для того, чтобы проводить реформу на всех уровнях образования.

Как показано в Таблице 7, в 2001 году около 85%, а в 2004 году около 75% государственного бюджета на ПОО было использовано на выплату заработной платы и взносы на социальное обеспечение, а также на питание учащихся. Однако, заработная плата в образовании очень низка. Президент Рахмонов подписал 4 ноября 2004 года Постановление о повышении минимальной заработной платы и зарплаты государственных служащих, которое вступило в силу с 1 января 2005 г. В Постановлении предусматривается стопроцентное повышение зарплаты

Таблица 6: Удельный вес национального бюджета на образование в 1991, 1996 и 2002 гг. в общем объеме валового внутреннего продукта

	1991	1996	2002
Удельный вес национального бюджета на образование в ВВП (%)	9,0	2,1	2,6
Удельный вес национального бюджета на профессиональное образование в ВВП (%)	1,3	0,04	0,09

Источник: Министерство труда и социальной защиты, март 2004

работникам науки, здравоохранения и социального обеспечения, для воспитателей дошкольных учреждений и преподавателей начальной школы увеличение составило 70%, для других преподавателей – 60%, а для других категорий государственных служащих в сфере образования и культуры увеличение составило 50%. Размер минимальной заработной платы, который также используется для исчисления пенсии, увеличился с 7 таджикских сомани (2,50 доллара США) до 12 таджикских сомани (4,30 доллара США) в месяц с вступлением данного постановления в силу в 2005 г.

Очевидно, что объем государственного бюджета недостаточен, а структура текущего бюджета не соответствует потребностям ПОО на приобретение оборудования, учебных материалов, повышения квалификации преподавателей и внедрение инноваций⁶⁷.

Таблица 7: Удельный вес государственных затрат на ПОО по основным статьям бюджета в 2001 и 2004 гг.*

Статья бюджета	2001	2004
Заработная плата	40,3	40,1
Взносы в социальное обеспечение	9,3	10,1
Содержание зданий	6,8	7,0
Питание учащихся	35,0	23,6
Электричество, газ и вода	1,5	8,2
Приобретение оборудования	2,3	7,7
Другое	4,8	3,3

*плановый бюджет

Источник: Министерство труда и социальной защиты, март 2004

⁶⁷ На самом деле 0.16 таджикских сомани, выделяемых на питание одного учащегося, не хватает на то, чтобы предоставить нормальное питание.

социалистических принципах. Ее основные характеристики берут начало с периода массовой индустриализации в Советском Союзе в течение 1950-х, когда крупные государственные промышленные и сельскохозяйственные предприятия нуждались в большом количестве рабочих, имеющих среднюю квалификацию и в специалистах среднего уровня, чтобы выполнить производственные цели, поставленные центральными органами планирования. Система ПОО, которая развивалась в этом контексте, подходила для системы планирования трудовых ресурсов того времени.

Молодые люди обучались в профессиональных (рабочие) и технических (специалисты) учебных заведениях при предприятиях, на которых они должны были потом работать. После того, как они устраивались на работу, они проходили обучение без отрыва от производства, иногда совмещенное с краткосрочными курсами. Некоторые из них получали возможность, при поддержке базовых предприятий, продолжать обучение в высшем образовании. Количество учащихся по каждой специализации рассчитывалось на основе плановых цифр предприятий, в которых они должны были быть впоследствии трудоустроены.

Планирование трудовых ресурсов, которое определяло образовательный и профессиональный выбор, гарантировало рабочие места для выпускников учебных заведений. Однако, ни учеба, ни работа совсем не обязательно являются тем, к чему стремятся молодые люди. Хотя трудовая мобильность и не поощрялась в период роста в 1950-х и в 1970-х, экономическая и политическая системы предоставляли выпускникам базовых профессиональных учебных заведений много возможностей сделать карьеру. В профессиональные учебные заведения шло большинство выпускников начальной школы. Самый большой удельный вес в каждой когорте приходился на поступивших в профессиональные учебные заведения,

а доступ к высшему образованию, несмотря на растущее стремление к получению образования, был ограничен, и для большинства выпускников средних школ в основном представлял обучение педагогике и учебу в медицинских колледжах.

Как и во всех других бывших коммунистических странах, ситуация начала меняться в начале 1980-х. Возможности карьеры постепенно блокировались, потому что должности на высоком уровне уже были заняты теми, кто получил образование раньше, а новые должности не создавались. Технологические и организационные перемены все больше выдвигали требования к другому составу трудовых ресурсов, и уже не было потребности в таком количестве рабочих со средней и низкой квалификацией. Базовые профессиональные учебные заведения постепенно стали тупиковыми улицами и потеряли свое предназначение в качестве образовательной тропы для потенциальных студентов. Растущие бюджетные проблемы привели к приостановлению дальнейшего экстенсивного роста, а ресурсов для инвестиций в технологический интенсивный рост выделялось недостаточно. Советская экономическая система в целом вошла в порочный круг, в котором одни наработки взаимно укрепились, а другие, в конечном итоге, потерпели крах. Предприятия не смогли идти в ногу с технологическими инновациями; потребительские рынки уже больше не воспринимали изделия и услуги низкого качества; а проблемы с бюджетом еще более усилили замедление и положили конец инвестициям, не только в производственных предприятиях, но и в учебных заведениях и в других государственных учреждениях. Реалиями жизни стал дефицит товаров повседневного спроса и базовых услуг. Кризис ПОО во всех странах с переходной экономикой, включая Таджикистан, имеет более широкий контекст и долгую историю. Он не произошел внезапно в начале переходного периода, он не был результатом независимости, и он не был

2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

вызван только недостаточным финансированием. Все эти факторы вместе взятые сыграли свою роль в текущем кризисе в ПОО.

Централизованная система планирования трудовых ресурсов поощряла предприятия максимизировать свои потребности в трудовых ресурсах, как один из способов создания производственных запасов в условиях общего дефицита ресурсов. «Мягкие» бюджеты делали взаимные союзы между предприятиями и базовыми учебными заведениями ПОО выгодными и легко поддерживаемыми. Действительно, предприятия и учебные заведения обычно находились в подчинении одного и того же аппарата отраслевого министерства, и, следовательно, промышленность, строительство, транспорт и сельское хозяйство имели свои собственные подсистемы ПОО.

Директора предприятий и учебных заведений представляли собой сильное лобби на местном и министерском уровне по защите своих общих интересов. Расклеенные повсюду объявления о приеме на работу сделали сам труд дефицитным ресурсом; это было дальнейшим стимулом для предприятий убеждать рабочих не уходить с работы, что привело к тому, что предприятия становились очень неэффективными в смысле себестоимости производства⁶⁸. Профессиональные учебные заведения при предприятиях и других учебных заведениях были закрыты или брошены одними из первых⁶⁹.

Система ПОО обслуживала предприятия, которые были встроены в общую советскую экономику. Предприятия получали планы производства из центральных органов планирования. Фактически все крупные

предприятия в Таджикистане были созданы по инициативе, и большей частью при финансовой поддержке, центральных органов власти в Москве, и совсем не обязательно они были созданы для того, чтобы развивать и поддерживать сильную национальную таджикскую экономику. Они были частью всесоюзной системы разделения труда и были интегрированы в сложные структуры комплексов, которые выходили за пределы республиканских границ. Хотя в то время большая часть, если не все, крупных предприятий развалилась, в структуре ПОО в Таджикистане все еще сохраняются многие характеристики системы трудоустройства из прошлого. Она полностью перестала соответствовать возникающим потребностям рынка труда. Более того, она больше не реагирует на потребности молодежи и взрослых в образовании и обучении.

В прошлом система ПОО получала руководящие принципы и указания из Москвы, включая описания профессионального профиля, который будет включен в ПОО (профиля, который сам был основан на рабочих профилях, разработанных в соответствии с конкретными формами организации работы в государственных предприятиях), детализированные учебные программы и планы, учебники, цеховое и учебное оборудование. Текущая ситуация ухудшается тем, что большинство учебных программ и учебных материалов в профессиональных учебных заведениях было разработано в начале или в середине 1980-х. Они уже безнадежно устарели с точки зрения педагогики и технологии, в то время как потенциал страны для модернизации программ ПОО, как материальный, так и профессиональный, все еще очень сильно ограничен, частично потому что в прошлом не существовало требований

⁶⁸ Предприятия делали это не посредством более высокой заработной платы, поскольку система оплаты труда была сильно централизована, а скорее путем предоставления целого диапазона других льгот, от предоставления жилья до предоставления стипендий и путевок.

⁶⁹ Но при предприятиях или в отраслевом ведении находилась не только система ПОО. Вся система социального обеспечения была построена вокруг предприятий, а для отдельного человека – на основе работы на предприятии: получение жилья, места в детских дошкольных учреждениях, образование, здравоохранение, отдых и пенсии. Все это развалилось с развалом всей экономической системы.

по проведению такого рода работы в сфере развития.

В то время как проблемы в профессиональных учебных заведениях начались десятилетия назад, крах центральной системы планирования и внезапное введение рыночных механизмов добавили другие измерения кризису в ПОО. В переходный период были реорганизованы обязанности государства по образованию и обучению. Минобраз стал отвечать за начальное, общее среднее, техническое и высшее образование⁷⁰. Минсоцтруда стал отвечать за базовую систему профессиональных учебных заведений, конечно же, не имея того бюджета для ПОО, который был в распоряжении отраслевых министерств в прошлые годы.

2.4 УПАДОК ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

Профессиональные учебные заведения особенно сильно пострадали в результате недавних событий. Профессиональные учебные заведения и без того имели низкий статус в 1980-х, но с того времени они приходили в упадок по нисходящей спирали, и вряд ли они будут в состоянии выйти из этой ситуации своими силами⁷¹. Они потеряли гарантированное партнерство с крупными государственными предприятиями по обучению и трудоустройству. В лице базовых предприятий они также потеряли финансовых спонсоров. Хотя и имеются существенные региональные различия (в зависимости от степени разрушений, вызванных гражданской войной), большинство профессиональных учебных заведений имеет очень скудные материальные ресурсы, устаревшие учебные материалы и плохо оборудованные производственные цеха. А если в каких-то цехах и осталось

оборудование, оно безнадежно устарело и износилось, а в некоторых цехах вообще нет никакого оборудования. Многие школьные здания нуждаются в серьезном ремонте, включая улучшение санитарных условий и системы отопления. Страна не имеет ресурсов для модернизации и реконструкции, а международное донорское сообщество до настоящего момента уделяло недостаточно внимания проблемам системы ПОО⁷².

Профессиональные учебные заведения в Таджикистане отделены от общего потока образования и обучения (включая среднее техническое и высшее образование). Такая ситуация была еще более институционализирована тем, что в 1996 году Минсоцтруда стал нести ответственность за эти учебные заведения. Однако, профессиональные учебные заведения отделены и от рынков труда, поскольку они все еще готовят учащихся по такому же ограниченному числу профессий со средней квалификацией, которые когда-то были нужны крупным промышленным и сельскохозяйственным предприятиям, но которые уже больше не нужны никому. До настоящего момента профессиональные учебные заведения продемонстрировали ограниченную возможность, или полное отсутствие таковых, адаптироваться к меняющемуся состоянию рынка труда, который характеризуется не только исчезновением возможностей массового трудоустройства в крупных промышленных и сельскохозяйственных предприятиях, но и постепенным появлением неофициальной экономики, основанной на натуральном хозяйстве малых частных ферм и торговых фирм. Впрочем, профессиональные учебные заведения также не обучают должным образом большое количество рабочих, которые мигрируют в другие страны в поисках работы. Уже есть признаки того, что предприятия, нуждающиеся в

⁷⁰ В других странах были приняты другие решения. В Российской Федерации, например, по крайней мере, до 2004 года, базовые профессиональные учебные заведения были в ведении Минобраз.

⁷¹ На всем протяжении Советского Союза, слово «ПТУшник» никогда не было комплиментом, а постепенно оно стало ассоциироваться с принадлежностью к низкому классу.

⁷² См. Годфри (2002).

2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

компетентных рабочих, особенно фирмы с участием иностранного капитала, обходят стороной систему ПОО и изыскивают внутренние квалификационные возможности⁷³. Они принимают выпускников более высокого уровня образования на работу, обычно выполняемую выпускниками профессиональных учебных заведений и обучают их без отрыва от производства или по окончании краткосрочных курсов.

В ситуации, когда доступ к среднему общему и высшему образованию становится все более и более зависящим от возможностей платить за образование формально и, все чаще, неформально, низкие уровни образования, в частности, профессиональные учебные заведения, становятся уделом тех, кто не может себе позволить пойти в другое место. Все это привело к дальнейшему снижению статуса таких учебных заведений.

За счет того, что профессиональные учебные заведения предоставляют питание студентам из малообеспеченных семей, которые не могут позволить себе альтернативные пути в образовании, такие заведения все больше и больше рассматриваются в связи с социальной защитой, а не с профессиональной подготовкой. Как следствие, большое количество молодежи и взрослых в настоящее время не имеют возможности продолжить обучение или повысить свой уровень образования и положения на рынке труда. Как и в любом другом месте, именно те, у кого уровень образования и обучения ниже, становятся самыми уязвимыми жертвами процесса. Пренебрегая своими квалификационными функциями, профессиональные учебные заведения рискуют закрепить бедность среди тех

социальных групп населения, из которых они большей частью набирают своих студентов. В то же самое время, сегодня нет никаких других учреждений, которые смогли бы взять на себя, хотя бы ограниченно, те функции социального обеспечения, которые в настоящее время выполняют профессиональные учебные заведения⁷⁴. Таким образом, закрытие базовых профессиональных учебных заведений ничего не принесет в смысле сокращения бедности. Наоборот, ситуацию в базовых профессиональных учебных заведениях следует улучшать и развивать их квалификационную роль.

2.5 ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ПОО

Уже в 2003 году около 100 000 молодых людей вошли в рынок труда после окончания 9 или 11 классов без какой-либо профессиональной квалификации. По прогнозам в ближайшее время это число будет расти. Службы занятости смогут обучить или переобучить только 5 000 безработных в год. Ежегодно в профессиональные учебные заведения поступает около 25 000 человек (несколько лет назад их было 40 000, и по прогнозам в ближайшее время их число будет и дальше снижаться), в то же самое время еще 25 000 студентов поступают в средние технические учебные заведения (несколько лет назад их тоже было 40 000, в настоящее время эта цифра опять растет). Эти два вида учебных заведений ежегодно выпускают на рынок труда 15 000 человек.

В высших учебных заведениях обучается около 10 000 специалистов ежегодно. По оценкам Службы занятости приблизительно 50% всех выпускников Вузов не находят работу⁷⁵.

⁷³ Интервью с директором профессионального учебного заведения легкой промышленности в Худженге в апреле 2004 г.

⁷⁴ Функция социального обеспечения в основном состоит из предоставления бесплатного питания учащимся один раз в день. Стоимость такого питания – 0,16 таджикских сомони на человека. Можно сказать, что сохранение профессиональных учебных заведений, в том числе прием на работу преподавателей – это часть социальной политики, а не политики образования и обучения.

⁷⁵ Кодусов (2003). Анализ ситуации с трудоустройством приведен в следующей главе.

Кроме того, приблизительно 600 000 трудовых мигрантов из Таджикистана работают, большей частью, в одной из республик бывшего Советского Союза. Около 57% этих рабочих-мигрантов не имеют профессиональной квалификации, что не дает им иной возможности, кроме как работать на низкооплачиваемой работе, не требующей высокой квалификации с вредными условиями труда. Однако, денежные переводы от трудовых мигрантов представляют один из самых важных источников дохода в стране, и государственная политика основана на предположении, что трудовая миграция будет продолжаться в течение некоторого времени.

Поэтому становится понятным, что система ПОО потенциально обслуживает большое количество молодых людей и взрослых. Потенциальные учащиеся системы ПОО, и молодежь и взрослые, становятся все более неоднородными, а существующая система оказалась недостаточно гибкой для того, чтобы отреагировать на такое растущее разнообразие. Вместо этого профессиональные учебные заведения продолжали предлагать стандартизированные программы и постепенно скатились до такой ситуации, что в них обучаются только те, кто не может поступить на другие формы образования, и за счет этого они еще больше снизили собственную привлекательность для тех учащихся, которые хотят приобрести квалификацию, востребованную на рынке труда или позволяющую продолжить образование в дальнейшем.

2.6 НЕДАВНИЕ СОБЫТИЯ И ГЛАВНЫЕ ВЫЗОВЫ ПОЛИТИКИ

Общепризнанно, что в Таджикистане ПОО уже больше не удовлетворяет

необходимым стандартам. Первая попытка адаптировать систему ПОО была сделана с принятием Национального стандарта профессионального образования в 2002 году; за ним последовал Закон о базовом профессиональном образовании 2003 года.

Но эти документы были главным образом предназначены для того, чтобы заполнить регуляторный и законодательный пробелы в ситуации, когда образование Таджикистана должно было быть реорганизовано в национальную систему, а в действительности не было сделано никаких фундаментальных изменений⁷⁶. Дальнейший стимул для реформы шел непосредственно от Администрации Президента и от самого Президента, который рассматривает ПОО как важный инструмент смягчения бедности. Министра труда и социальной защиты попросили принять дальнейшие меры по реформированию системы. В начале 2004 г. министр создал специальную рабочую группу, состоящую из представителей ключевых министерств, государственных органов и социальных партнеров для того, чтобы подготовить концепцию будущей системы ПОО. В августе 2004 г. министр представил проект этой концепции в правительство для одобрения; правительство одобрило концепцию в октябре 2004 года, а Минсоцтруда поручили разработать стратегию по ее реализации⁷⁷.

Параллельно с такими мерами на национальном уровне сам Таджикистан с помощью международного донорского сообщества разработал ряд практических мер. Первой мерой такого рода было создание возможностей для проведения краткосрочных курсов переобучения взрослых. Бюро по трудоустройству предлагают краткосрочные курсы молодым людям, которые после школы (начальной или

⁷⁶ См. Следующий раздел для обзора данных документов.

⁷⁷ В период с февраля по июль 2004 г. ЕФО помогал рабочей группе в проведении информированных дебатов по ключевым вопросам, которые надо было решить для разработки концепции. Поддержка Минсоцтруда в разработке стратегии реализации будет продолжена в рамках программы Тасис, с сентября 2004 по август 2006.

2. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

средней) не получили никакой признаваемой квалификации.

Эти краткосрочные курсы, не более шести месяцев, главным образом дают такую же квалификацию, как и профессиональные учебные заведения и сильно подрывают репутацию последних, как среди предполагаемых студентов, так и среди предприятий. Другой мерой стало создание модульного учебного центра, специально предназначенного для бывших боевиков, участвовавших в гражданской войне, чтобы предоставить им базовые навыки и облегчить их реинтеграцию в общество⁷⁸.

В результате уж предпринятых действий высшее руководство Таджикистана стоит пред лицом необходимости выработать краткосрочные решения по преобразованию технологически и педагогически устаревшей инфраструктуры ПОО для того, чтобы идти в ногу с новыми потребностями в знаниях и навыках. Кроме того, необходимо разобраться с основными политическими целями, которые должна достичь система ПОО в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Это означает изменение баланса между задачами системы ПОО, связанными с социальной поддержкой, и задачами по

предоставлению квалификации и необходимостью сделать ПОО неотъемлемой частью общей и последовательной системы обучения в течение жизни. Помимо прочего, лица, разрабатывающие политику, должны определить, идентифицировать и мобилизовать необходимые ресурсы и мощности для того, чтобы претворить в жизнь эти политические цели. Надо будет вовлечь в эти дискуссии и другие заинтересованные стороны и создать для этого эффективную платформу и механизмы на национальном, региональном и местном уровнях.

В 2004 году руководство Минсоцтруда серьезно озаботилось вопросами изменения существующей системы ПОО. Оно инициировало консультации с участием заинтересованных сторон, таких как другие министерства, государственные учреждения и социальные партнеры. В рамках Стратегии сокращения бедности был также поднят вопрос о реформе ПОО, которая становилась одним из национальных приоритетов, и была начата мобилизация ресурсов для поддержки и финансирования перемен. Эти процессы только что начались, и предстоит еще очень многое сделать в деле преобразования наследия прошлого.

⁷⁸ Первый Центр был создан при финансировании ПРООН и занимался внедрением подхода МОТ по Модулям навыков труда (МНТ). Второй Центр-филиал был создан в Гармской области. Проект зависел от внешнего финансирования, и Центры столкнулись с проблемой выживания. Идут обсуждения относительно преобразования Модульного центра в Национальный ресурсный центр для студентов, преподавателей и инструкторов профессиональных учебных заведений.

3. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СРЕДА ДЛЯ РЕФОРМЫ ПОО

3

3.1 ВВЕДЕНИЕ

Направление и возможность выполнения любой реформы ПОО тесно привязаны к общему состоянию экономики, наличию государственных и частных ресурсов, к ожидаемому развитию в области трудоустройства и к структуре рынка труда. В данном разделе будет кратко рассмотрена каждая из этих областей.

Крах советской экономики и последовавший за ним гражданский конфликт, произвели разрушительный эффект на всю экономическую деятельность в Таджикистане. Крупные государственные промышленные и сельскохозяйственные предприятия, в которых в прошлом было задействовано большинство трудовых ресурсов республики, прекратили свое существование. Многие предприятия

были разрушены или не работали все годы, пока длился гражданский конфликт. Частный сектор развивался медленно, и был не в состоянии восполнить потери рабочих мест в бывших государственных предприятиях. Все это привело к невиданному в прошлом высокому уровню безработицы, росту неофициальной, основанной на натуральном хозяйстве экономики, повсеместной бедности и высокому уровню внутренней и внешней трудовой миграции. Кроме того, в результате снижения государственных расходов, быстро приходили в упадок образование, социальное обеспечение и здравоохранение. Хотя в последние годы и наметился перелом в этих тенденциях, который может быть признаком того, что есть основания для осторожного оптимизма в будущем, Таджикистан все еще считается одной из самых бедных стран мира.

3.2 ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ⁷⁹

Главная государственная стратегия продвижения экономического роста и сокращения бедности, приведена в Национальной стратегии сокращения бедности⁸⁰. В части соглашения с международными финансовыми институтами, правительство проводит политику, направленную на стабилизацию макроэкономического развития, и действует в этом направлении относительно успешно. В данном разделе будут описаны некоторые ключевые события, и также будет оценено насколько они соответствуют политике ПОО.

Макроэкономические тенденции

С 1998 года в Таджикистане наблюдались стабильно высокие темпы роста валового внутреннего продукта, от 5,3% в 1998 году до 10,2% в 2003 году. Хотя прогнозы на 2004 и 2005 гг. ниже, но все равно темпы остаются высокими, 8,0% и 5,0% соответственно. Однако, не следует забывать, что валовой внутренний продукт в 1996 году составлял всего лишь 32,6% валового внутреннего продукта в 1991 году, а в 2003 году он составил всего лишь около половины от значения 1991 года.

В 2001 и 2002 гг. правительство смогло удержать почти сбалансированный бюджет в 0,1% валового внутреннего продукта, а в 2003 году получить прибавочный валовой внутренний продукт в 0,9%, хотя и не сумело обуздать рост инфляции, который в 2003 году составил 16,4%. Однако, правительство не может полностью контролировать инфляционные процессы, поскольку приходится импортировать многие товары повседневного спроса, а цены на них меняются в результате изменения

политики в соседних странах и зависят от ненадежной транспортной инфраструктуры⁸¹.

Объем внешней торговли в 2003 году существенно вырос, в том числе экспорт – на 14,2%, а импорт – на 23,2%. Экономика все еще сильно зависит от хлопка и алюминия, которые вместе взятые составляют приблизительно 75% всего экспорта. Много базовых товаров народного потребления, включая мясо, все еще приходится импортировать.

Дефицит текущего счета был уменьшен до 1,3% валового внутреннего продукта по сравнению с 2,7% в 2002 г. Это главным образом явилось результатом растущей значимости денежных переводов от трудовых мигрантов, объем которых вырос с примерно 65 миллионов долларов США в 2002 году до 202 миллионов долларов США в 2003 году, что составляет в эквиваленте около 13% валового внутреннего продукта.

Несмотря на ограничения, вызванные политикой макроэкономической стабилизации в 2004 году правительство, в соответствии с приоритетами, установленными в НССБ, увеличило долю бюджетных средств для социального сектора, в том числе и на образование, и при этом продемонстрировало готовность решить некоторые вопросы по отрицательным социальным последствиям переходного периода. В результате повышения уровня сбора налогов даже появилась возможность усилить государственное управление за счет повышения заработной платы государственным служащим на 20% в 2003 году и еще на 25% в январе 2004 года, одновременно начав проводить сокращение штатов в целях рационализации государственной службы, по вопросам которого проходили многочисленные дебаты⁸².

⁷⁹ Информация в данном разделе взята из «Обзора Развития в Азии за 2004 г., Экономические Тенденции и Перспективы Развития в Азии, Центральная Азия» Азиатского Банка Развития (Ключевые Индикаторы Азиатского Банка Развития, вебсайт для Таджикистана, 10 августа 2004: www.adb.org); и из «Резюме по Таджикистану, Профиль данных по Таджикистану, Взгляд на Таджикистан, и Гендерная статистика Таджикистана» (вебсайт Всемирного банка, 10 августа 2004: www.worldbank.org).

⁸⁰ Правительство Республики Таджикистан, *Стратегия Сокращения Бедности*, Душанбе, 2002.

⁸¹ Курбанов (2004).

⁸² В начале 2005 года было объявлено о дальнейшем повышении зарплаты учителям.

Таблица 8: Удельный вес секторов экономики в ВВП в 1995, 1998, 2001 и 2004гг.

	1992	1995	1998	2001	2004
Сельское хозяйство	27,1	36,7	25,1	26,5	21,6
Промышленность	45,3	34,0	20,1	22,7	19,6
Строительство	*	3,2	3,8	4,1	5,5
Торговля	**	7,5	22,1	19,1	19,7
Транспорт и коммуникации	**	4,5	4,2	3,9	5,5
Другие услуги	27,6	9,6	17,1	14,6	17,4

* в том числе в промышленности. ** в том числе в других секторах
 Источник: Ежегодник Таджикистана, 2005

Структура экономики

С середины 1990-х поменялась относительная значимость основных секторов экономики, и этот процесс продолжается. По сравнению с 45,3% валового внутреннего продукта в 1992 году, доля промышленности в настоящее время составляет менее 20% валового внутреннего продукта. Это снижение в значительной степени является результатом изменений в производстве. За тот же самый период удельный вес сферы услуг в валовом внутреннем продукте увеличился с 27,6% до более чем 42%.

Бурный рост в сфере услуг, и особенно в торговле, сопровождался увеличением посевов не хлопковых культур в сельском хозяйстве и ростом производственного сектора, не связанного с алюминием. По оценкам, такая тенденция сохранится в ближайшие годы.

В сельском хозяйстве, хлопок остается, безусловно, самой важной культурой. Другие важные культуры: зерно, сладкая кукуруза, кормовая кукуруза, рис, картофель, овощи, фрукты, виноград и кормовые культуры. Животноводство представлено мясным и молочным скотоводством, овцеводством, козоводством и разведением лошадей. Однако, Таджикистану все еще приходится импортировать значительные объемы мяса.

Государственные сельскохозяйственные предприятия большей частью занимаются хлопком: в 2000 году 96% стоимости производства в них приходилось на хлопковые культуры. Напротив, в частных хозяйствах существенная доля приходилась на животноводство, около 25% всей стоимости производства⁸³.

В промышленности, на переработку алюминия приходилось 47,2% всего промышленного производства в 2004 году. Другие главные промышленные под-отрасли это – (гидро-) электроэнергетика – 6,0%; легкая промышленность – 17,8%; переработка продуктов питания – 15,0%; помол муки – 8,7%. В легкой промышленности самая важная отрасль - текстильная. Делаются попытки оживить текстильную промышленность и другие виды легкой промышленности. Однако, производственное оборудование, по большей части устарело, отмечается нехватка квалифицированных рабочих и специалистов среднего уровня, остаются свободными вакансии, оставленные теми, кто уехал из страны в поисках лучшей жизни в 1990-е.

Приватизация большинства из 8 200 находящихся в собственности государства малых и средних предприятий, выставленных на продажу, была завершена к концу 2004 года, хотя во многих случаях приобретенные активы были распроданы, и

⁸³ Страновой Отчет МФ № 01/69, май 2001.

деятельность прекратилась. Таким образом, приватизация привела к потере производственных мощностей и рабочих мест. Напротив, с приватизацией крупных предприятий не торопятся. По стратегическому плану приватизации средних и крупных предприятий на период 2003–07 гг. на продажу будет выставлено более 500 акционерных компаний и предприятий. Гостиницы и рестораны уже в большинстве своем отданы в частные руки, но большинство компаний в строительстве, на транспорте, в сфере коммуникаций и в сельском хозяйстве все еще находится в собственности государства. В сельском хозяйстве все еще есть значительное количество крупных государственных хозяйств по производству хлопка.

Реструктурирование этих хозяйств проходило медленно, потому что они сильно обременены долгами, объем которых в 2002 году фактически превышал объем хлопкового экспорта. Другие предприятия также сильно обременены долгами и нуждаются в значительных инвестициях.

Хотя восстановление экономики идет с 1998 года, международные финансовые институты говорят о том, что все еще существует множество ограничений, которые могут препятствовать устойчивому экономическому прогрессу. В то время как высокие темпы роста и обязательства правительства увеличить финансирование социального сектора – многообещающи, высокое долговое бремя может не только помешать инвестициям, основанным на иностранных ссудах и кредитах, но и помешать самому процессу восстановления. Экспорт все еще сильно зависит от хлопка и алюминия (75%), и таким образом чувствителен к изменениям в международных колебаниях цен. Высокая цена на алюминий на мировом рынке внесла существенный вклад в рост валового внутреннего продукта за последние

годы. Повышение эффективности экономической деятельности также зависит от потенциала государственных структур. Общеизвестно, что этот потенциал низок, есть серьезные проблемы в управлении и налицо слабое государственное администрирование. Продолжение роста частного сектора будет частично зависеть от способности органов государственного управления устранить коррупцию и бюрократизм, и обеспечить такой климат, который поощряет инвестиции частного сектора на всех уровнях, от финансирования микро бизнеса до возрождения крупных промышленных предприятий, и привлечение прямых иностранных инвестиций⁸⁴.

Вызовы, с которыми сталкивается реформа ПОО

Если говорить о реформе ПОО, ее проведение сталкивается с вызовами, связанными с условиями на макро уровне и условиями конкретной секторальной ситуации. Несмотря на приватизацию, политика макроэкономической стабилизации не привела к росту инициатив частного сектора в формальной экономике. Растет понимание того, что нужны институциональные перемены. И, тем не менее, за исключением сельского хозяйства, не было видно никаких признаков того, что есть потребность в развитии навыков. Это может означать, что в настоящее время многие из существующих предприятий могут сами решать вопросы профессиональных навыков тех работников, которые остались после реструктуризации, или что рынок труда предлагает достаточно квалифицированную рабочую силу, чтобы удовлетворить потребность в навыках. В последнем случае, как и в других местах с высоким уровнем безработицы, возникает ситуация, когда люди с высшим образованием делают работу, которую в прошлом выполняли

⁸⁴ По данным Международного валютного фонда, несколько факторов мешают более быстрому развитию частного производственного сектора. Это относительно высокие налоги, бюрократизм в предоставлении финансирования, низкий уровень внутренних инвестиций, отсутствие потенциала для привлечения иностранных инвестиций и барьеры в региональной торговле. Кроме того, высок риск коррупции, которая отбивает желание заниматься бизнесом. Страновой Отчет МВФ, Номер 01/69, май 2001.

люди с более низким уровнем образования. Относительное ухудшение ситуации на рынке труда для выпускников профессиональных учебных заведений является результатом таких процессов. Рост числа частных фермеров и диверсификация для того, чтобы выращивался не один только хлопок, подразумевает, что ПОО в этом секторе больше не может продолжать делать упор на рабочие места, востребованные в прошлом в государственных хозяйствах. Необходимо адаптировать предложение со стороны образования к новым видам фермерских хозяйств, у которых есть потребность в более широком наборе навыков и знаний⁸⁵.

Кроме того, макроэкономическая стабилизация, хотя она и прошла относительно успешно, не привела к росту бюджета, который позволил бы сделать серьезные инвестиции в реформу всего сектора образования. Даже с упором на начальное и общее образование, большая часть средств на финансирование инвестиций и реформ была получена из кредитов международных финансовых организаций. Стимул для того, чтобы это сделать, скорее всего, был внешним, и являлся частью структурных корректировок, а позднее частью переговоров по Стратегии сокращения бедности. Таким образом, можно предположить, что инвестиции, необходимые для реформы ПОО, не будут, по крайней мере, в краткосрочной и среднесрочной перспективе, финансироваться из государственного бюджета. Как упомянуто выше, текущая структура помощи в рамках НССБ практически не уделяет внимания ПОО.

Однако, если посмотреть на проблему изнутри самой системы трудоустройства, то становится совершенно понятно, что сегодняшняя система ПОО нуждается в государственном вмешательстве.

Изменения в относительной значимости разных секторов экономики, несмотря на отсутствие надежной информации относительно того, как эти изменения отразились на рынке труда, сигнализируют о том, что есть, и немалая, потребность в переквалификации и дальнейшем обучении взрослых. Изменения в структуре отдельных секторов, таких как торговля и сельское хозяйство, подразумевают изменения в структуре трудоустройства и потребностях в навыках. Они также указывают на потребность переориентировать текущую структуру и содержание ПОО на молодежь. Более того, хотя Стратегия сокращения бедности включает развитие новых секторов (таких как энергетика и туризм) вряд ли это можно сделать, не уделяя внимания человеческим ресурсам, которые понадобятся. Задачи по человеческим ресурсам, которые надо решать в рамках потребностей сельского развития и которые возникли после развала и приватизации крупных совхозов и промышленных предприятий в сельских районах, не менее важны, хотя пока им и не уделяется никакого внимания, кроме как с позиций сиюминутного решения вопросов сокращения бедности.

3.3 РАЗВИТИЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ⁸⁶

Для любой системы образования возрастная структура населения устанавливает количественные параметры для планирования и принятия политических решений.

Несмотря на то, что многие граждане нетаджикской национальности покинули страну в течение первой половины 1990-х, население Таджикистана выросло с 5,3 миллионов человек в 1990 году до 6,7 миллионов в 2004 г.

⁸⁵ Проект Тасис «Поддержка созданию структуры по предоставлению информации, обучения и консультаций фермерам и другим видам бизнеса в Хатлонской Области Таджикистана» рассматривает этот вопрос.

⁸⁶ Азиатский Банк Развития, Ключевые индикаторы, вебсайт Таджикистана, 10 августа 2004 г. (www.adb.org).

Хотя ежегодный прирост населения снизился с 2,9% в 1985 году до 2.3% в 1990, он остается высоким, и достиг 2,1% в 2002 году⁸⁷.

Хотя удельный вес населения моложе 15 лет снизился с 43,2% в 1998 году до 38,9% в 2004 году, удельный вес молодежи в общей структуре населения все же высок. За тот же самый период удельный вес населения трудоспособного возраста (от 16 до 63 лет) составил 50,4% и 57,0% соответственно. Такая возрастная структура будет оказывать сильное давление на потребность создавать рабочие места и достаточный потенциал в системе обучения и образования. В среднем ежегодно на рынок труда входит около 120 000 новых участников.

С развалом Советского Союза и быстрым распадом базовых социальных функций государства, бедность стала почти всеобъемлющим фактом жизни в Таджикистане⁸⁸. Гражданская война и растущая бедность вызвали рост другого явления, а именно трудовой миграции в страны СНГ, и особенно в Россию и Казахстан⁸⁹. По оценкам Международной организации миграции в 2002 году около 927 000 взрослых старше 15 лет в Таджикистане проживали в семьях, основным доходом которых были денежные переводы⁹⁰. Проведенное в начале 2003 года исследование показало, что в более четверти всех семей, по меньшей мере, один член семьи работал за границей. За период с 2000 по 2003 год около 18% взрослого населения, что в эквиваленте составляет 632 000 человек, уехало из страны в поисках заработка за границу, большинство из них на сезонную работу; примерно 84% трудовых мигрантов⁹¹ работало в России.

Большинство таджикских мигрантов в России работает в строительстве, нефтегазовой промышленности, в отрасли машиностроения и автомобилестроения, занимается продажей фруктов и овощей, работает в общепите, в сельском хозяйстве, занимается челночной торговлей и мелкой торговлей на рынках⁹². Около 85% трудовых мигрантов – мужчины. Большинство (57%) трудовых мигрантов сами говорят, что у них нет никакой профессии или навыков⁹³. Две самые большие группы трудовых мигрантов – те, кому до 29 лет и те, кому 40 лет и старше. Вторая группа – самая большая и обычно в нее входят люди, окончившие 9 или 11 классов общеобразовательной школы, не имеющие никакой квалификации, тогда как четверть последней группы – квалифицированные рабочие и специалисты. Около 14,5% трудовых мигрантов получили свой первый опыт работы именно за границей⁹⁴. Больше 40% таджикских мигрантов, работающих в бывших странах Советского Союза, выходцы из Хатлонской области⁹⁵.

Система образования должна быть готовой охватить растущее число молодежи на всех уровнях после обязательного образования, в то же самое время, подготавливая для молодых людей более соответствующие образовательные предложения высокого качества. Демографическое развитие в последующие годы потребует, чтобы на рынке труда было создано около 120 000 рабочих мест только для новых участников. Вопрос заключается в том, на каком уровне эти молодые люди покинут систему образования, и на какую работу они смогут претендовать. Воздействие здесь будет оказано текущей политикой

⁸⁷ За периода с 1991 по 1995 гг. около 285 000 человек эмигрировало из Таджикистана, многие из них были управленцами, профессионалами и интеллигенцией нетаджикского происхождения.

⁸⁸ См. выше «История и контекст – Таджикистан сегодня».

⁸⁹ Все статистические данные по миграции взяты из публикации *Трудовая миграция из Таджикистана*, Международная организация миграции, июль 2003.

⁹⁰ Там же, стр. 20.

⁹¹ Там же, стр. 23.

⁹² Там же, стр. 30–31.

⁹³ Там же, стр. 29.

⁹⁴ Там же, стр. 15.

⁹⁵ Международная организации миграции, *Трудовая миграция из Таджикистана*, июль 2003.

правительства в сфере образования и трудоустройства. В отношении образования это воздействие будет зависеть от разрабатываемых образовательных стратегий. Например, выберет ли правительство такую политику образования, которая обеспечивает сбалансированное предложение квалификаций на разных уровнях? Или же политика будет направляться попытками удержать как можно больше молодых людей подальше от рынка труда как можно дольше за счет расширения высшего образования?

С первой волной миграции в начале 1990-х страну покинуло 70–80% взрослого квалифицированного трудоспособного населения не из сельского хозяйства. Хотя эта миграция и привела к снижению уровня безработицы, она также лишила страну самой производительной части ее населения. Эта ситуация привела к необходимости решать задачу создания квалифицированной рабочей силы для работы в промышленности и в сфере обслуживания. С конца 1990-х миграция также стала выходом для многих образованных таджиков, которые остались без работы. В очередной раз это снизило уровень безработицы, но страна еще раз лишилась потенциально производительной части своего населения. Встает вопрос о том, может ли страна продолжать в долгосрочном плане рассчитывать на доступ, в частности, на российский рынок труда. Кроме того, рабочие мигранты должны обладать соответствующей квалификацией, особенно такой, которая признается предприятиями и рынками труда за границей. Учитывая, что большинство рабочих мигрантов находят работу, которая намного ниже уровня их квалификации, по их

возвращению возникнет огромная потребность в переквалификации.

3.4 РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ НА РЫНКЕ ТРУДА

Во время переходного периода рынок труда в Таджикистане столкнулся с трудной задачей, с массовыми увольнениями в государственных предприятиях, отсутствием потенциала в формальном частном секторе предоставить рабочие места растущему населению, с массовым исходом квалифицированных рабочих и профессионалов русского и немецкого происхождения, а также с массовой сезонной миграцией, особенно в Россию и Казахстан. Параллельно развивался неформальный сектор, главным образом в форме натурального сельского хозяйства и торговли, который вскоре столкнется с задачей обеспечения роста и устойчивости. Такого рода развитие событий подает смешанные сигналы для ПОО.

Однако, не очень-то и просто нарисовать ясную картину ситуации на рынке труда в Таджикистане. Никто не занимается регулярно сбором комплексных данных по рынку труда⁹⁶. В настоящее время не проводятся никакие исследования, которые могли бы предоставить информацию относительно того, какие профессии и специальности будут в будущем пользоваться спросом на рынке труда на национальном уровне. Точно также отсутствуют данные по неформальному сектору, как по количественной, так и по качественной информации⁹⁷. В результате таких процессов как миграция, развитие неформального сектора в больших размерах, крах промышленных предприятий и

⁹⁶ Хотя в 2002 г. Минсоцтруда и провело по методике МОТ «Исследование рынка труда», чтобы установить реальный уровень безработицы, это не стало регулярной практикой, и возникает вопрос о том, было ли данное исследование в состоянии установить реальный уровень безработицы. Не было проведено научного анализа для того, чтобы понять, как ведут себя на рынке труда выпускники ПОО, равно как и не было проведено исследований, позволяющих оценить ситуацию с выпускниками других учебных заведений на рынке труда.

⁹⁷ Были проведены и другие исследования рынка труда, такие как «Оценка бедности» в 1999 и 2004 гг., и, например, исследование Международной Организации Миграции (МОМ), «Трудовая миграция из Таджикистана». Однако, этого недостаточно, чтобы восполнить отсутствие всеобъемлющей информации о рынке труда на национальном уровне, равно как и информации о будущих приоритетах и требованиях по профессиям и навыкам.

РЕФОРМА ПОО В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

неработающая служба занятости, очень трудно оценить развитие событий на рынке труда и получить ясную картину, основанную на статистике, о том какой вклад в вопросы трудоустройства вносит настоящее время ПОО. А учебника по рынку труда, по которому ресурсы выделяются на основе цены и качества, просто нет в природе.

За период с 1991 по 2004 гг. все население страны увеличилось на 23,0%, с 5,51 миллионов до 6,77 миллионов, а рост трудоспособного населения составил 49,8%, с 2,58 миллионов до 3,86 миллионов.

Напротив, число работающих до 1996 года с каждым годом уменьшалось, и хотя с 1996 года пошло увеличение, в 2004 году эта цифра все еще была ниже уровня 1991 года.

Из Таблицы 9 видно, что уровень участия рабочей силы снизился приблизительно с 77% в 1991 году до приблизительно 51% в 2004 году.

В Таблице 10 показано, что в период, отмеченный высокими темпами экономического роста, ежегодно (за исключением 2001 г.) численность населения трудоспособного возраста была выше, чем численность работающих. Рынок труда не в состоянии поспевать за демографическими изменениями.

Природа трудоустройства также сильно изменилась с 1991 г. Государство уже больше не является главным работодателем, его заменил частный сектор. Интересно то, что наблюдался рост коллективных форм предприятий, особенно в сельском хозяйстве.

Таблица 9: Основные показатели рынка труда в Таджикистане, 1991 и с 1998 по – 2004 гг. (в тысячах) ⁹⁸

Показатели	1991	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004**
Население, всего	5 505,6	6 001,3	6 126,7	6 250,0	6 375,5	6 506,0	6 640,0	6 772,0
Население ниже трудоспособного возраста	2 509,9	2 595,2	2 616,2	2 611,3	2 601,1	2 589,7	2 585,0	2 634,0
Население трудоспособного возраста*	2 577,5	3 024,8	3 126,7	3 246,7	3 397,0	3 573,3	3 739,6	3 860,0
Население выше трудоспособного возраста	418,2	381,3	383,6	392,0	377,4	343,0	315,4	278,0
Рабочая сила	1 971,0	1 855,0	1 791,0	1 794,0	1 872,0	1 904,0	1 928,0	1 978,0
Работающее население	1 971,0	1 796,0	1 737,0	1 745,0	1 829,0	1 857,0	1 885,0	1 939,2
Зарегистрированные безработные	***	54,1	49,7	43,2	43,0	46,7	43,0	38,8
Экономически неактивное население	555,0	1 183,0	1 334,0	1 392,0	1 429,0	1 573,0	1 712,0	1 786,0

*По законодательству 1998 года трудоспособный возраст – это возраст от 15 до 63 лет.

**Предварительные цифры

***Данные отсутствуют

Источник: Отдел труда при Министерстве труда и социальной защиты, Таджикистан, май 2005

⁹⁸ Данные, приведенные в таблице не совсем сходятся и должны рассматриваться, прежде всего, как показатель ситуации.

Таблица 10: Годовые изменения основных показателей рынка труда, 1998–2004 гг. (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Население	2,13	2,09	2,01	2,01	2,05	2,06	1,99
Население трудоспособного возраста	4,43	2,86	1,95	3,61	5,33	4,65	3,22
Рабочая сила	0,71	-3,45	0,17	4,35	1,71	1,26	2,59
Работающие	0,28	-3,29	0,46	4,81	1,53	1,51	2,88

Источник: Отдел труда при Министерстве труда и социальной защиты, Таджикистан, май 2005

Таблица 11: Трудоустройство в государственном, частном и коллективном секторе, по форме собственности за 1991, 1998 и 2002 гг. (%)

	1991	1998	2002
Государственный сектор	59,7	42,7	27,8
Частный сектор	19,0	33,1	44,0
Коллективный сектор	21,2	23,2	27,5

Источник: Отдел труда при Министерстве труда и социальной защиты, Таджикистан, 2004

Значимость разных секторов также изменилась. Самое большое падение уровня занятости имело место в строительстве и в производственной отрасли. Сельское хозяйство, тем не менее, остается доминирующим сектором в смысле трудоустройства. В 2000 г. примерно 65% всех трудоустроенных работали в сельском хозяйстве; 7,5% – в промышленности; 10,7% – в образовании, культуре и искусстве; 4,5% – в здравоохранении и социальном обеспечении. В торговле работало только 1,8% всех официально трудоустроенных⁹⁹, но можно ожидать, что этот удельный вес в экономике мог бы быть гораздо выше, если бы был включен неофициальный сектор.

Другая меняющаяся характеристика трудоустройства это то, что рабочие места большей частью создаются в малых предприятиях и в микро-предприятиях, а также в рамках самозанятости¹⁰⁰. По информации Службы трудоустройства, на работу в малых предприятиях и в микро-предприятиях обычно устраиваются через семейные или другие связи. В то

же самое время вакансии Службы трудоустройства обычно объявляются на более традиционные рабочие места, не требующие высоких навыков и с низкой зарплатой.

Больше всего новых рабочих мест создавалось в сельском хозяйстве и в торговле. И в том и в другом секторах произошло быстрое расширение деятельности в рамках неформального сектора с низкой производительностью. В частности, новые рабочие места в сельском хозяйстве обычно создаются в натуральном хозяйстве, что указывает на то, что рост занятости произошел в период, когда сельское хозяйство стало менее значимым в экономике. В торговле также сильно доминирует неформальный сектор, и большой частью люди получают работу на рынках или схожую работу.

Уровень зарегистрированной безработицы в Таджикистане остается низким, за период с момента обретения независимости, когда никто не знал, что такое безработица, численность безработных в 1998 году составила

⁹⁹ Страновой Отчет МВФ № 01/69, май 2001.

¹⁰⁰ Кодусов (2004).

54 000 человек (2,9%)¹⁰¹. С тех пор уровень зарегистрированной безработицы несколько упал, и в 2004 года было всего 38 800 (2,0%) безработных. Учитывая отсутствие стимулов для того, чтобы зарегистрироваться в качестве безработного (низкий уровень компенсации, непривлекательность ограниченного числа предлагаемых вакансий, возможностей обучения и других инициатив, предоставляемых Службой занятости) вкпе со строгими правилами регистрации в качестве безработного, этот уровень даже отдаленно не отражает действительность. В «Обзоре трудовых ресурсов» 2002 года приводятся цифры более чем 200 000 безработных (11,3%). Кроме того, массовая миграция также привела к снижению показателей безработицы.

Из всех зарегистрированных в 2002 году безработных 55% были женщины, 62,6% были в возрастной группе от 15 до 29 лет, а 69,8% были выходцами из сельской местности¹⁰².

Рынок труда в Таджикистане сложен в контексте реформы ПОО. Несмотря на начавшийся с 1998 года экономический рост, рынок труда не был в состоянии абсорбировать даже существующие трудовые ресурсы, уже не говоря о том, чтобы создавать новые рабочие места для молодежи, входящей на рынок труда впервые, за счет представителей которой трудовые ресурсы ежегодно увеличиваются приблизительно на 120 000 человек. Неформальный сектор и миграция в настоящее время абсорбируют большое количество избыточной рабочей силы и помогают поддерживать социальную стабильность. Природа занятости также радикально изменилась. На смену бывшим крупным государственным

предприятиям, которым нужен был набор закрепленных навыков, пришло большое количество частных малых и средних предприятий большей частью в неофициальном секторе. Соответственно, требуемые знания, навыки и отношения уже не те же самые, и поэтому необходимы изменения в программах ПОО. Однако, не существует точных данных и информации относительно такого развития событий.

Для реформы системы ПОО особенно важно точно знать, как изменилась структура квалификации национальных трудовых ресурсов в результате миграции. Всегда было так, что высокий удельный вес рабочих мест, требующих высокой квалификации в сфере управления, в технической сфере занимали «европейцы», в массе своей русские, украинцы и немцы, в то время как таджикское население занимало широкий спектр рабочих мест, требующих средней и низкой квалификации в сельском хозяйстве, промышленности и в сфере услуг. Однако, реальная картина, возможно, была более сложной, и, вероятно, существуют значительные различия между городской и сельской местностью в смысле традиций, незнания русского языка и доступа к образованию. Существуют также явные различия между государственной службой, здравоохранением и образованием с одной стороны и сферой экономики с другой, представленной в частности сельским хозяйством и промышленностью¹⁰³.

Однако, сложность контекста рынка труда является не просто результатом текущей нехватки рабочих мест, меняющейся природы существующих рабочих мест или отсутствия надежной информации. Это скорее полная

¹⁰¹ Отдел труда при Министерстве труда и социальной защиты, май 2005.

¹⁰² Там же.

¹⁰³ В отношении этого вопроса Сусек отмечает в более широком Центральном азиатском контексте, что «неравенство таким образом, возможно является не результатом преднамеренной дискриминации, а силой инерции с обеих сторон: традиция иметь главным образом сельское население со стороны коренного населения; со стороны работодателя, большей частью «европейского», удовлетворенность уже имеющейся квалифицированной рабочей силы; профессиональное предпочтение среди образованных представителей Центральной Азии – все это сыграло определенную роль» (2000, стр.295).

3. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СРЕДА ДЛЯ РЕФОРМЫ ПОО

неопределенность, окружающая развитие рынка труда и его структур, что создает большие проблемы для лиц, разрабатывающих политику. Такая неопределенность, вероятно, сохранится в течение долгого времени, и она даже может стать структурной особенностью. Следовательно, проблема не столько в том, чтобы собрать достоверные данные, учитывая, что их практически и нет, а в том, что в условиях высокого уровня неопределенности на рынке труда, основным вопросом политики является создание устойчивых и доверительных

платформ для коммуникации между учреждениями ПОО и системой трудоустройства на всех уровнях (местный, региональный, национальный и во всех секторах) и получение гибкой и открытой системы ПОО, которая может эффективно реагировать на меняющиеся потребности в навыках. Конечно, необходимы данные о рынке труда и аналитическая работа, но их цель состоит в том, чтобы облегчить коммуникации между заинтересованными лицами при разработке политики и выполнении мер по ее реализации.

4. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЕТСЯ РЕФОРМА ПОО

4

4.1 ВВЕДЕНИЕ

Как и перед другими странами с переходной экономикой перед Таджикистаном стоит задача реформирования системы ПОО. Однако, хотя задача одна и та же, политический и социально-экономический контекст, в котором должна пройти эта реформа, заметно отличается от такого контекста в других странах. Поэтому в Таджикистане должна быть разработана своя собственная политика и стратегия реформ, основанная на реалистической оценке своих собственных потребностей и возможностей.

При этом, однако, должен быть должным образом использован опыт реформы ПОО в других странах, даже если этот опыт и не дает готового рецепта, который можно легко скопировать и реализовать. Опыт других стран с рыночной экономикой и стран с переходной экономикой показывает, что для экономического и социального развития крайне необходима хорошо

функционирующая система ПОО¹⁰⁴. Без образованных и компетентных трудовых ресурсов, уравнивающих различные виды и уровни квалификации, в которых нуждается развивающаяся система трудоустройства, ни одна страна не может обеспечить процветание и благосостояния своего народа. Наличие слоя рабочих среднего уровня квалификации, включая квалифицированных рабочих, специалистов и профессионалов среднего уровня, является одной из основ экономического и социального развития в долгосрочной перспективе. Это понимание является краеугольным камнем политики в области занятости, образования и социального обеспечения государств-членов ЕС и их политики сотрудничества и предоставления помощи третьим странам. Именно это и является основной задачей, с которой в настоящее время столкнулся Таджикистан.

¹⁰⁴ Для обзора см. различные главы в Грутингс, ЕФО (2004).

4.2 ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ В ТАДЖИКИСТАНЕ

В Таджикистане ПОО уже не производит соответствующие квалификации для компетентной, обладающей нужными навыками рабочей силы. И поэтому ПОО не рассматривается молодыми людьми и их семьями как вариант получения образования, который позволит в будущем получить хорошую работу. Оно стало инструментом социальной защиты для детей из малообеспеченных семей. Эта ситуация является результатом длительного процесса, который имел место и в других странах бывшего Советского Союза, и который в Таджикистане усугубился недавно полученной независимостью, переходным периодом и гражданским конфликтом.

В Таджикистане основная привлекательность базовых профессиональных учебных заведений в начале 21 века заключается в предоставлении бесплатного питания и крова для детей из малообеспеченных семей, которые не могут позволить отправить их в другие учебные заведения. Социальная функция системы профессиональных учебных заведений стала еще более важной вследствие распада других институтов социального обеспечения в ситуации, когда бедность населения выросла ужасными темпами. Именно поэтому власти не намерены позволить исчезнуть этому механизму социальной защиты. Однако, роль механизма социальной защиты, которую в настоящее время играют профессиональные учебные заведения, имеет все признаки временной экстренной помощи¹⁰⁵.

Несмотря на то, что все больше внимания уделяется функции социального обеспечения, система ПОО в существующей форме не стала

эффективным инструментом устойчивого смягчения бедности в том виде, в котором она организована и в смысле того, что она предлагает. Она не дает учащимся тех знаний, навыков и компетенции, которые помогли бы им найти или создать приличную и достойно оплачиваемую работу¹⁰⁶. Система ПОО пока еще не смогла соответствующим образом отреагировать на потребности в новых и возникающих навыках. И в самом деле, предприятия, которые могут предложить работу, все больше и больше остаются неудовлетворенными навыками, знаниями и компетенцией выпускников профессиональных учебных заведений и не хотят принимать их на работу и удерживать их.

Учитывая, что уровень безработицы среди выпускников других учебных заведений высок, у работодателей в любом случае есть достаточный выбор. Ситуация стала критической там, где большинство, если не все, рабочие места, которые раньше обеспечивались крупными государственными промышленными и сельскохозяйственными предприятиями, для которых профессиональные учебные заведения все еще готовят студентов, исчезли. Молодые выпускники и взрослые, имеющие традиционную профессиональную квалификацию, такую, которую обеспечивают базовые профессиональные учебные заведения, с трудом находят работу или удерживаются на ней. А если они и находят работу, то попадают в категорию самых низкооплачиваемых¹⁰⁷.

Таким образом, только в том случае, если система ПОО будет более серьезно относиться к своей основной задаче, а именно к подготовке учащихся к достойной работе, она сможет внести свой реальный вклад в дело сокращения бедности.

¹⁰⁵ Его значимость – особенно в финансовом отношении – преувеличена. Стоимость такого питания в 2005 году была 0,16 таджикских сомони на одного студента. Общие затраты на питание составили 1 193 540 таджикских сомони или 17% бюджета. Отдел ПОО, Министерство труда и социальной защиты.

¹⁰⁶ См. Концепцию достойного трудоустройства МОТ.

¹⁰⁷ Годфри (2002).

4. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЕТСЯ РЕФОРМА ПОО

Дает ли система ПОО своим выпускникам, и если да, то до какой степени, такую квалификацию, чтобы они смогли закрепиться на рынке труда, предоставляет ли она им соответствующие навыки соответствующего качества и профессиональную квалификацию, признаваемую и ценимую работодателями, другими учебными заведениями и потенциальными будущими студентами? Более детальная оценка ее квалификационной роли в трудоустройстве представляет следующую картину.

- Система ПОО в настоящее время слишком ориентирована на предложение, а не на спрос. Лица, разрабатывающие политику, не основывают свои решения по содержанию и охвату программы ПОО на информации и анализе ситуации на рынке труда. Такой информации фактически нет, как впрочем, нет и возможности собрать и проанализировать данные по рынку труда и подготовить их в качестве базы для информированных решений в области разработки политики. Это означает, что решения относительно образовательных программ, которые надо предлагать, знания, навыки и отношения, которым студентов надо учить, а также количество студентов, которых надо принимать на эти программы, в лучшем случае основаны на здравом смысле и анекдотической информации. Однако, в действительности происходит так, что каждый в системе просто продолжает делать то, что делал со времен 1980-х. Цель состоит в том, чтобы система продолжала работать.
- Частный сектор не проявляет особого интереса участвовать в ПОО, не только в виде предоставления возможности прохождения практики или со-финансирования, но также и к разработке политики и проведению консультаций. Это относится и к работодателям и к профессиональным союзам. В результате Минсоцтруда продолжает привлекать к политическим дебатам линейные министерства (Министерства экономики, промышленности, строительства и сельского хозяйства как бывших государственных работодателей). Минсоцтруда, при разработке реформ политики в отношении рынка труда, должно думать и действовать от имени частных работодателей как своего рода просвещенное государство. Социальное партнерство находится в зародышевом состоянии. Кроме того, обдумывание реформ главным образом ограничено обсуждениями на национальном уровне. Эта ситуация делает уязвимым проект реформ и подвергает риску его устойчивость.
- Не очень понятна квалификационная роль различных учебных заведений и программ. Различные предлагаемые программы ПОО (годовые, двух- и трехгодичные программы) разнятся в зависимости от общего уровня образования, который они дают, а не в зависимости от уровня профессиональных навыков, по которым они предоставляют студентам квалификацию. Другими словами, можно получить одинаковую квалификацию через разные программы разной продолжительности, которые отличаются только по объему и уровню даваемого ими общего образования. Нет никакой взаимосвязи между уровнем квалификации на рынке труда и уровнем программ ПОО.
- Фактически, оказалось, что все еще преобладает и не подвергается сомнению общее понимание о том, что программы ПОО готовят квалифицированных рабочих, что техническое образование готовит специалистов, и что краткосрочные курсы, предоставляемые Службами занятости дают квалификацию, сопоставимую с программой ПОО (но не предлагая общего образования). Эта структура профессионального и технического образования и обучения отражает особенности трудоустройства, которые были характерны для предприятий

массовой промышленности и крупномасштабных сельскохозяйственных предприятий. Она плохо подходит к новым реалиям работы и трудоустройства.

- Все программы ПОО также нацелены на трудоустройство, предполагающее традиционную заработную плату, которую платили за работу на крупных промышленных комплексах и государственных сельскохозяйственных предприятиях, без учета того, что возможности трудоустройства в промышленности резко снизились, а в сельскохозяйственном секторе растет разнообразие производимой продукции и ее масштаб. Все больше людей трудятся в неформальном секторе. Система обучает людей для работы на несуществующих или исчезающих рабочих местах.
- Кроме того, существующие 93 программы ПОО основаны на перечне (так называемом Классификаторе) из 260 профессий на индивидуальной основе. Это означает, что каждая профессия из данного перечня имеет свою собственную определенную программу, которая готовит учащихся к узкой специализации по конкретной работе. Специализация для фиксированного набора навыков, связанных с конкретной работой, начинается с самого начала программы. Возможности для того, чтобы переходить с одной программы на другую строго ограничены, а зачастую таких возможностей просто нет.
- Если говорить об учебной программе, то в программах учебных заведений ПОО очень много общих предметов, которые не относятся ни к профессиональной ориентации, ни к профессиональной теории и практике. Подход к обучению знаниям, как общего характера, так и профессионального, основан на передаче знаний преподавателем с упором на механическое обучение учащихся. Более того, в ПОО все еще присутствует традиционное представление о том, что учащиеся должны получить немного теории, немного прикладной теории и немного практических навыков. Эти три элемента учебной программы практически не взаимосвязаны. Таким образом, создается пробел между академическим преподаванием знаний и реальной ситуацией, в которой это знание должно быть применено.
- Содержание общих предметов – это ответственность Минобразва, и оно такое же, как и для общей средней школы. Строгое разделение обязанностей между различными министерствами по содержанию и по учебной программе ПОО на общие и профессиональные элементы привело к ситуации, в которой эти элементы стали двумя взаимонеувязанными параллельными частями. Элемент общего образования нацелен на развитие чисто академических знаний ради самих этих знаний, а не в качестве инструмента по повышению потенциала учащихся приобретать обширные профессиональные знания и навыки. В действительности сильный академический уклон общеобразовательного элемента учебной программы, с большим количеством отдельных предметов (всего 17 по трехгодичным программам) приводит к тому, что меньше внимания уделяется профессиональной квалификации. Это ограничивает уровень навыков, приобретаемый таким, в лучшем случае, полуквалифицированным рабочим. На этом фоне трудно поверить, что система ПОО на самом деле дает профессиональные навыки на уровне квалифицированного рабочего. На самом деле уровень профессиональной квалификации намного ниже. Несовместимость между общим образованием и уровнем профессиональной квалификации – главное препятствие для поднятия имиджа и статуса ПОО.
- Качество и соответствие практического обучения очень быстро снизились. Новые методы сотрудничества между образованием и трудоустройством еще не пришли

4. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЕТСЯ РЕФОРМА ПОО

на смену бывшим тесным связям между профессиональными учебными заведениями и крупными промышленными предприятиями и сельскохозяйственными комплексами. Это означает, что возможности пройти практическое обучение на предприятии практически исчезли. Развитие навыков теперь зависит от того, могут ли сами преподаватели проводить практическое обучение и от того, имеются ли соответственно оборудованные цеха при самих профессиональных учебных заведениях. Однако, большинство инструкторов сами не имеют опыта работы по профессии, которой они обучают. Молодежь, которая приходит преподавать в учебные заведения, обычно представлена выпускниками Технологических педагогических колледжей в Душанбе и Худжанте, и не имеет никакого опыта работы в промышленности. Таким образом, многие преподаватели мало что понимают в новых технологиях, не могут приобрести новые навыки и, более того, сами не имели возможности поработать в ситуации, которая позволила бы им развить соответствующую компетентность, соответствующее отношение и практические навыки даже в базовых областях тех профессий, которым они призваны обучать.

Немного внимания следует уделить и вопросу о том, до какой степени подготовлены выпускники ПОО для того, чтобы поступить в высшие учебные заведения.

- Продвижение в сторону более высокой ступени образования (включая технические учебные заведения) зависит исключительно от достижений в общем образовании, тогда как профессиональная и техническая части исключительно привязаны к работе. Эта ситуация отражает представление о том, что ПОО предназначено для тех учащихся, которые не успевают в общем и в высшем образовании, и

поэтому должны быть подготовлены к работе. Учеба в профессиональном учебном заведении является скорее результатом негативного выбора, а не позитивного решения. Хотя продвижение в сторону более высокой ступени образования (и техническое и высшее образование) и возможно после окончания трехгодичной программы, выпускники редко используют этот вариант.

- Этот аспект ПОО подкрепляется тем, что разные министерства отвечают за разные части учебной программы. Профессиональные учебные заведения не были включены в дебаты по реформе образования, разве что косвенно, через обсуждения учебной программы в части общего образования. Кроме того, что совершенно очевидно, между различными министерствами не было реального сотрудничества по вопросу реформы.
- Строгое разделение между профессиональными и техническими учебными заведениями не позволяет совместно использовать скудные ресурсы, такие как оборудование и учебные цеха. Если бы меньше внимания уделялось институциональным учредителям профессионального и технического образования, то можно было бы более эффективно использовать ресурсы.

Возникающая общая картина не очень-то позитивна. Эффективные заведения ПОО должны быть в состоянии идентифицировать и гибко реагировать на потребности развития навыков и предоставлять благоприятную среду для обучения, в которой настоящие и будущие трудовые ресурсы могли бы приобрести ту компетентность, в которой они нуждаются в целях трудоустройства и дальнейшей учебы. Таджикские учебные заведения ПОО в настоящее время не способны это сделать. Это в значительной степени является результатом долговременного развития, в котором система ПОО, по крайней мере, на более низких уровнях структуры квалификации, становится

все более и более изолированной от более широкой системы образования. В течение многих лет это не создавало слишком много видимых проблем, поскольку выпускники находили работу, а система трудоустройства обеспечивала альтернативные механизмы для индивидуального развития.

Ситуация радикально изменилась с наступлением переходного периода. В настоящее время система ПОО изолирована от системы трудоустройства и больше не контактирует с ней. Однако, как уже было сказано ранее, не существует хорошо развитого частного сектора, который мог бы подавать достаточно ясные сигналы о том, какого рода навыки требуются работодателям; а национальные министерства или ведомства уже не в состоянии полностью определить будущие потребности в знаниях и навыках. Поэтому, ясные сигналы о том направлении, в котором будет двигаться ПОО в будущем остаются скорее исключением, чем правилом.

Таджикистан не единственная страна, которая испытала кризис в системе ПОО. Подобные события произошли и в других странах, и хотя условия в них, возможно, и не являются полностью сопоставимыми, из их опыта все же можно извлечь некоторые уроки. Лица, разрабатывающие политику, могут использовать эти уроки для таких идей по реформе ПОО, которые соответствуют конкретному контексту их страны.

4.3 ЗАРУБЕЖНЫЕ УРОКИ

Один из ключевых уроков для стран, стремящихся справиться с высоким уровнем неопределенности на рынке труда, это то, что система ПОО не должна слишком быстро реагировать на краткосрочные потребности рынка труда, а вместо этого надо предлагать общие квалификации, которые являются основой для будущей специализации и развития.

Второй главный урок заключается в том, что ПОО следует реагировать не только на потребности предприятий в определенных квалификациях, но также и на, зачастую не слишком хорошо сформулированные, потребности в обучении тех, кто ищет работу или собирается создавать рабочие места. В конечном счете следует заниматься образованием и обучением людей так, чтобы они могли определить свое собственное профессиональное будущее, а не просто производить квалифицированную рабочую силу для удовлетворения спроса предприятий.

В условиях неопределенной экономической среды с высоким уровнем социального риска институты ПОО уже больше не могут позволить себе придерживаться только тех профессиональных знаний и навыков, которые они всегда предоставляли, особенно когда те уже давным-давно устарели. Таким образом, если и предприятия и потенциальные учащиеся не в состоянии определить потребности в квалификации, профессиональные учебные заведения должны уметь связываться и с учащимися и с предприятиями в их собственном сообществе для того, чтобы помочь им определить их потребности в квалификации и разработать такие программы, которые удовлетворяют эти потребности. Такой про-активный подход призывает к высокой степени гибкости и профессионализма. Учебные заведения должны обладать самостоятельностью для того, чтобы взять на себя такое обязательство.

Однако, было бы нереально ожидать, что отдельные учебные заведения, учитывая их историю и наследие, смогут сделать это сами. Основной обязанностью учебных заведений остается организация процесса обучения таким образом, чтобы учащиеся смогли получить те знания и выработать те навыки, которыми они должны обладать по окончании учебного заведения. Именно за это отвечают и за это должны быть подотчетны преподаватели, учителя и менеджеры учебных заведений. А

4. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЕТСЯ РЕФОРМА ПОО

другие профессионалы от образования должны помогать им разрабатывать гибкий и высококачественный ответ на потребности в обучении с тем, чтобы учебные заведения могли бы сконцентрироваться на том, что они должны делать в первую очередь.

Это предполагает наличие общей национальной политики ПОО, согласованной с основными заинтересованными лицами, включая социальных партнеров, и это еще один важный урок, который надо извлечь. Такая общая политика должна предоставить четкие рамки, гарантирующие прозрачное управление и эффективное администрирование, предоставляя равный доступ, устанавливая приоритеты и критерии финансирования, определяя ответственность за достижение целей, разрабатывая общие схемы качества и поддерживая механизмы контроля качества, обеспечивая высокого качества возможности и профессиональный преподавательский состав, обеспечивая возможность непрерывных инноваций и продвигая международное сотрудничество и обмен.

Такая национальная политика и такое институциональное устройство, которое требуется для ее реализации должны быть интегрированы с политикой в других сферах, в частности в экономическом развитии, трудоустройстве, образовании и в сфере социальной защиты. Таким образом, институты ПОО должны контактировать с другими институтами, которые нужны для социально-экономического развития. Необходимо также установить соответствующий баланс между обязанностями на национальном уровне и на более низком уровне.

Важный элемент любой национальной политики в области ПОО – это полная ясность в отношении задач ПОО, а также обеспечение выполнения согласованных задач. Все чаще и чаще

у лиц, разрабатывающих политику, появляется более широкий взгляд на ПОО, особенно в странах, где существует давняя традиция иметь ПОО в качестве части общей системы образования¹⁰⁸. Система ПОО стала, или, более правильно, постепенно становится, неотъемлемой частью системы обучения в течение жизни. Само обучение в течение жизни стало доминирующей парадигмой политики для того, чтобы идти в ногу с быстрыми переменами в сфере трудоустройства, как в отношении знаний, так и в отношении навыков. Это имеет важные институциональные последствия и воздействие на учебные программы, и одно из таких последствий относится к задачам ПОО.

4.4 ГЛАВНЫЙ ВЫЗОВ

На фоне ситуации в самой стране и ввиду уроков, извлеченных другими странами, лица, разрабатывающие политику, сталкиваются с главным вызовом реформирования системы ПОО в Таджикистане. Они должны будут преобразовать текущую роль системы ПОО, заключающуюся в социальной защите, в другую, которая позволит ей сделать реальный вклад в дело уменьшения бедности, за счет предоставления таких курсов ПОО и такой квалификации, которые либо удовлетворяют спрос на рынке труда, либо позволяют населению создавать рабочие места, что привлечет способных учащихся, которые заинтересованы приобрести профессиональную квалификацию. Система ПОО будет в состоянии это сделать только, если она сумеет изменить свой (негативный) имидж системы, предоставляющей только социальную защиту на (положительный) имидж признанной системы, которая предоставляет возможности получения соответствующих квалификаций. Однако в то же самое время ПОО не может игнорировать тот факт, что помимо этого надо будет позаботиться и об учащихся из малообеспеченных семей.

¹⁰⁸ Это отличается от стран (главным образом англосаксонских), где доминирует упор на узкое обучение для рынка труда, которое не встроено в общую систему образования.

Это – проблема, которая касается системы ПОО в общем, но которая затрагивает профессиональные учебные заведения в частности. Ключевой вопрос, поэтому заключается в том, что базовая система ПОО не может ограничиваться исключительно заботой о бедных. Профессиональные учебные заведения должны обеспечивать базовый уровень квалификации, который ценится на рынке труда и в более широкой системе образования, в том числе и, хотя и не только, учащимся из малообеспеченных семей.

Поэтому, необходимо решить задачу по созданию такой общей системы ПОО, которая является открытой и достаточно гибкой для того, чтобы сделать и то и другое: вносить вклад в уменьшение бедности, и предоставлять квалификацию, необходимую для трудоустройства и дальнейшего образования. Эти две цели идут рука об руку. Однако их невозможно достичь, если рассматривать профессиональные учебные заведения изолированно. Для того, чтобы остановить их ужасное падение по нисходящей спирали, необходим более глобальный подход к реформе профессиональных учебных заведений и пересмотр их места в рамках общей системы ПОО. Базовые профессиональные учебные заведения должны будут восстановить хорошие отношения с другими частями системы образования, и в то же самое время повысить уровень соответствия системе трудоустройства в сфере первичного

обучения, дальнейшего обучения и переквалификации.

В среднесрочной перспективе могут понадобиться еще более радикальные подходы и замена текущего институционального подхода (разделение на профессиональные учебные заведения и технические колледжи) на другой, основанный на программах, которые готовят учащихся по разным уровням квалификации. Такие программы для различных уровней квалификации можно предоставлять в одном и том же типе учебных заведений. Учитывая недостаток ресурсов и огромную потребность в инвестициях на восстановление и модернизацию инфраструктуры, этот вариант нуждается в серьезном рассмотрении. Поэтому чтобы этого добиться необходимо создать соответствующую платформу для коммуникации и консультаций в рамках правительства.

Краткий обзор текущего состояния ПОО в Таджикистане и идентификация главных вызовов реформе говорит о том, что на кон поставлено нечто большее, чем просто модернизация учебных программ, обновление навыков и знаний преподавателей и инструкторов или предоставление учебным заведениям финансирования на новое оборудование. Повестка дня реформ гораздо шире и фундаментальней. Мы вернемся к этому вопросу и рассмотрим его более подробно в следующей главе, в которой описана повестка дня реформ.

5. ПОВЕСТКА ДНЯ РЕФОРМ ПОО В ТАДЖИКИСТАНЕ

5

5.1 КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМЫ ПОО

Среди международного донорского сообщества существуют различные концепции относительно того, что должно произойти с ПОО, и в частности с той его частью, которая в настоящее время находится в ведении Минсоцтруда. Существует серьезное мнение, что государственную систему базовых ПОО, представленных профессиональными учебными заведениями, следует прикрыть. Приводятся аргументы, касающиеся эффективности и результативности, которые сводятся к представлению о том, что система ПОО не должна находиться в ведении государства и государственной системы образования. Обучение следует отдать на откуп частным предприятиям и рынку, который ими управляет. В противовес, в концепции реформы, разработанной Минсоцтруда и одобренной правительством, приводятся доводы в

пользу существующей системы, но радикально преобразованной¹⁰⁹. Здесь предполагается, что система ПОО Таджикистана будет основана на усовершенствовании и развитии существующей инфраструктуры и ресурсов. Однако, при этом радикально пересматривается подход к ПОО с тем, чтобы сделать систему более совершенной и способной более эффективно отвечать на новые вызовы как в настоящем, так и в будущем. С этой целью была предложена повестка дня комплексной реформы, в которую входят основные вопросы для рассмотрения в рамках реформы ПОО.

Реформа ПОО направлена на то, чтобы система предоставляла такую профессиональную квалификацию, которая соответствует текущим и будущим потребностям в квалифицированных рабочих на рынке труда. Такая квалификация должна найти отклик во все более и более неоднородной группе молодых и

¹⁰⁹ «Государственная концепция реформы системы профессионального образования и обучения в Республике Таджикистан». Постановление № 387 Правительства Республики Таджикистан, 1 октября 2004 г.

взрослых учащихся, которые хотят получать доход на достойной работе.

Учитывая то, что сложно идентифицировать требования рынка труда и потребности населения в квалификации, и что они быстро меняются, система ПОО должна быть гибкой и приспособляемой. Отзывчивость, гибкость и адаптируемость должны быть обеспечены за счет создания эффективных платформ для консультаций между правительством и социальными партнерами. Дополнительные элементы реформы включают растущую децентрализацию управления и принятия решений, устойчивое финансирование, самостоятельность учреждений ПОО в отношении процессов образования и обучения, большой акцент на практическое обучение навыкам и отношению, на надежные стандарты оценки и на процедуры, а также на создание различных возможностей для достижения сопоставимых квалификаций. Необходимо развивать профессиональную ориентацию и консультирование для того, чтобы помочь людям сделать правильный выбор квалификации. Необходимо создать профессиональную структуру поддержки с тем, чтобы предоставлять информацию для лиц, вырабатывающих политику и для того, чтобы помочь учреждениям разрабатывать и вводить новшества, когда это необходимо.

Есть предложения, чтобы в краткосрочной перспективе система ПОО в Таджикистане работала в контексте уменьшения бедности, а в долгосрочной перспективе позволила молодым людям и взрослым не только входить на рынок труда, но и приобретать квалификацию для дальнейшего образования и действовать в качестве ответственных граждан в динамичном обществе. Эта тройственная задача ПОО должна быть отражена в содержании и структуре учебных программ. Система ПОО должна руководствоваться принципами обучения в течение жизни. Открытые горизонтальные и вертикальные пути в

систему ПОО и из нее должны гарантировать доступ к дальнейшей квалификации в течение всей жизни. Такая концепция должна отражать правильный баланс между позицией ПОО в рамках системы общего образования и ее связи с рынком труда. В частности, профессиональные учебные заведения надо вернуть в структуру общего ПОО, которая охватывает разные уровни квалификации, а не отдельные клиентские группы учащихся. В ближайшей перспективе, однако, система ПОО должна быть гибкой и реагировать на непосредственные возможности трудоустройства и на потребности людей находить или создавать достойную работу. Достижение баланса между краткосрочной задачей уменьшения бедности и долгосрочной задачей обучения в течение всей жизни требует хорошо проработанной стратегии развития на основе консультаций со всеми заинтересованными лицами и профессионалами.

В концепции также рассматривается, как такие квалификации могут быть разработаны, получены и оценены способами, которые соответствуют международным стандартам качества. Говорится о том, что необходимы инвестиции в разработку всеобъемлющей национальной квалификационной структуры. В Национальной квалификационной структуре систематически и последовательно приводятся различные типы и уровни квалификации на основе согласованных профессиональных и образовательных стандартов. Национальная квалификационная структура определяет, какие курсы ведут к какой квалификации и на каком уровне. Это позволяет основывать политику ПОО на квалификационном и программном подходе, а не на текущем институциональном подходе. Здесь также предлагается такая структура контроля качества по предоставлению квалификаций, которая децентрализована и учитывает ситуацию. Наконец, ясная и прозрачная национальная квалификационная

структура является системой отсчета для международного сотрудничества и мобильности. Действительно, существует много возможностей для регионального сотрудничества в рамках развития национальных квалификационных структур в соседних странах. Разработка национальной квалификационной структуры потребует времени и инвестиций, но международный опыт также показывает, что это – идеальная возможность для правительства и социальных партнеров, чтобы договориться о главных принципах системы ПОО, включая необходимые параметры на входе, а также качество процессов и стандартов для результатов на выходе¹¹⁰.

В концепции большой акцент делается на создание такой системы ПОО, которую можно себе позволить с финансовой точки зрения, по крайней мере, в долгосрочной перспективе, и которая обладает потенциалом гибко адаптироваться к меняющейся ситуации. Она предполагает участие социальных партнеров и сотрудничество между государственным и частным секторами. В ней, кроме того, говорится о том, что нужна сильная поддерживающая база научных исследований и развития.

В Концепции также говорится об использовании опыта реформ в других странах, и особенно в соседних странах и странах с переходной экономикой, в целях изучения передового опыта. Большинство стран бывшего Советского Союза уже накопило более чем десятилетний опыт реформ. Учитывая особую ситуацию Таджикистана, который несколько припозднился с реформой, и особенно его потребность в более широком региональном рынке труда для его собственного экономического и социального развития, необходимо, чтобы реформа рассматривалась в глобальной перспективе. Лица, вырабатывающие политику, исследователи, практики и учащиеся должны участвовать в региональной и более широкой международной сети ПОО и в проектах.

Международное сотрудничество и обмен представляют собой эффективный способ сделать так, чтобы система ПОО соответствовала современным требованиям, предоставляя практический опыт альтернативных методов.

Наконец, как было показано выше, в концепции предполагается, что в создании современной системы ПОО должны участвовать все заинтересованные лица, включая государство, социальных партнеров, преподавателей и инструкторов, исследователей и разработчиков, и – не в последнюю очередь – учащихся и их родителей. Это подтверждается событиями в других странах, которые реформируют свои системы ПОО. Только через широкое участие всех заинтересованных сторон станет возможным разработать и успешно реализовать современную и гибкую систему ПОО, которая соответствует контексту таджикского общества, которую они будут считать своим детищем, и которая на этом основании обеспечивает преданность делу и высокую степень устойчивости. Совместное участие в международном обмене и сотрудничестве может стать мощным инструментом для обеспечения участия различных заинтересованных сторон, в особенности во время разработки новой политики.

5.2 ПОВЕСТКА ДНЯ РЕФОРМЫ ПОО

На основе предшествующего анализа и в результате рассмотрения схемы концепции ПОО, согласованной с правительством, можно сформулировать амбициозную повестку дня реформы. Эта повестка дня включает все главные кирпичики современной и открытой системы ПОО и формулирует приоритетные меры, которые следует предпринять для того, чтобы привести процесс реформ в движение. Повестка дня амбициозна не только в том смысле, что она охватывает все ключевые элементы

¹¹⁰ ОЭРС (2005).

системы ПОО, но также и потому, что она потребует значительных ресурсов, как человеческих, так и материальных.

Так как национального финансирования, как государственного, так и финансирования частного сектора, будет недостаточно для того, чтобы покрыть затраты на реформы, мобилизация средств будет обязательно включать тесное сотрудничество с международными организациями и координацию международной помощи. Такая ситуация вызовет большой спрос на потенциал по управлению разными национальными и международными проектами и программами таким образом, чтобы они все внесли свой вклад в реформу системы. А это задача не из легких.

Самый главный приоритет – это сделать так, чтобы реформа системы ПОО осуществлялась теми, кто сам непосредственно участвует в системе, от национального руководства до местных администраторов, директоров учебных заведений и преподавателей. Здесь встает вопрос чувства причастности и профессионального потенциала. Ключевой вопрос реформы ПОО это то, чтобы все заинтересованные стороны научились играть новые роли в системе. Они могут это сделать только на практике и все вместе. Должна также быть преемственность и обратная связь. И опять эта ситуация требует потенциала по управлению процессом реформ. Опыт других стран показывает, что все это часто недооценивают и этим часто пренебрегают.

Вкратце можно сказать, что повестка дня реформ включает приведенные ниже элементы. Эти аспекты взаимосвязаны и являются частью комплексного подхода к реформе. Понятно, что всего сразу достичь невозможно, но важно осознавать, что отдельные меры будут зависеть от других аспектов системы или оказывать на них воздействие, и поэтому каждая из них должна рассматриваться как часть общей стратегии реформ.

- 1. Структура: Переход от институционального подхода к высококачественным программам квалификации на всех уровнях*

Система ПОО в настоящее время основана на существовании различных учебных заведений на вторичном уровне старшей школы, которые дают различные типы и уровни квалификации, и которые находятся в ведении различных министерств. Возможность поступления в эти учебные заведения связана с успехами в общем образовании. Это создает ситуацию изолированности базового и низшего профессионального образования от общей системы образования и придает ему определенное клеймо и репутацию последнего тупикового прибежища для тех, кто не способен учиться или не может позволить себе учиться, тем самым, препятствуя развитию высококвалифицированного слоя рабочих среднего уровня. Переориентация и переутверждение профессиональных квалификаций в программах ПОО и их взаимоотношение на различных уровнях сделают ПОО более привлекательным для тех, кто стремится развиваться и/или улучшать свои возможности трудоустройства.
- 2. Стандарты и оценка: Разработка национальной квалификационной структуры*

Система ПОО в настоящее время основана на стандартах параметров на входе, а не стандартах на выходе. В частности большой акцент в преподавании и оценке делается на отдельные предметы и на количество учебных часов как на ключевые элементы образовательных стандартов. В образовательных стандартах доминируют общие предметы, когда профессиональная квалификация рассматривается в качестве побочного продукта, а не ядра программы. Это не является гарантией того, что то, что учащиеся изучают в школе и есть то, что они должны будут знать и уметь сделать

в той профессии или на той работе, к которой они готовятся. И при этом учащиеся не могут использовать свою профессиональную квалификацию для того, чтобы получить доступ к более высоким уровням ПОО.

Национальная квалификационная структура привнесет обоснованность, прозрачность и последовательность в то, что в настоящее время представляет собой множество несвязанных профессиональных квалификаций. Она также придаст больший акцент определению и оцениванию результатов обучения на разных уровнях посредством заказа на профессии, которые существуют на рынке труда в соответствии с согласованным набором критериев, по секторам и по уровням.

Национальная квалификационная структура также облегчит альтернативные способы достижения знаний, навыков и компетентности, требуемые для профессий, путем оценки результатов неформальных и неофициальных процессов обучения. В ней также должно быть место для местных инициатив и проявления гибкости, и в то же самое время должна быть обеспечена национальная система контроля качества. Разработка пилотной квалификационной структуры в одном из первоочередных экономических секторов, таком как туризм, могла бы пролить свет на те вопросы, о которых идет речь.

3. *Содержание и учебные программы: Установление баланса между теоретическими знаниями, практическими навыками и отношением*

В программах ПОО не просто преобладают общие предметы за счет профессиональных, в них также отсутствует интеграция общих предметов, профессиональной теории и практического обучения. Практическое обучение часто выражается в обучении узким навыкам (таким, как работа на конкретном станке или работа с конкретным инструментом) вместо

того, чтобы учить, как справиться с обычными и критическими ситуациями, которые могут реально произойти в профессии, которой они учатся. В результате не очень много внимания уделяется воспитанию должного отношения к работе.

Такой подход был традиционным подходом в ПОО во многих странах, но в течение многих лет он оставался напряженным. Современные подходы, основанные на компетентности, пришли на смену устаревшим подходам, основанным на принципе «сначала знания – потом навык». Эти подходы начинаются с базовой компетентности, которой должны обладать выпускники, и поэтому подразумевают радикальные перемены в содержании учебных программ, в методах преподавания и изучения и в определении результатов обучения.

4. *Преподаватели и инструкторы: Привлечение профессионалов и создание возможностей сделать карьеру*

Преподавание и обучение в системе ПОО стало чрезвычайно непривлекательным из-за низкой заработной платы и непривлекательных условий труда вследствие обнищания системы. Однако, существующий подход и институциональные условия для преподавания и обучения в системе ПОО требуют радикальных реформ в соответствии с необходимостью реструктурирования и реорганизации программ, учебных планов, методов преподавания и оценки. В частности преподаватели профессиональных учебных заведений должны больше знать о реалиях тех профессий, по которым они готовят студентов. Это повлияет на организацию и содержание обучения самих будущих преподавателей, на повышение квалификации и на политику приема на работу.

Потребуется фундаментальные изменения в профессиональных ролях преподавателей и инструкторов. Вместо того, чтобы

передавать знания или навыки, которые они сами предварительно приобрели, они должны развиваться в профессионалов, способных так организовать процессы обучения, чтобы их студенты могли стать компетентными в той профессии, к которой они готовятся. В который раз появляется растущее признание важности хорошо организованного процесса обучения, и в этой связи происходит переоценка значимости хорошо образованных и обученных профессиональных преподавателей и инструкторов. Однако эти новые роли требуют совсем другой педагогической и базовой компетентности со стороны преподавателей и инструкторов. Совершенно очевидно, что эти новые профессиональные роли должны быть соответствующим образом оценены и вознаграждены в смысле заработной платы и перспектив роста.

5. *Набор и движение вперед: Рост привлекательности и создание открытых возможностей*
 Профессиональные и технические учебные заведения в настоящее время имеют фиксированные точки входа в систему и выхода из нее в зависимости от продолжительности программ. Фактически невозможно поменять программу или учебное заведение, а каждая программа ориентирована на определенное рабочее место или профессию. Успех в достижении общих стандартов образования является условием для входа на более высокие уровни образования. Поскольку в настоящее время доминируют общие предметы и методы их преподавания, то очень высок процент отсеявшихся на низшем и верхнем уровне среднего образования. Большое количество молодых людей входит в рынок труда без какой-либо квалификации. Некоторые получают второй шанс через краткосрочные курсы, предлагаемые службами трудоустройства. Кроме того, дипломы об окончании профессионального учебного заведения не позволяют учащимся

продолжить учебу на более высоком уровне, даже в рамках той же самой профессиональной области. Система построена жестко, она закрыта и в ней много тупиков.

Если бы система ПОО стала более открытой, например, за счет организации открытых и гибких горизонтальных и вертикальных путей, то вход в систему был бы куда более привлекательным. Таким образом, система могла бы также быть открытой и для взрослых, которые желают улучшить свою формальную квалификацию. Гибкие пути также помогают сделать систему ПОО более эффективной, в частности, если она объединена с программным подходом в контексте национальной квалификационной структуры.

6. *Сеть учебных заведений: Улучшение качества и повышение эффективности*

Текущая сеть учебных заведений относительно дорогостоящая, особенно ввиду того факта, что почти все отдельные учебные заведения нуждаются в серьезных инвестициях на восстановление и модернизацию. Учебные заведения относительно небольшие, каждое имеет свой собственный административно-управленческий персонал, и каждое охватывает очень ограниченное число профессий и программ. Базовые профессиональные учебные заведения отделены от средних специальных учебных заведений, первые находятся в ведении Минсоцтруда, а последние – в ведении Минобразования или одного из множества других министерств и национальных ведомств. Они не считаются частью общей системы ПОО.

Учитывая отсутствие реформы учебных программ, плачевное состояние материальных ресурсов учебных заведений и трудности, с которыми они сталкиваются в привлечении и сохранении компетентных преподавателей и инструкторов, уровень качества образования и обучения во всех

учебных заведениях очень низок. Большинство программ потеряли свою привлекательность и для студентов и для работодателей. С другой стороны учебные заведения, особенно в сельской местности, стали социальными учреждениями, выполняющими функции, выходящие за рамки просто образования и обучения. Некоторые учебные заведения сумели войти на рынок непрерывного образования и обучения. Стратегия по реструктуризации существующей сети учебных заведений должна учитывать все эти соображения. Такую стратегию необходимо срочно разработать.

7. Научные исследования:

Инвестировать в построение потенциала для поддерживающей инфраструктуры.

Одним из последствий того факта, что система образования Таджикистана была интегрирована в советскую систему, явилось то, что когда страна стала независимой, у нее не было национальной инфраструктуры поддержки и развития. До настоящего времени у Таджикистана не было финансовых и профессиональных ресурсов, чтобы ее создать. Все стандартные учебные программы, материалы и оборудование в прошлом предоставлялись Москвой, и все новшества также шли из центра. Более того, в прошлом вся информация, требуемая для выделения ресурсов, предоставлялась администрацией, от местного до национального уровня. Не существовало никакой системы мониторинга, как не было и независимой исследовательской инфраструктуры, которая бы обеспечивала обратную связь с лицами, вырабатывающими политику. Это объясняет, почему в настоящее время одновременно отсутствуют и надежные данные и анализ, и кроме того отсутствует потенциал по предоставлению таких данных и анализа. Небольшие отделы, которые были созданы при

министерствах, сталкиваются с невыполнимой задачей.

Традиционно, исследования, проводимые в университетах и других Вузах, не имели прикладного или ориентированного на политику характера; даже если бы были созданы учреждения для того, чтобы проводить ориентированные на политику исследования, практическую работу и внедрение новшеств, нашлось бы совсем немного людей с адекватной квалификацией и опытом, чтобы выполнять эту работу. Такая работа в настоящее время главным образом осуществляется

неправительственными организациями и финансируется международными донорами: отсутствие преемственности и отдаленность от процесса выработки и претворения в жизнь политики – вот главные проблемы, возникшие в результате этой ситуации.

Необходимо срочно разработать профессиональную поддерживающую инфраструктуру, которая будет служить и лицам, разрабатывающим политику и практикам в учебных заведениях. Здесь можно применить разные модели, от централизованной структуры, близкой к министерствам, до относительно независимой, близкой к университетам, или более гибкой и децентрализованной структуры, близкой к учебным заведениям. С учетом имеющихся ресурсов самой подходящей моделью является смешанная структура, которая использует исследовательские возможности университетов наряду с возможностями практических инноваций, которыми обладают опытные и преданные делу преподаватели в самих учебных заведениях. Научно-исследовательская инфраструктура, вместе с сектором подготовки самих преподавателей и инструкторов, может представлять собой новую область карьеры для опытных преподавателей и инструкторов в дополнение к существующим возможностям

карьеры в области административно-управленческих функций на региональном и национальном уровне.

8. *Управление: Создание трехсторонних платформ для ПОО* Минсоцтруда, при поддержке Администрации Президента, в настоящее время руководит реформой ПОО, по крайней мере, в отношении базовых профессиональных учебных заведений. Главной заботой Минобразования остается реформа первичного и общего образования. Работодатели и профсоюзы, за исключением союза преподавателей, не очень-то участвуют в дебатах относительно будущего ПОО. Так происходит отчасти и потому, что частный сектор еще не очень хорошо организован, а также потому, что в настоящее время у него есть другие срочные дела. Однако, для того, чтобы было чувство причастности к политике реформ и широкое участие в них, чрезвычайно важно, чтобы Минсоцтруда продолжило свои попытки вовлечь работодателей и представителей профсоюза на всех уровнях, на национальном, на региональном и в местном масштабе. На национальном уровне, раннее участие в дебатах по политике реформ, приводящее к ощущению общей причастности, также может облегчить другие формы участия на более поздней стадии, такие как предоставление возможности проведения практических занятий, участие в разработке профессиональных стандартов, экзаменах и даже совместное финансирование ПОО. На региональном и местном уровнях, участие социальных партнеров в выполнении и мониторинге инициатив политики внесет существенный вклад в то, чтобы обучение в ПОО соответствовало потребностям рынка труда. В целом правительство должно сделать серьезные инвестиции для того, чтобы сохранить доверие и веру в государственную систему ПОО со

стороны социальных партнеров и, в частности, работодателей.

9. *Администрация и управление: Внедрение региональной децентрализации и самостоятельности учебных заведений*
Учитывая растущую разнородность навыков, требуемых предприятиями и потенциальными студентами, централизованная и стандартизированная система ПОО никогда не будет достаточно гибкой и не сможет живо реагировать на потребности. В отсутствие ясных сигналов, учебные заведения должны быть в состоянии активно общаться со своими партнерами. Это особенно относится к ситуации, когда произошло разрушение традиционных структур трудоустройства, а новые структуры еще только медленно появляются, как в официальном, так и в неофициальном секторах. При таких условиях учебные заведения не могут рассчитывать только на стандартные программы, особенно если они первоначально были разработаны для высоко специализированных рабочих мест в массовом производстве или в сельском хозяйстве. Про-активный и инновационный подход со стороны профессиональных учебных заведений требует компетентности их менеджеров, преподавателей и инструкторов, которой надо добиваться. Он также требует изменения текущих административных и финансовых мер. Однако, децентрализация в этом смысле представляет собой нечто большее, чем предоставление больших полномочий на низшем уровне системы государственного управления, она требует повышения самостоятельности учебных заведений. Если дать больше самостоятельности учебным заведениям при выборе содержания профессиональных программ и методов их преподавания, то может появиться риск, что не будет

выдерживаться должный уровень качества. Именно этой причине очень важен контроль качества, обеспечиваемый национальной квалификационной структурой.

10. Финансирование: Диверсификация источников финансирования и переход на подушевое финансирование

Существующая централизованная постатейная система финансирования не оставляет маневра для финансовой гибкости на уровне учебного заведения. Кроме того, финансирование из Минсоцтруда покрывает только часть зарплаты и социальных затрат, понесенных учебными заведениями, и его не остается на содержание, реконструкцию и инновации. Учебным заведениям разрешено искать дополнительные источники дохода, но в основном это – не связанные с образованием источники (такие как сдача в аренду помещений или продажа продукции, произведенной учащимися), что не приводит к усовершенствованию качества или соответствия того образования, которое они дают. Кроме того, предприимчивые учебные заведения наказываются, потому что они обязаны передавать часть своего дохода в центральный орган. Эта ситуация не мотивирует учебные заведения искать дополнительное финансирование. В настоящее время, финансовые вклады от частного сектора, как в денежной, так и в натуральной форме, очень редки. Ввиду растущего уровня бедности и с учетом того факта, что родители в сельских районах посылают своих детей в профессиональные учебные заведения потому, что они там получают кров и пищу, можно оставить надежду на то, что семьи будут вносить вклад в развитие профессиональных учебных заведений. Фактически, большую часть дополнительного финансирования учебные заведения получают от проектов международных доноров, которые

нерегулярны и временны. Переход на систему подушевого финансирования позволит учебным заведениям получить больше самостоятельности и ответственности. Стремление диверсифицировать стратегию финансирования скорее относится к среднесрочным вопросам, хотя ее рассмотрение следует начинать немедленно. В ближайшей перспективе самым приемлемым вариантом выглядит мобилизация международного донорского сообщества на поддержку реформы ПОО в контексте Стратегии сокращения бедности.

11. Законодательство: Разработка интегрированного закона по ПОО для молодежи и взрослых

Законодательство, разрабатываемое до настоящего времени, в основном служило для заполнения пробелов, оставшихся со времен, объявления Таджикистаном своей независимости, когда возникла необходимость в создании соответствующей законодательной базы для национальной системы образования. Существуют отдельные законы для различных под-секторов в образовании, включая законы по базовым профессиональным учебным заведениям. Текущее законодательство не имеет под собой основу, которая признавала бы потребность в обучении в течение жизни. Профессиональное образование для молодежи и ПОО для взрослых должны быть интегрированы в один комплексный закон, который должен предоставить юридическое основание для некоторых других элементов, разработанных в рамках данной повестки дня реформ: национальная квалификационная структура, участие социальных партнеров, децентрализованная система управления и самостоятельность учебных заведений, подушевое финансирование и дополнительные источники финансирования, научно-исследовательская инфраструктура. Новая

законодательная база должна предоставлять возможности, а не запрещать, поскольку сам процесс реформ в значительной степени является процессом обучения для всех участвующих заинтересованных сторон.

12. *Международное сотрудничество и обмен: Преимущества от перенятия передового опыта и от регионального сотрудничества*

После получения независимости, Таджикистан столкнулся с вызовом создания своей собственной национальной системы образования. Кроме того, он потерял доступ к советскому образовательному пространству, в котором были мобильность и обмен в образовании, чему способствовал общий русский язык. Хотя реформа ПОО должна будет вписаться в национальный контекст Таджикистана, и поэтому не просто будет взять и скопировать систему какой-либо другой страны, все-таки существует богатый разнообразный международный опыт решения подобных задач в других местах.

Лица, разрабатывающие политику, преподаватели, инструкторы и студенты нуждаются в помощи для того, чтобы использовать этот опыт через разнообразные формы сотрудничества и помощи. Сюда может входить сотрудничество в изучение политики, партнерство между учебными заведениями и другими учреждениями ПОО, а также мобильность и обмен преподавателями и студентами. Особенно важно использовать сотрудничество в рамках ПОО как средство укрепления региональных контактов и сотрудничества, и не просто потому, что соседние страны сталкиваются с такими же проблемами, но и с учетом регионально-экономического измерения и с учетом развития рынка труда. В других частях мира, включая ЕС, сотрудничество между странами в «технической» области, такой как ПОО, привело к сотрудничеству в более чувствительных областях.

5.3 РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ РЕФОРМ: НАСУЩНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

Обзор текущей ситуации указывает, что среди заинтересованных сторон появляется все больше понимания и согласия по решающим вопросам реформы ПОО. Это хорошо видно на примере разработки Минсоцтруда концепции реформы ПОО и ее принятия Правительством. Однако дело обстоит так главным образом на национальном уровне для представителей различных государственных учреждений. Хотя Минсоцтруда взяло на себя инициативу по созданию так называемой Межотраслевой рабочей группы по совместной разработке концепции реформы ПОО, в обсуждениях по реформе все еще не участвуют другие заинтересованные стороны (социальные партнеры) на региональном и местном уровне. Следовательно, необходимо расширить участие этих других заинтересованных сторон в принципиальных дискуссиях с тем, чтобы обеспечить соответствие ПОО потребностям возникающей системы трудоустройства.

Однако, в то же самое время, анализ политики и дебаты концептуально все еще обусловлены особенностями истории и ситуации в Таджикистане. Это, прежде всего, относится к тому, что профессиональные учебные заведения рассматриваются изолированно от более широкой системы образования и от системы ПОО. Поэтому есть скрытое восприятие традиционной, с упором на социальную функцию, роли и статуса этих профессиональных учебных заведений ПОО (в узком смысле, то есть обучение и питание детей из малообеспеченных семей), а не других функций, и в частности функции предоставления квалификации. Необходимо усилить взаимосвязь и координацию между Минсоцтруда и Минобразования, чтобы гарантировать, что базовое профессиональное образование будет интегрировано в такую политику и систему образования, которые являются всесторонними и благодаря которым можно обучаться в течение жизни.

5. ПОВЕСТКА ДНЯ РЕФОРМ ПОО В ТАДЖИКИСТАНЕ

Кроме того, акцент в дебатах по реформе все еще делается на определение источников финансирования и модернизацию учебных программ и оборудования так, как будто это – главные проблемы, которые надо решить. Создается впечатление, что на национальном и региональном уровнях не достает понимания системных проблем реформы. Кроме того, очень мало изучался опыт реформы ПОО в других странах с переходной экономикой, включая соседние и другие страны СНГ. Поэтому, концептуально, в дебатах следует больше отразить международный опыт. Это поможет подвергнуть сомнению некоторые из унаследованных характеристик системы ПОО и провести более радикальную реформу.

Концепция ПОО, разработанная Минсоцтруда показывает, что процесс реформ уже начался, хотя его надо развивать дальше, как изложено выше. Самое важное, его надо транслировать в стратегию реализации с четкими приоритетами и целями на основе реалистических ресурсов, как человеческих, так и финансовых.

Уже были сделаны первые шаги в сторону создания потенциала для осуществления реформы ПОО. Уже есть преданная этому делу команда, которая займется управлением и координацией процесса реформ, хотя эту команду надо еще укреплять и развивать ее потенциал. Команда, занимающаяся координированием стратегии реформы ПОО, должна также быть больше интегрирована в общую структуру реформы образования, чтобы сделать так, чтобы система ПОО оставалась частью системы образования и стала неотъемлемым элементом будущей национальной системы обучения в течение жизни.

Профессиональный потенциал по проведению операционной реформы и проведению инициатив по модернизации, таких как реформа учебной программы, учебников и преподавателей/инструкторов, строго ограничен, как количественно, так и качественно, как на национальном уровне, так и на уровне учебного заведения. Это остается главным вопросом, на который следует обратить серьезное внимание.

ССЫЛКИ

- Азиатский Банк Развития, «Ключевые индикаторы – Таджикистан», загружено 27.02.2006 с www.adb.org
- Азиатский Банк Развития, *Субрегиональное сотрудничество в проведении реформы образования. Страновое исследование: Таджикистан*, Душанбе, 2002.
- Азиатский Банк Развития, «Экономические тенденции и перспективы в развитии Азии, Центральной Азии», *Перспективы развития Азии*, 2004, загружено 08.11.2004 с www.adb.org
- Атаханов, М., «Обеспеченность системы ПОО Республики Таджикистан персоналом», неопубликованный доклад, Министерство труда и социальной защиты, Душанбе, 2004.
- Бурне, Н. и Темуров, М., *Таджикистан. Обзор сектора образования. Решая задачи образования: варианты политики для следующего поколения*, Отдел сектора человеческого развития, Регион Европы и Центральной Азии, Всемирный банк, Вашингтон, 2002.
- Вилкс, А. и Лефранж, Ф., *Ослепление наукой или вдохновляющие дебаты? Как определяется политика НССБ в Анализе Всемирного банка*, Бреттонвудский Проект и Ворлд Вижин Интернэшнл, Лондон, 2002.
- Всемирный банк, «Обзор сектора образования Таджикистана», 10 октября 2002.
- Всемирный банк, «Обновленный вариант Оценки уровня бедности в Таджикистане», Основной Отчет, Вашингтон, 2004.
- Всемирный банк, «Основные направления среднесрочной реформы образования Таджикистана», Разработано в рамках финансируемого Всемирным банком проекта по реформе образования, 2004.
- Всемирный банк, «Республика Таджикистан. Стратегические направления долгосрочной стратегии реформирования сектора образования (2004–2015)», Краткое примечание, 2004 г.
- Всемирный банк, *Страновая сводка по Таджикистану за 2003г.*, 2003, загружено 11.08.2004 с www.worldbank.org
- Годфри, М., «Среднее профессиональное образование и рынок труда в Таджикистане: обзор» (проект), неопубликованный отчет, 2002.
- Грутингс, П. (ред.), *Образование имеет значение. Ежегодник ЕФО*, 2004, Европейский фонд образования, Турин, 2004.

РЕФОРМА ПОО В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Грутингс, П. и Нильсен, С., (ред.), *Преподаватели и инструкторы: Профессионалы и заинтересованные стороны в реформе ПОО*, Ежегодник ЕФО 2005, Европейский фонд образования, Турин, 2005.

Европейский фонд образования, *Транснациональный анализ ПОО в Новых независимых государствах и Монголии*, Турин, 2002.

Исполнительный аппарат Президента Республики Таджикистан, Отдел науки и образования, *Национальная концепция образования Республики Таджикистан* (неофициальный перевод), Душанбе, 11 апреля 2002.

Кинг, К. и Пальмер, Р., *Развитие навыков и снижение бедности: современное положение дел*, Европейский фонд образования, Турин, 2005.

Кодусов, Ж., «Требования рынка труда Республики Таджикистан», неопубликованный отчет, Министерство труда и социальной защиты, Душанбе, 2004.

Курбанов, С., *Макроэкономическое исследование: Таджикистан 2003*, Швейцарское бюро по сотрудничеству – Таджикистан, Душанбе, 2003.

Курбанов, С., «Сотрудничество между Республикой Таджикистан и Международным валютным фондом: Предварительные результаты. Центральная Азия и Кавказ», *Журнал социальных и политических исследований*, 2004.

Макграф, С., «Навыки для развития: новый подход к международному сотрудничеству в развитии навыков?», *Журнал профессионального образования и обучения*, Том 54, № 3, 2002, стр. 413–430.

Международная организация миграции, *Трудовая миграция из Таджикистана*, Июль 2003.

Международный валютный фонд, Независимое бюро оценки и Всемирный банк, Отдел операционной оценки, *Республика Таджикистан. Оценка Стратегии Сокращения Бедности (НССБ). Процесс и договоренности по снижению бедности и вопросам роста (PRGF)*, Вашингтон, 6 июля 2004.

Международный валютный фонд, *Республика Таджикистан: Статистическое Приложение*, Страновой Отчет МВФ № 01/69, Вашингтон, 2001.

Мейер, К., *Пыль империи. Гонка за превосходство в центре Азии*, Абака, Лондон, 2004.

Министерство труда и социальной защиты, «Закон о базовом профессиональном образовании», Душанбе.

ОЭСР, *Вклад Национальных квалификационных структур в дело обучения в течение жизни*, Париж, 2005.

Олимова, С. и Боск, И., *Трудовая миграция из Таджикистана*, Международная организация миграции, Научно-исследовательский центр Шарх, Душанбе, 2003.

Организация Объединенных Наций, *Сдвинем горы. Призыв ООН к Таджикистану*, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2005.

Правительство Республики Таджикистан, *Постановление об одобрении национальной концепции образования Республики Таджикистан* (неофициальный перевод), Душанбе, 2002.

Пулатов, П., «О реформе начального ПОО в Таджикистане», неопубликованный доклад, Душанбе, 2004.

Соусек, С., *История Внутренней Азии*, Пресса Кембриджского Университета, Кембридж, 2000.

ЮНЕСКО, *Таджикистан. Страновой Отчет по оценке образования для всех*, 2000, загружено 01.02.2005 с http://www2.unesco.org/wef/countryreports/tajikistan/rapport_1.html

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АБР	Азиатский Банк Развития
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГБО	Горно-Бадахшанская область
ГТЦ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ЕС	Европейский Союз
МВФ	Международный Валютный Фонд
Минобраз	Министерство образования
Минсоцтруда	Министерство труда и социальной защиты
МОТ	Международная Организация Труда
МСКО	Международная стандартная классификация образования
МСП	Малые и средние предприятия
МТН	Модули навыков, необходимых для трудоустройства
НПО	Неправительственная организация
НССБ	Национальная стратегия сокращения бедности
ОДВ	Образование для всех
ОЭСР	Организация Экономического Сотрудничества и Развития
ООН	Организация Объединенных Наций
ПОО	Профессиональное образование и обучение
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РРП	Район республиканского подчинения
СНГ	Содружество Независимых Государств
ТДС	Таджикский сомони
ЦАОС	Центральная Азиатская Организация Сотрудничества
ШБРС	Швейцарское Бюро Развития и Сотрудничества
ЮНЕСКО	Организация по Образованию, Науке и Культуре ООН

ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ
РЕФОРМА ПОО В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН
Люксембург: Бюро Официальных Публикаций
Европейских Сообществ
2007 – 88 с. – 21.0 x 29.7 см
ISBN 978-92-9157-518-3

SALES AND SUBSCRIPTIONS

Publications for sale produced by the Office for Official Publications of the European Communities are available from our sales agents throughout the world.

You can find the list of sales agents on the Publications Office website (<http://publications.europa.eu>) or you can apply for it by fax (352) 29 29-42758.

Contact the sales agent of your choice and place your order.

TA-X1-06-148-RU-C



Отдел Публикаций

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9157-518-3



9 789291 575183

Copyright photo: VET Support Foundation