

ТУРИНСКИЙ ПРОЦЕСС 2012 ВОСТОЧНАЯ ЕВРОПА



Отчет завершен в марте 2013 года.

Этот документ является переводом. В случае возникновения вопросов по поводу точности содержащейся информации, пожалуйста, ссылайтесь на оригинальную версию на английском языке.

Любые мнения, высказанные в настоящем документе, являются исключительной ответственностью ЕФО и не обязательно отражают официальную позицию институтов Евросоюза.

© Европейский фонд образования, 2013 г.
Копирование, за исключением копирования в коммерческих целях, разрешено с указанием источника.

ТУРИНСКИЙ ПРОЦЕСС 2012 ВОСТОЧНАЯ ЕВРОПА

ВВЕДЕНИЕ

Туринский процесс представляет собой деятельность с участием различных заинтересованных сторон по проведению анализа государственных политик профессионального образования и обучения (ПОО) с учетом фактических данных. Задача Туринского процесса заключается в выработке единой позиции по стратегиям дальнейшего развития политик и систем ПОО, принимая во внимание роль ПОО в повышении конкурентоспособности и обеспечении устойчивого и инклюзивного роста. В рамках этой задачи предусматривается определение современного состояния систем ПОО в каждой стране и видения их дальнейшего развития, а также оценка прогресса в достижении поставленных целей. Более конкретно Туринский процесс является инструментом:

- Выработки общего понимания средне/долгосрочного видения, приоритетов и стратегии развития ПОО, рассмотрения возможных способов внедрения этого видения и/или достижения прогресса;
- разработки и оценки таких политик ПОО, которые позволяют удовлетворять потребности местных экономик и которые являются выполнимыми с точки зрения имеющихся ресурсов;
- регулярного обновления результатов анализа и пересмотра достижений;
- обеспечения возможностей развития профессионального потенциала и анализа политики с целью улучшения стратегического планирования в странах- партнерах, между ними и в сотрудничестве с ЕС;
- поддержки стран в повышении эффективности координации донорской деятельности в целях достижения согласованных национальных приоритетов.

Туринский процесс был запущен Европейским фондом образования (ЕФО) в 2010 году. Его первый раунд завершился в мае 2011 г. международной конференцией “Туринский процесс – учимся на фактах”. Одним из результатов конференции было решение о проведении Туринского процесса каждые два года на основе принципов ответственности страны, вовлечения различных заинтересованных сторон и комплексного, построенного на фактах, анализа политики. Второй раунд Туринского процесса был начат в 2012 году.

Участие в Туринском процессе в целом открыто для всех стран-партнеров ЕФО. Представленный отчет основан на выводах результатах ЕФО по реализации Туринского процесса. Главная цель отчета – осветить прогресс, который был сделан странами, в развитии политик и систем ПОО, выявить сдерживающие факторы и установить круг будущих приоритетов по дальнейшей модернизации политик и систем ПОО в партнерских странах ЕФО. Отчет адресован представителям государственных и негосударственных учреждений, занимающимся выработкой политики и специалистам в области ПОО, а также, а также сотрудникам научно-исследовательских учреждений, , экспертам и донорам, заинтересованным в получении дополнительной информации о ПОО и смежных областях в странах-партнерах.

Отчет подготовлен экспертом ЕФО Манфредом Валленборном, проанализировавшим информацию в национальных отчетах, легшую в основу данного документа. ЕФО благодарит за помощь эксперт ЕФО по статистике Ева Янсона. Подготовка отчета и реализация Туринского процесса – результат общекомандных усилий. ЕФО хотел бы воспользоваться предоставленной возможностью, чтобы выразить свою благодарность коллегам из партнерских стран, внесшим весомый вклад в обеспечение национальной отчетности 2012 г., и страновым командам ЕФО, содействовавшим реализации инициатив в регионах. ЕФО также выражает признательность статистической команде, внутренним экспертам-рецензентам и члены редакционной коллегии ЕФО, предоставившим свои рекомендации, комментарии и предложения по окончательному проекту отчета.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	7
1. ВИДЕНИЕ И МИССИЯ	11
1.1 МИССИЯ И ПРИОРИТЕТЫ	11
1.2 ПОО И ОБЩЕСТВО.....	12
1.3 ПОО В КОНТЕКСТЕ ОБРАЗОВАНИЯ В ЦЕЛОМ	13
1.4 ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ	14
2. ФАКТОРЫ, ОБУСЛАВЛИВАЮЩИЕ СПРОС НА ЗНАНИЯ И КВАЛИФИКАЦИИ	15
2.1 ФИНАНСОВЫЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ	16
2.2 ОСНОВНЫЕ ОТРАСЛИ ЭКОНОМИКИ И ЗАНЯТОСТЬ.....	17
2.3 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ЭФФЕКТИВНОСТЬ И РАВЕНСТВО	20
3. РЫНОК ТРУДА, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ	23
3.1 НЕСООТВЕТСТВИЕ МЕЖДУ СПРОСОМ И ПРЕДЛОЖЕНИЕМ.....	23
3.2 ВОСПРИЯТИЕ РАБОТОДАТЕЛЯ	25
3.3 СООТВЕТСТВИЕ КВАЛИФИКАЦИЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ ПОТРЕБНОСТИЯМ РЫНКА ТРУДА	26
4. УПРАВЛЕНИЕ ПОО, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ФИНАНСИРОВАНИЕ...29	29
4.1 УПРАВЛЕНИЕ ПОО НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ	29
4.2 РЕСУРСЫ И БЮДЖЕТ	32
5. КАЧЕСТВО, АКТУАЛЬНОСТЬ И РЕСУРСЫ.....37	37
5.1 ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА.....	37
5.2 ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ	38
5.3 КАК ОБСТОЯТ ДЕЛА В ЭТОМ ОТНОШЕНИИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА?.....	38

6. ВЫВОДЫ.....41

СПИСОК ССЫЛОК.....47



КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Данной регионального отчета представлен анализ основных тенденций дальнейшего развития системы ПОО в семи странах Восточной Европы. Эти страны входят в Европейский инструмент добрососедства и партнерства ЕС (ЕИДП-Восток) и включают Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину. Российская Федерация также включена в данный отчет. Региональный отчет составлен на основе завершенных отчетов, подготовленных в рамках проводимого ЕФО в 2012 году Туринского процесса. Также при составлении данной региональной главы были использованы последние обзоры ЕФО о развитии человеческих ресурсов в разных странах, а также другая соответствующая литература, в том числе предыдущие отчеты по Туринскому процессу 2010 года.

Азербайджан, Беларусь, Молдова, Украина и Российская Федерация провели самостоятельную оценку¹ системы ПОО, опираясь на аналитическую матрицу, специально разработанную ЕФО для Туринского процесса. В Армении и Грузии оценка была проведена Европейским фондом образования с использованием этой же аналитической матрицы. Данный региональный отчет основывается на пяти основных разделах аналитической матрицы и на результатах анализа, проведенного в 7 странах.

Общая картина

Начиная с 2010 года, все страны ЕИДП-Восток, включая Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину, а также Российская Федерация разрабатывают свою политику ПОО и проводят системные изменения с учетом национальных особенностей. Эта положительная тенденция в данных странах привела к формированию своих особых профилей образовательных систем, структур рынка труда, законов и нормативно-правовых актов. В дискуссиях о видении (общих программных приоритетах) и реформах подчеркивается связь между целями социально-экономического развития и тем потенциальным вкладом, который могут внести в этот процесс профессиональное образование и обучение. В этом смысле важная роль принадлежит европейской политике и подходам: например, все эти страны либо уже внедрили национальные рамки квалификаций (НРК), либо работают над их созданием. Для этого используются европейские подходы обеспечения качества и рассматриваются варианты признания неформального и спонтанного обучения.

Такие положительные наработки сопровождались разработкой новой законодательной базы и активным участием заинтересованных сторон (главным образом работодателей) в обсуждении стратегических вопросов и в работе национальных/региональных советов ПОО. Работодатели участвуют в определении новых профессиональных стандартов, выступая за внедрение НРК и пересмотренных учебных программ, которые все больше используются многими модернизированными учебными заведениями ПОО.

В настоящее время снижение спроса со стороны обучающихся, вызванное демографическим снижением численности населения, почти во всех странах влияет и на образовательные системы, и на тенденции изменения народонаселения. Тенденции изменения численности населения в период между 1990 и 2008 гг. выглядели следующим образом: в Армении (-13,2%); в Азербайджане (21,2%); в Беларуси (-5,0%), в Грузии (-21,1%); в Молдове (-16,7%); в России (-4,3%) и в Украине (-10,9%).²

За последние годы во всех странах наблюдался положительный экономический рост, за исключением некоторого спада в 2009 году, после которого рост возобновился. В 2011 году рост валового внутреннего продукта составил от 1,0% в Азербайджане до 7,0% в Грузии. Внутри этой группы стран более сопоставимы в своем развитии являются две крупные страны (Россия и Украина) плюс Беларусь. В этих трех странах, помимо быстро растущей сферы услуг, все еще

1 Делается различие между отчетами, подготовленными ЕФО, и национальными отчетами, подготовленными соответствующей страной.

2 Все данные были предоставлены Национальными комитетами по статистике, которые упоминаются в ссылках.

остается крупный промышленный сектор, в котором большей частью используются квалификации уровней МСКО 3 и МСКО 4. В небольших странах все еще имеется огромный сельскохозяйственный сектор, который служит буфером, когда вследствие структурных проблем увеличивается безработица. В капиталоемком нефтяном секторе Азербайджана занято не более 1,5% национальной рабочей силы.

Уровень занятости в странах Восточной Европы достаточно высок (по состоянию на 2010 год он составляет от 50,1% в Беларуси до 62,7% в Российской Федерации), за исключением Республики Молдова, где уровень занятости на 2011 год составил 39,4%. Уровень безработицы относительно низок, особенно в двух более крупных странах, а также в Беларуси. Иная ситуация сложилась в Армении и Грузии, где в 2011 году безработными числились соответственно 18,4% и 15,1% рабочей силы. Россия, чтобы удовлетворить существующий спрос на трудовые ресурсы и решить проблему демографического спада, все еще привлекает мигрантов. Таким образом, Россия – единственная страна в регионе с отрицательным балансом притока/ оттока денежных переводов.

Во всех странах все еще обсуждаются вопросы проведения реформы ПОО. В Беларуси сильные связи между учебными заведениями ПОО и предприятиями способствуют эффективному трудоустройству выпускников ПОО. Высококвалифицированные рабочие всегда пользуются спросом, так как страна ежегодно теряет 40 000 жителей из-за старения населения. Во всех других странах программы ПОО не всегда отвечают требованиям рынка труда и, следовательно, это приводит к трудностям с трудоустройством. Информация и анализ рынка труда все еще остаются на минимальном уровне. В прошломправляясь с этой проблемой помогало нерегулярное сотрудничества образования с бизнесом, и поэтому все прекрасно понимают важность укрепления такого сотрудничества.

Четыре небольшие страны сталкиваются с серьезными проблемами трудоустройства, а также с чрезвычайно низким уровнем занятости, особенно в Молдове, где такую ситуацию частично можно объяснить высоким уровнем эмиграции. В других странах ситуация иная, там уровень занятости составляет 60% и выше. В небольших странах региональная тенденция к получению высшего образования совсем не обязательно означает, что после окончания ВУЗов выпускники могут трудостроиться. Следовательно, многие выпускники ВУЗов зачастую становятся либо безработными, либо работают на работе, требующей более низкой квалификации, и даже в неформальном секторе.

Снижение за прошлые десятилетие численности учащихся ПОО и рост удельного веса выпускников ВУЗов, имели серьезные последствия для рынков труда: высокообразованное население в странах, не имеющих больших проблем с трудоустройством (Беларусь, Россия и Украина) привело к эффекту вытеснения. Многие выпускники ВУЗов работают на таких работах, которые могли бы выполнять выпускники специальностей более низкой квалификации (ПОО). В то же самое время работодатели в этих странах жалуются на отсутствие навыков, что препятствуют экономическому росту и развитию предприятий, потому что отсутствуют квалифицированные рабочие среднего звена. Причиной такого несоответствия является непродуманность образовательных потоков и качество работы системы ПОО. Однако, несомненно, что в последнее время наблюдается рост спроса на программы ПОО, что подтверждается экспертами региона.

Спрос на высшее образование со стороны населения приводит к более высокому уровню образования, чем это требуется рынком труда, и в то же время к несоответствию между профессионально-квалификационной структурой вакансий и предложением рабочей силы. Обучающиеся реагируют на определенные сигналы с рынков труда: до тех пор, пока окупаемость и репутация высшего образования в целом будет выше, чем окупаемость и репутация квалификаций среднего уровня, и до тех пор, пока работодатели при найме на работу будут руководствоваться так называемой стратегией вытеснения, спрос на высшее образование будет оставаться высоким. В целом, в этих странах у выпускников ПОО нет альтернативных привлекательных вариантов продолжения обучения в рамках постсреднего или высшего профессионального образования, а также непрерывного профессионального обучения. На образовательные траектории учащихся могли бы оказывать воздействие информационные кампании, а также наличие более высокой преемственности и возможностей развития карьеры для тех, кто достиг уровней МСКО 3 и МСКО 4.

Финансирование

В предыдущие годы все эти страны сосредотачивали финансирование на общем и высшем образовании, принимая во внимание, что расходы в расчете на одного учащегося в ПОО выше, чем в общем среднем образовании. Преобладающей тенденцией во всех странах является ограниченность ресурсов, выделяемых на ПОО, что препятствует повышению качества, особенно в современном, капиталоемком производстве и в ремесленных профессиях. Однако, в последнее время наблюдается рост спроса на ПОО в результате высокого уровня безработицы среди выпускников высшего образования и структурных изменений экономик. Таким образом, доля учащихся в учреждениях ПОО второй ступени среднего образования довольно высока в больших странах, таких как Россия (48,5% в 2009) и Украина (28,6% в 2010). С другой стороны, в таких странах как Грузия и Армения, ПОО играет довольно незначительную роль, где доля учащихся по программам ПОО в учреждениях второй ступени среднего образования составляет 1,2% (2008) и 6,4% (2010).

Кроме финансовых проблем, которые препятствуют обновлению и переоснащению оборудования/зданий и более эффективному использованию существующих ресурсов, во всех странах выделяются три общих и взаимосвязанных направления дальнейших реформ: стратегическое управление; совершенствование связей ПОО с экономикой с помощью укрепления сотрудничества с предприятиями; качество и актуальность программ обучения. Кроме того, обучение предпринимчивости все еще находится в стадии развития, и каждая страна сталкивается со своими специфическими трудностями в этой сфере.

Стратегическое управление и актуальность

Хотя в некоторых странах социальные партнеры все больше и больше участвуют в программном диалоге и прикладывают усилия по децентрализации и более активному участию заинтересованных сторон, последовательные и эффективно действующие механизмы многоуровневого управления пока еще не сформировались. Страны либо все еще переходят к новым способам управления, либо пока не стремятся к привлечению всех заинтересованных сторон. Кроме того, переход к рыночной экономике означает повышение уровня демократии и прозрачности, что само по себе является длительным социальным процессом, а не «решением, которое принимается сегодня» для того, чтобы внедрить добросовестное управление завтра. При этом многие страны убеждены в преимуществах новых способов управления и рассматривают возможности делегирования большей ответственности учебным заведениям – процесс, который должен быть поддержан программным диалогом.

Всем странам следует продолжать повышение эффективности обучения и квалификации педагогов, а также обеспечивать возможности для профессионального роста преподавателей, что является основой улучшения качества образования. Для того чтобы соответствовать потребностям рынка труда, и преподавателям, и учебным заведениям ПОО нужно налаживать новые формы сотрудничества с частным сектором с тем, чтобы обеспечить качество учебных программ и их своевременное обновление. В регионе уже имеются примеры успешного сотрудничества, которые можно распространить на начальное и непрерывное ПОО в рамках обучения на протяжении всей жизни. Существующие программы послесреднего ПОО также должны быть обновлены с тем, чтобы служить хорошей альтернативой высшему образованию. Необходимо создавать больше возможностей по обучению предпринимчивости для различных целевых групп.

Диалог в области политики ПОО и прикладные исследования, продвигаемые «Туринским процессом» 2012 года, должны послужить стимулом для разработки политики ПОО, которая базируется на достоверных фактах и решениях, учитывающих особенности каждой отдельно взятой страны и взаимно согласованные цели. Вместе с тем необходимо наращивать потенциал для реализации реформ и внедрения инноваций. Примеры передовой практики из Европы могут оказать содействие повышению качества, а разработка и реализация политики должны сопровождаться мерами по наращиванию потенциала.

1. ВИДЕНИЕ И МИССИЯ

Во всех странах региона было сформировано новое видение (политики/стратегии в области ПОО) с целью реагирования на конкретные социально-экономические вызовы, с которыми сталкивается регион. Эти видения находят свое отражение в стратегии развития СНГ на 2009-01 гг., которая включает такие важные направления сотрудничества как наука, инновации и образование. В стратегиях всех стран региона подчеркивается важность ПОО для целей социально-экономического развития, и во всех этих странах (за исключением Беларуси³) слово 'реформа' используется в контексте государственной политики развития системы ПОО. Некоторые страны даже говорят о роли ПОО для достижения устойчивого развития.

Первоначально многие из инициатив по разработке видения и стратегии ПОО направлялись донорами. На сегодняшний день ситуация изменилась: значительное снижение в большинстве стран набора в учебные заведения ПОО, нехватка квалифицированных рабочих⁴, что отрицательно влияет на занятость и рост предприятий (Сондергаард, 2012), и наличие большого числа безработных, которые являются выпускниками ВУЗов, требует принятия в системе образования долгосрочных мер, способных повысить спрос на ПОО.

При этом конкретное 'видение' ПОО отличается от страны к стране в зависимости от национальных приоритетов. Большинство стран связывает свои новые стратегии и с повышением конкурентоспособности, и с целями социального развития, а некоторые связывают свое видение с дополнительными целями (Армения – с целями национальной безопасности и устойчивого развития, Беларусь – с социально-культурными целями, а Украина – с целями устойчивого развития). Страны стали придавать большее значение ПОО в своих национальных программах, как это сделала Украина, приняв государственную Программу развития ПОО на 2011-15 гг. В Национальной стратегии развития Молдовы на 2020 год согласованность предложения профессиональных умений и требований рынка труда путем повышения качества образования и обучения занимают верхнюю строку в списке приоритетов. Поддержка Стратегии сектора МСП также говорит о том, что главными целями являются компетентность и человеческий капитал. В Азербайджане политика ПОО все еще находится в стадии переосмысления. В стране осознают, что быстро растущий экспорт нефти и газа, влияющий на остальные отрасли экономики, требует высококвалифицированных человеческих ресурсов среднего и послесреднего уровня ПОО. Следовательно, в настоящее время на повестке дня стоит важная задача разработать национальную, не зависимую от доноров, стратегию ПОО.

1.1 МИССИЯ И ПРИОРИТЕТЫ

Все страны предпринимают усилия по дальнейшему развитию своих систем ПОО с учетом условий. Положительные результаты были достигнуты главным образом в трех направлениях: законодательство, укрепление институтов и привлечение работодателей.

В политике и стратегии всех стран признается важность системного вовлечения заинтересованных сторон, а также актуальности рамок квалификаций и их совместимости с ЕРК. Работа над рамками квалификаций вызвала дискуссии о качестве ПОО и дала толчок системному участию заинтересованных сторон. Однако пока только в Армении и Грузии внедряются национальные рамки квалификаций, в то время как другие страны все еще работают над устранением пробела

3 Ключевыми словами в этой стране являются 'инновационное развитие и конкурентоспособный рост' путем повышения на 30% удельного веса высококвалифицированных выпускников ПОО.

4 Проблема перехода от обучения к труду остроствует менее драматична в странах с высоким удельным весом высококвалифицированных выпускников ПОО. По данным из Беларуси, растет уровень трудоустройства выпускников ПОО, достигая 99,05% (Умаров и др., 2011). При этом в России, в которой высок удельный вес выпускников ПОО, растет нехватка высококвалифицированных рабочих и технических специалистов, поскольку многие учащиеся ПОО продолжают учебу в высшем образовании (ЕФО, 2011а).

между видением, разработкой политики и ее реализацией. Внедрение НРК не сводится к простому принятию нормативно-правовых актов, это- длительный социальный процесс, на котором нормативно-правовые акты могут базироваться. Следует подчеркнуть важность того, чтобы рамки квалификаций, по крайней мере, в начале, были простыми и доступными.

Что касается законодательства, во всех странах были разработаны новые стратегии и законы ПОО. Отдельные законодательные акты в основном затрагивают вопросы разработки и внедрения национальных рамок квалификаций, разработки новых профессиональных стандартов/учебных программ, обеспечения качества и мер по децентрализации, а в случае Грузии – либерализации рынка образовательных услуг в высшем образовании и ПОО, который на сегодняшний день регулируется такими инструментами, как аккредитация и контроль качества.

Все страны усилили отделы ПОО в министерствах, создали национальные агентства/советы ПОО и проводят ремонт и модернизацию существующих учебных заведений ПОО. Проводится оптимизация сети учебных заведений, в результате чего были закрыты некоторые учебные заведения с тем, чтобы направить имеющиеся ресурсы на поддержку так называемых “центров мастерства” с учетом потребностей различных регионов. Повышение квалификации директоров и преподавателей учебных заведений представляет собой непрерывный процесс поддержания качества и профессионального развития. Бизнес сектор внес свой вклад в оснащение учебных заведений, и были созданы специализированные национальные агентства (ПОО) для того, чтобы проводить аккредитацию, обучение преподавателей и осуществлять контроль качества.

Сporadическое и несистематическое участие бизнес сектора является характеристикой быстро меняющихся реалий рыночной экономики. Такое участие может выражаться в форме работы в национальных советах ПОО, в советах учебных заведений и в оценочных советах, а также в форме консультирования при разработке учебных программ (ЕФО, 2011). Профсоюзы мало участвуют в деятельности ПОО. Участие заинтересованных сторон представляет собой непрерывный социальный процесс, который может привести к значимым системным последствиям для всей системы ПОО, например, к изменению природы производственной практики, в том числе увеличению продолжительности практического обучения на предприятиях. Это могло бы повысить качество обучения, поскольку многие учебные заведения ПОО оснащены не самым лучшим образом.

Если говорить о приватизации институтов ПОО, то самым продвинутым в этом отношении является процесс реформирования в Грузии. В настоящее время только 14 государственных центров ПОО финансируются из государственного бюджета, в основном через схему ваучеров, которая дает возможность получить образование по отдельным профессиям, пользующимся большим спросом на рынке труда. Помимо этого в стране работает 71 частное учреждение, за обучение в которых должны платить сами учащиеся (Кастель Бранко, 2012). Еще слишком рано говорить о том, сможет ли в будущем такая система ПОО удовлетворить спрос на человеческие ресурсы.

1.2 ПОО И ОБЩЕСТВО

Во всех странах на рынках труда наблюдается структурный дисбаланс, который выражается в нехватке квалифицированных рабочих и чрезмерном предложении кадров с высшим образованием⁵, что вызывает серьезное внимание руководителей соответствующих государственных органов⁵. Во всех странах это привело к осознанию важности ПОО для достижения целей развития общества и разработки такой политики, которая была бы направлена на достижение целей социально-экономического развития и учитывала бы перспективу спроса (со стороны обучающихся, и со стороны предприятий) при разработке стратегий и программных документов путем более системного привлечения работодателей к разработке программ ПОО.

⁵ Более того, ‘институциональный и социальный диалог, потенциал и лидерство в выполнении будут одними из ключевых элементов проведения успешных и устойчивых реформ (Кастекон и др., 2011, стр.162).



Проведение в 2011 году обзора политики стран по поддержке МСП на основе критериев Закона о малом бизнесе ЕС (ОЭСР и др., 2012а) позволило повысить уровень осведомленности по этим вопросам. Обзор выявил пробелы в обучении предпринимчивости и в обучении женщин-предпринимателей. Тем временем в ряде стран уже начали работать над решением этой проблемы.

Все страны осознают важность профессиональной ориентации и того, как она помогает избежать искажений на рынке труда в будущем. Однако в области профессиональной ориентации многие страны в своей новой политике и деятельности слишком много внимания уделяют начальному ПОО и не предусматривают профессиональную ориентацию для работающих и безработных взрослых⁶. Этот вопрос стоит более остро в крупных странах и Беларуси, в которых происходит старение рабочей силы, и где эти проблемы можно частично решить за счет более широкого вовлечения взрослых в трудовую деятельность через профессиональную ориентацию и (продолженное) обучение.

1.3 ПОО В КОНТЕКСТЕ ОБРАЗОВАНИЯ В ЦЕЛОМ

В рассматриваемых странах имеются три других общих черты. В них предлагается начальное ПОО и 'среднее' ПОО для получения промежуточных технических квалификаций. Однако, различие состоит в преемственности системы: в некоторых странах окончание программ ПОО не дает доступа к высшему образованию (как в Грузии, которая тем не менее признает эту проблему). В других странах теоретически существует возможность перехода от профессионально-технического к высшему образованию, однако на практике совсем немногие выпускники ПОО продолжают свое образование после прохождения среднего уровня. Грузия многое добилась в деле deregулирования системы ПОО, но она сталкивается с серьезными проблемами финансирования для реструктуризации всего сектора, где есть как государственные, так и частные провайдеры.

Проблема обучения на протяжении всей жизни, понимаемая во всех странах как обучение взрослых, представляет собой пример того, как понимание важности разработки видения/политики не всегда сопровождается конкретными мерами по ее реализации. Молдова и Грузия уже предприняли системные усилия в деле признания неформального обучения. Украина намеревается модернизировать государственную службу занятости с тем, чтобы она могла заниматься вопросами признания неформального и спонтанного обучения. Данные из России, Украины и Молдовы говорят о том, что удельный вес участвующих в программах обучения взрослых (работающих и безработных), остается более чем скромным, как, например, 5-7% взрослого населения в России, где 1/3 взрослого населения выразили необходимость получения дополнительного образования (ЕФО, 2011а), или в Украине, где удельный вес получивших дополнительное обучение в добывающей промышленности и в производственном секторе составляет 7,4% и 5,2% соответственно (ЕФО, 2011б) и в Молдове, где в 2010 году этот показатель составил 0,95% всего населения в возрасте от 24 до 64 лет (ЕФО, 2011с)⁷.

Такие проблемы, как обучение на протяжении всей жизни и подобные пробелы в других программных направлениях являются причиной существенного разрыва между разработкой политики и ее реализацией на всех уровнях системы ПОО. Некоторые основные причины недостаточного прогресса в реализации включают: недостаточный институциональный потенциал; недостаточная отдача от переквалификации; низкая мотивация и/или неготовность воплощать в жизнь решения, принятые без консультаций с заинтересованными сторонами, а также меры, принятые сверху вниз; и отсутствие ресурсов и стимулов для внедрения инноваций.

⁶ Службы занятости Азербайджана и Украины также нацелены на ищущих работу взрослых.

⁷ Частный сектор по всему региону должен играть более важную роль и предлагать схемы продолженного обучения, основанные на таких стимулах, которые будут привязаны к рамкам квалификаций и к согласованной политике аккредитации провайдеров (Бодевиг и др., 2011).

Во время переходного периода больше усилий было направлено на сферу высшего образования. На стратегическом уровне среднему ПОО зачастую уделялось совсем мало внимания, а его управление осуществлялось устаревшими методами. Эти процессы усиливались из-за того, что продолжал расти спрос на высшее образование со стороны обучающихся, которые готовы платить высокую цену за высшее образование (ЕФО 2011a, 2011b). Растущий спрос привел к тому, что многие страны выбрали путь либерализации политики высшего образования, дав возможность государственным вузам взымать оплату за обучение и открыв дорогу частным ВУЗам. Самый высокий набор приходится на академическое высшее образование (МСКО 5A); набор в профессиональное высшее образование (МСКО 5B) с начала 2000-ых снижается (в 2008 году набор варьировался от 12% в Республике Молдова до 27% в Азербайджане). По сравнению с другими сферами, самые низкие темпы роста, а порой и их снижение, наблюдались по таким профессиональным направлениям, как инженерные специальности, производство и строительство (которые играют заметную роль в программе ЕС «Новые навыки для новых рабочих мест») (ЮНЕСКО, 2010).

1.4 ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ

Четыре небольшие страны (Армения, Азербайджан, Грузия и Молдова) обладают ограниченным научно-исследовательским потенциалом в секторе ПОО и с трудом финансируют проведение целевых исследований, выполняемых за счет национальных ресурсов, которые позволяют собрать достоверные факты для принятия решений для развития системы ПОО и разработки нового видения/политики⁸. Напротив, Беларусь работает над прогнозированием спроса на квалификации, а крупные страны имеют более развитый научно-исследовательский потенциал.

Таким образом, проблемы, с которыми продолжают сталкиваться страны, имеют двойственный характер: социальные процессы должны привести к соглашению между заинтересованными сторонами о перспективах развития системы ПОО, которые должны быть согласованы с целями социально-экономической политики. Критически важным вопросом остается вопрос наращивания потенциала заинтересованных сторон с тем, чтобы они могли внедрять инновации и проводить реформы. Решение этого вопроса требует привлечения региональных и местных властей к делу развития системы ПОО.

⁸ Азербайджан является исключением из числа небольших стран. Здесь проводились финансируемые государством исследования по различным проблемам ПОО.



2. ФАКТОРЫ, ОБУСЛАВЛИВАЮЩИЕ СПРОС НА ЗНАНИЯ И КВАЛИФИКАЦИИ

Регион состоит из пяти небольших по численности населения стран (с населением от трех до девяти миллионов в каждой из них) и двух крупных стран (Украина и Россия с населением в 46 миллионов и 142 миллиона соответственно). Общая численность населения составляет примерно половину численности населения ЕС по состоянию на 2009 год. Удельный вес населения трудоспособного возраста во всех странах выше, чем среднее значение 67% по ЕС. Однако в регионе наблюдается сокращение численности населения и его старение, и он быстро становится одним из ‘самых старых’ регионов в мире (Chawla et al., 2007). Несмотря на то, что сокращение численности молодежи в некоторой степени облегчает финансирование системы образования, начальное и непрерывное профессиональное обучение сталкиваются с серьезной проблемой дисбаланса на рынке труда.

Однако, принимая во внимание новые задачи, которые поставлены перед системой ПОО, уровень дохода всех этих стран представляет собой основное ограничение для государственных инвестиций в образование в целом и в профессиональное образование и обучение (ПОО), в частности. Обучающиеся предпочитают инвестировать в высшее образование, а не в ПОО, что во многих странах привело к бесконтрольному расширению сектора высшего образования и к несбалансированному спросу на рынках труда.

Все семь стран, будучи частью бывшего Советского Союза, имеют общее прошлое, где ПОО было плановым, а все учебные заведения были похожими. После получения независимости всем этим странам пришлось пережить огромные изменения и преодолевать опыт централизованного подхода к управлению ПОО. За последние 20 лет был достигнут существенный прогресс, и страны создали свои собственные системы ПОО, учитывающие их национальные особенности. Этот процесс еще не завершен, потому что многие серьезные проблемы в системе ПОО остаются нерешенными, что описано в последующих главах.

Поскольку общество, и система образования отдают предпочтение академическому образованию, а не ПОО, академический уклон в образовании стал более заметно проявляться. На ПОО отрицательное влияние оказала политика образования, которая проводилась в последние два десятилетия, и в большинстве стран образование и бизнес представляют собой отдельные миры (ЕФО, 2011). В результате остается нерешенной серьезная проблема несоответствия профессионально-квалификационной структуры вакансий предложению рабочей силы, и, в частности, наблюдается ярко выраженная нехватка некоторых специалистов, усугубляемая трудовой миграцией, когда население уезжает либо в более благополучные страны региона, либо в страны с более высоким уровнем дохода за пределы региона. Все это оказывает дальнейшее отрицательное воздействие на предложение, особенно в странах с низким уровнем среднего дохода.

В процессе реформирования по понятным причинам больше внимания уделялось начальному ПОО, а не непрерывному ПОО (НПОО). Однако «Туринский Процесс 2010 года» показал, что трансформация экономических систем и демографические тенденции привели к появлению высокого спроса на обучение и переквалификацию работающих и безработных взрослых, который оставался неудовлетворенным. Это побудило ЕФО начать региональный проект по НПОО в Восточной Европе.

2.1 ФИНАНСОВЫЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ

Армения, Грузия, Республика Молдова и Украина входят в группу странам с низким уровнем среднего дохода на душу населения, а Азербайджан, Беларусь и Россия – стран с высоким уровнем среднего дохода. До глобального кризиса их экономические системы развивались чрезвычайно быстро: в 2007 году темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) превышали 8% (кроме Республики Молдова и Украины). В Азербайджане они доходили до 25% в результате высоких нефтяных доходов, получаемых этой страной, и постоянно растущих цен на нефть.

В прошлом столетии все страны пережили ‘потерянное десятилетие’, когда ими была заплачена высокая социальная цена. Этот период характеризовался экономическим застоем/спадом, реструктуризацией промышленности, появлением неформального сектора (ОЭСР, 2009) и высокими показателями скрытой и зарегистрированной безработицы. Начиная с 2000 года, в этих странах наблюдался период заметного и неуклонного экономического роста и консолидации государственных и частных институтов, который был внезапно прерван кризисом 2008 и 2009 гг. Однако, с 2010 года началось восстановление экономики (что видно из нижеприведенной таблицы).

ТАБЛИЦА 2.1 ТЕМПЫ РОСТА ВВП, 2008-11 (%)

	2008	2009	2010	2011
Армения	6,9	-14,2	2,1	4,6
Азербайджан	10,8	9,3	5,0	1,0
Беларусь	10,3	0,2	7,7	5,3
Грузия	2,3	-3,8	6,3	7,0
Молдова	7,8	-6,0	7,1	6,4
Россия	5,3	-7,8	4,3	4,3
Украина	2,3	-14,8	4,1	5,2

Источник: работа автора на основе данных Всемирного банка, 2012

В то время, как во всех странах наблюдался существенный экономический рост, источники этого роста были разными в зависимости от национальных особенностей (например, ориентированный на экспорт нефтегазовый сектор в Азербайджане и экономика Беларуси, ориентированная на экспорт в Россию). Структура экономик свидетельствует о том, что сфера услуг продолжает расти почти во всех странах. В Азербайджане огромный промышленный сектор связан с нефтью. Экономическая реструктуризация еще не завершена. Однако основная тенденция расширения сферы услуг говорит о том, что продолжается переход к рыночной экономике.

2.2 ОСНОВНЫЕ ОТРАСЛИ ЭКОНОМИКИ И ЗАНЯТОСТЬ

ТАБЛИЦА 2.2 УДЕЛЬНЫЙ ВЕС СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА, ПРОМЫШЛЕННОСТИ И СФЕРЫ УСЛУГ В % ОТ ВВП, 2008-11

	2008			2009			2010			2011		
	С	П	У	А	П	У	С	П	У	С	П	У
Армения	18,4	43,5	38,1	18,9	35,8	45,3	19,6	36,0	44,5	20,7	37,1	42,2
Азербайджан	6,0	70,2	23,8	6,6	61,1	32,3	5,8	64,7	29,5	5,8	66,8	27,4
Беларусь	9,8	44,3	46,0	9,4	42,3	48,3	9,2	43,9	46,9	8,1	41,0	50,9
Грузия	9,4	21,9	68,7	9,4	21,9	68,8	8,4	23,2	68,4	7,2	18,2	74,6
Молдова	10,7	14,3	75,0	10,1	13,1	76,8	14,3	13,2	72,5	13,5	12,4	74,2
Россия	4,4	36,1	59,5	4,7	33,7	61,6	4,0	36,7	59,3	д.о.	д.о.	д.о.
Украина	7,9	33,6	58,5	8,3	29,6	62,1	8,2	30,9	60,9	8,3	31,4	60,3

Примечание: 'С' означает сельское хозяйство; 'П' означает промышленность; 'У' означает сферу услуг, д.о. означает «данные отсутствуют».

Источник: работа автора на основе данных Всемирного банка, 2012

Данные, приведенные в **Таблице 2.3**, говорят о том, что во всех странах, за исключением России, МСП являются основой экономики. Политика ПОО должна принимать во внимание, что и формально зарегистрированные, и неформальные МСП предоставляют возможности трудоустройства и, следовательно, необходимо учитывать особенности потребностей этого вида предприятий, в частности, в вопросах профессиональных стандартов, квалификационных профилей и компетенций, связанных с предпринимательством. Следует отметить, что в странах все больше понимают специфику этих потребностей и тех задач, которые в этой связи стоят перед системой образования.

ТАБЛИЦА 2.3 УДЕЛЬНЫЙ ВЕС МСП В ОБЩЕЙ ЧИСЛЕННОСТИ ДЕЙСТВУЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Армения	97,7	2010
Азербайджан	94,0	2011
Беларусь	97,0	2010
Грузия	93,1	2008
Молдова	97,7	2009
Россия	33,2	2010
Украина	99,4	2011

Примечание: МСП определяются следующим образом: Армения (только зарегистрированные организации) – с численностью сотрудников до 249 человек; в Азербайджане – от 5 до 40 человек в зависимости от отрасли; в Беларуси – до 250 человек; в Республике Молдова и в Украине – до 249 человек; в Грузии и Российской Федерации – до 100 человек.

Источник: работа автора на основе данных ОЭСР, 2012а, Национальный центр по развитию малых и средних предприятий Армении, 2012; Министерство экономического развития Грузии, 2009; Национальное статистическое бюро Республики Молдова, 2012; Федеральная государственная статистическая служба Российской Федерации, 2011; Государственный статистический комитет Украины, 2012; Государственный статистический Комитет Республики Азербайджан, 2012

Удельный вес экономически активного населения в регионе сильно разнится, при этом в Беларуси, а особенно в Молдове, этот показатель очень низкий не только в сравнении с показателем ЕС (70%), но также и с другими странами региона. Это можно объяснить тем, что национальная статистика не рассматривает мигрантов как экономически активное население, потому что они работают за границей. В России удельный вес экономически активного населения высок, что вызвано высокими миграционными потоками в страну. Украина и Азербайджан находятся на одинаковом уровне. В Армении и Грузии при расчете удельного веса экономически активного населения принимаются во внимание неформальная экономика и сельское хозяйство, что находит свое отражение в относительно высоких показателях активности.

**ТАБЛИЦА 2.4 УДЕЛЬНЫЙ ВЕС ЭКОНОМИЧЕСКИ АКТИВНОГО НАСЕЛЕНИЯ
15+, 2008-11 (%)**

	2008	2009	2010	2011
Армения	59,5	59,2	61,2	63,0
Азербайджан	63,5	63,9	64,3	д.о.
Беларусь	55,4	55,1	55,5	д.о.
Грузия	62,6	63,6	64,2	65,2
Молдова	44,3	42,8	41,6	42,3
Россия	67,8	67,8	67,7	д.о.
Украина	63,3	63,3	63,7	64,3

Примечание: Армения, 15-75 лет, Российская Федерация – 15-72 года, Украина – 15-70 лет, д.о. означает «данные отсутствуют»; данные по Беларуси и Азербайджану – оценка МОТ.

Источник: работа автора на основе данных MOT-KILM, Национальная статистическая служба Республики Армения, 2011; Геостат, 2012; Национальное статистическое бюро Республики Молдова, 2012; Федеральная государственная статистическая служба Российской Федерации, 2012; Государственный статистический комитет Украины, 2012

Структура занятости в основных отраслях экономики также разная. В 2007 году в Грузии (53%) и Армении (39% в 2010) ключевую роль в создании рабочих мест все еще играло сельское хозяйство, а в Беларуси (34% в 2011) – промышленность, в Украине очень важную роль продолжали играть и промышленность (21% в 2011), и сфера услуг (62% в 2011). Большая часть новых рабочих мест, созданных в период между 2000 и 2007 гг., была в неформальном секторе. В Армении, например, в настоящее время на неформальный сектор приходится 50% общей занятости (ЕФО, 2010), а в Молдове – примерно одна треть. Во всех странах идет сокращение занятости в сельском хозяйстве и в производственном секторе, при этом появляются новые возможности трудаустройства в растущей сфере услуг, которые требуют совсем других навыков, чем в централизованной плановой экономике.

В Армении и Грузии уровень безработицы особенно высок. Это говорит о том, что экономический рост не всегда связан с ростом возможностей трудаустройства. Специфические методы, примененные Грузией по deregулированию рынка труда, оказались неэффективным для повышения уровня занятости, и правительство вернулось к решению вопросов безработицы, объявив ее проблемой номер один в стране (Правительство Грузии, 2012)⁹. Из Таблицы 5 видно, что экономики Азербайджана, России и Украины набирают положительную динамику после кризиса.

⁹ Уровень безработицы среди выпускников высшего образования выше, чем уровень безработицы среди выпускников других образовательных уровней (Кастель Бранко, 2012).



ТАБЛИЦА 2.5 УРОВЕНЬ БЕЗРАБОТИЦЫ 15+, 2008-11 (%)

	2008			2009			2010			2011		
	Т	М	F	Т	М	F	Т	М	F	Т	М	F
Армения	16,4	14,4	18,6	18,7	17,8	19,9	19,0	17,0	21,2	18,4	д.о.	д.о.
Азербайджан	6,1	7,1	4,9	6,0	5,2	6,9	д.о.	д.о.	д.о.	д.о.	д.о.	д.о.
Беларусь	0,8	0,7	0,9	0,9	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Грузия	16,5	16,8	16,1	16,9	18,1	15,4	16,3	17,9	14,5	15,1	16,7	13,1
Молдова	4,0	4,6	3,4	6,4	7,8	4,9	7,4	9,1	5,7	6,7	7,7	5,6
Россия	7,0	7,5	6,4	8,4	9,0	7,8	7,5	8,0	6,9	д.о.	д.о.	д.о.
Украина	6,4	6,6	6,1	8,8	10,3	7,3	8,1	9,3	6,8	7,9	8,8	6,8

Примечания: Армения, 15-75 лет, Беларусь, мужчины 16-59 лет/ женщины 16-54 года; Российская Федерация, 15-75 лет; Украина, 15-70 лет. д.о. означает «данные отсутствуют»; данные по Азербайджану представляют собой оценку МОТ; данные по Беларуси – только административные. Таким образом, безработными считаются только те, кто зарегистрирован в государственной службе занятости. Так как многие люди не регистрируются, показатели безработицы могут быть заниженными. С другой стороны, в Беларуси трудоустройство все еще в значительной степени гарантируется государством, как, например, обязательное распределение выпускников государственных ВУЗов и некоторых типов учебных заведений ПОО.

Источник: Работа автора на основе данных МОТ-KILM; Национальная статистическая служба Республики Армения, 2011; Гостат, 2012; Национальное статистическое бюро Республики Молдова, 2012; Федеральная государственная статистическая служба Российской Федерации, 2012; Государственный статистический комитет Украины, 2012

Массовость высшего образования почти во всех странах привела к росту безработицы среди выпускников ВУЗов, уровень которой значительно не отличается от показателей безработицы среди выпускников среднего образования. В случае Грузии этот показатель даже намного выше, чем среди выпускников среднего образования. Эффект вытеснения в России и Украине является причиной того, что безработица среди выпускников высшего образования не очень высока.

ТАБЛИЦА 2.6 УРОВНИ БЕЗРАБОТИЦЫ ПО ВИДАМ ОБРАЗОВАНИЯ 15+, 2011 Г. (%)

	ГРУЗИХ	АРМЕНИЯ (2010, 15-75)	АЗЕРБА- ЙДЖАН	МОЛДОВА	РОССИЯ (2010, 15-72)	УКРАИНА (15-70)
Начальное	3,5	4,5	4,0	5,4	19,8	–
Базовое	10,4	15,1	12,2	7,2	16,8	6,9
Общее среднее	13,7	19,0	4,2	7,7	11,6	8,8
Начальное профессиональное / профессиональное (АРМ) / среднее профессиональное (МОЛ)	10,3	20,3	5,7	7,2	7,9	–
Среднее профессиональное / среднее специальное или неоконченное третичное (АРМ, МОЛ, УКР)	13,4	20,3	7,1	5,2	5,8	7,2 (базовое/ полное)
Высшее	20,5	19,5	6,2	6,0	4,0	6,7
Всего	15,1	19,0	5,4	6,7	7,5	7,9

Примечания: Данные по Беларуси отсутствуют. Армения (2010), 15-75 лет; Российская Федерация (2010), 15-72 года; Украина, 15-70 лет.

Источник: Работа автора на основе данных Национальной статистической службы Республики Армения, 2011; Гостат, 2012; Национальное статистическое бюро Республики Молдова, 2012; Федеральная государственная статистическая служба Российской Федерации, 2012; Государственный статистический комитет Украины, 2012

Среди населения Армении высок удельный вес долгосрочных безработных. Это может указывать на то, что определенные слои населения не смогли приобрести новые навыки, востребованные в условиях рыночной экономики. Кроме того, в стране вырос сельскохозяйственный сектор, который служит буфером во времена структурных перемен и реформирования. В Азербайджане и Беларусь удельный вес долгосрочных безработных невысок. В Грузии отсутствуют службы занятости, которые собирали бы соответствующие данные.

ТАБЛИЦА 2.7 УДЕЛЬНЫЙ ВЕС ДОЛГОСРОЧНЫХ БЕЗРАБОТНЫХ В % ОТ ОБЩЕЙ ЧИСЛЕННОСТИ БЕЗРАБОТНЫХ, 2008-11 (%)

	2008	2009	2010	2011
Армения	64,2	54,6	60,2	д.о,
Азербайджан	4,1	3,4	3,0	3,0
Беларусь	8,2	6,2	6,4	5,8
Грузия	д.о.	д.о.	д.о.	д.о.
Молдова	31,3	27,9	30,8	32,6
Россия	33,3	28,7	29,9	д.о,
Украина	28,7	18,4	33,9	28,4

Примечания: Долгосрочная безработица означает отсутствие работы в течение более чем 12 месяцев; Армения, 15-75 лет, Беларусь, мужчины 16-59 лет/ женщины 16-54 года; Российская Федерация, 15-75 лет; Украина, 15-70 лет. д.о. означает «данные отсутствуют». Данные по Беларуси и Азербайджану – административные данные; Армения – расчет проводился по длительности отсутствия работы со времени ее потери; Россия – расчет проводился по длительности поиска работы.

Источник: Работа автора на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь, 2012; Национальное статистическое бюро Республики Молдова, 2012; Государственный статистический комитет Украины, 2012; Национальная статистическая служба Республики Армения, 2011; Государственный статистический комитет Республики Азербайджан, 2012, Федеральная государственная служба статистики, 2012

Самым актуальным вопросом в этих странах является возврат к социально-экономической стабильности после финансового и экономического кризиса, которая необходима для осуществления дальнейшего успешного перехода к рыночной экономике. Большого внимания требует понимание того, что численность МСП является важным фактором для достижения экономического и социального прогресса.

2.3 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ЭФФЕКТИВНОСТЬ И РАВЕНСТВО

Эффективность обычно обозначает, насколько хорошо в экономике распределяются ограниченные экономические ресурсы, чтобы удовлетворить потребности и желания потребителей. Равенство же имеет отношение к распределению ресурсов и таким образом неизбежно связано с понятием социальной справедливости.

Политика перераспределения путем смягчения последствий несовершенств рыночного механизма может помочь снизить неравенство и его продолжительный, передающийся из поколения в поколение, характер. Однако это – непростая задача. По мнению Беджаковича (2011), что касается стран Юго-восточной Европы, такие смягчающие меры в основном не были осуществлены. То же самое можно сказать и о странах Восточного партнерства.

Дискуссия о том, что должно быть главной целью социальной политики – равенство или эффективность – началась относительно недавно. Социальная политика разрабатывалась на основе дискуссии по вопросу выбора между политиками развития рынка и политиками корректировки рынка.

Если в качестве примера взять Молдову, одна из самых важных проблем, с которой сталкивается правительство Молдовы, это согласование в долгосрочной перспективе двух социально-экономических целей, которые на поверхности кажутся противоречивыми – эффективности и равенства. После получения независимости страна оказалась в сложной социально-экономической ситуации, прежде всего связанной с ростом бедности. В Молдове переходный процесс оказал разрушительное воздействие на социальную ситуацию страны. Неблагоприятная экономическая ситуация усугубилась политической нестабильностью на отколовшейся территории Приднестровья. Страна сильно зависит от денежных переводов мигрантов, объем которых достигает одной трети ВВП. Население в больших городах по сравнению с населением в сельской местности сталкивается со значительно меньшим риском бедности, главным образом из-за того, что производительность сельского хозяйства чрезвычайно низка, равно как и доходы работающего в сельском хозяйстве населения. В сельской местности также возникают гендерные проблемы. С точки зрения выбора в пользу либо эффективности, либо равенства, существуют разного рода риски, которые оказывают воздействие на социальную политику Молдовы, часто из-за того, что правительство вынуждено искать поспешные краткосрочные и среднесрочные решения, при этом не учитывая перспективу и зачастую забывая о долгосрочном видении. В этом случае возникает напряжение в программных и финансовых приоритетах, например, между такими сферами как образование, занятость, общая социальная политика и здравоохранение.

В данном отчете упор делается на ПОО как на естественный мостик между обучением и рынком труда, а также как на индикатор погоды социальной среды. В принципе, система профессионального образования и обучения может стать эффективным и единственным инструментом экономического и социального развития страны путем дальнейшего развития человеческих ресурсов и траекторий профессионального роста, а также путем обеспечения гибкой занятости и профessionализации. Есть надежда, что инвестиции в ПОО могут дать позитивный эффект как для отдельного взятого человека или предприятия, так и для всей социально-экономической системы.

3. РЫНОК ТРУДА, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

3.1 НЕСООТВЕТСТВИЕ МЕЖДУ СПРОСОМ И ПРЕДЛОЖЕНИЕМ

По прошествии более чем 20 лет переходного периода, почти все страны (за исключением Беларуси) сталкиваются с серьезными проблемами несоответствия профессионально-квалификационной структуры вакансий предложению рабочей силы на рынках труда (ЕФО, 2011а, 2011б, 2011с, 2012б, 2012с, 2012д и 2012е) и/или с проблемами трудоустройства. В Беларуси наблюдаются отличные показатели по выпускникам ПОО благодаря тому, что государство обязано предоставить первую работу всем выпускникам ПОО. Все другие страны сталкиваются с серьезной проблемой ‘чрезмерно высокой квалификации’ и частично с высоким спросом в бизнес секторе на квалифицированных рабочих уровняй МСКО 3 и МСКО 4, что в Грузии уже вызвало рост набора в учебные заведения ПОО. С точки зрения работодателей качество навыков, которые в настоящее время приобретаются на этих уровнях, зачастую оставляет желать лучшего, и именно по этой причине рост темпов набора должен быть увязан с повышением качества.

Структурный дисбаланс на рынках труда частично вызван как спросом со стороны обучающихся¹⁰, так и соответствующей образовательной политикой, которая в прошлом не уделяла достаточного внимания системе ПОО. Даже при увеличении оплаты за высшее образование, спрос на него не уменьшается.¹¹ Во многих странах оплата за высшее образование является обязательной, потому что только небольшое количество мест финансируется из государственного бюджета. В России в период с 1990 по 2008 гг. набор на высшее образование вырос практически в три раза, с 2,82 миллионов человек в 1990 году до 7,42 миллионов в 2008 году. Это привело к тому, что многие рабочие места, которые требуют навыков среднего уровня, в настоящее время занимают люди, имеющие дипломы высшего образования. В 2009 году по сравнению с 1990 годом (100%), то есть практически за тот же самый период, численность выпускников программ ПОО уровня МСКО 4 снизилась на 42,3% (ЕФО, 2011а). Структурный дисбаланс связан со снижением качества в целом в сфере образования, что также затрагивает и высшее образование, которое в прошлом переживало бурный рост числа учебных заведений в отсутствии критериев качества.

Россия является собой прекрасный пример такого дисбаланса, существующего практически во всех странах региона. В Таблице 7 приведены данные по России, которые представляют собой сравнение параметров по выпуску и спросу на различные образовательные уровни в 2010 году. (Таблица 8)¹²:

10 В России студенты ВУЗов не проходят двухгодичную службу в армии.

11 В Азербайджане 60% студентов ВУЗов платят за обучение (Дейдж, 2011).

12 Существуют разные объяснения дефицита на рынке труда. Гимпельсон и др. (2012) считают, что несовершенные механизмы рынка труда препятствуют перераспределению более квалифицированных рабочих в рамках производственного сектора России.

ТАБЛИЦА 3.1 СТАТИСТИКА ПО ВЫПУСКУ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ И СПРОСУ НА РЫНКЕ ТРУДА, 2010 Г. (%)

	ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ	УРОВЕНЬ ПОО МСКО 4	УРОВЕНЬ ПОО МСКО 3	ОТСУТСТВИЕ КВАЛИФИКАЦИИ
Статистика по выходу из образовательной системы	60	13	18	9
Спрос на рынке труда	35	22	37	6

Источник: Данные предоставлены Союзом директоров учебных заведений ПОО Российской Федерации. Умаров 2011, стр. 31).

В Украине, второй по величине стране региона, отмечается такой же дисбаланс на рынке труда. По словам 44,4% работодателей, самым большим препятствием для роста предприятий является отсутствие квалифицированных рабочих (Сондегаард, 2012). Высокий уровень набора в высшие учебные заведения и снижение набора в ПОО привели к эффекту вытеснения: 62% профессионалов (которые работают как «синие воротнички») представлены выпускниками ВУЗов (ЕФО, 2011b), а работодатели жалуются, что новичкам не хватает технических и нетехнических навыков, необходимых для работы¹³.

Беларусь достаточно хорошо справляется с достижением поставленных страной целей обучения кадров в рамках ПОО, потому что в стране еще остался механизм гарантированного предоставления первой работы выпускникам ПОО. Однако, работодатели Беларуси, точно так же, как в Молдове, в Грузии, в России и в Украине, жалуются на нехватку рабочей силы по некоторым специальностям. По словам 41,5% работодателей в Молдове и 26,5% в Грузии, плохо обученная рабочая сила является главным ограничением и препятствием для развития предприятий (Сондегаард, 2012). При этом, несмотря на то, что «за последний год многие предприятия во всех отраслях пытались привлечь новых сотрудников, преуспели в этом не более половины из них» (Министерство экономики и устойчивого развития Грузии, 2012). Причины известны: низкое качество ПОО и, следовательно, низкий уровень набора, неудовлетворительное НПОО и ‘чрезмерная квалификация’ выпускников ВУЗов, получающих дипломы, не соответствующие спросу на рынке труда, привели к структурному дисбалансу на рынках труда.

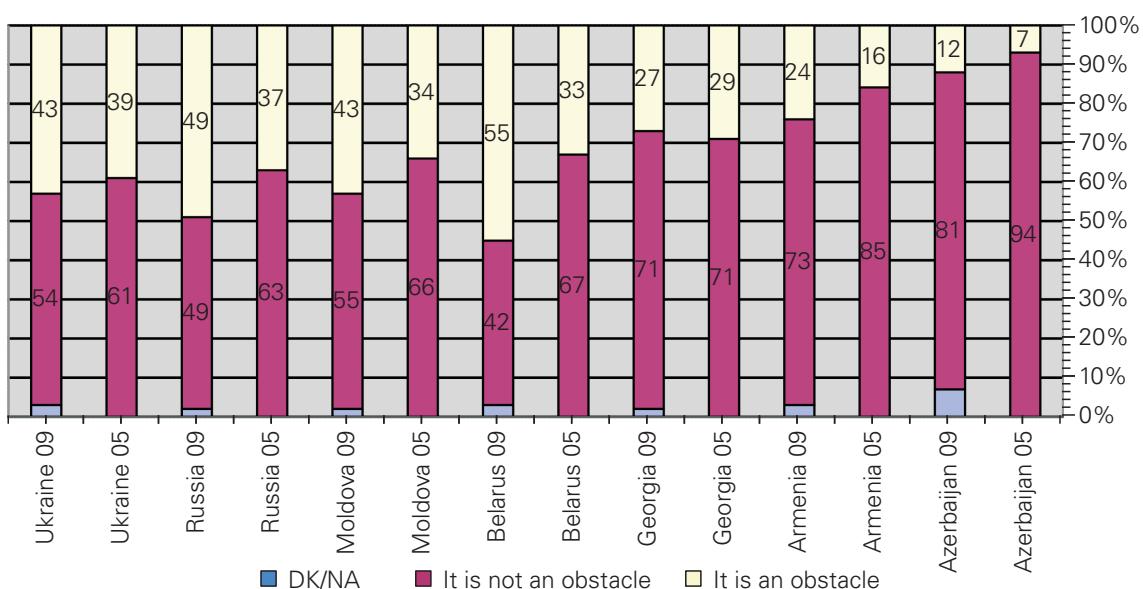
Крупные компании обычно предпочитают в дальнейшем самим обучать своих сотрудников. Отчет ЕФО, который должен быть опубликован в ближайшее время (ЕФО, 2013), освещает существующие в регионе проблемы с НПОО. Страны говорят об устаревании существующего законодательства, об отсутствии сотрудничества между государственным и частным сектором, об отсутствии знаний и опыта по проведению оценки потребностей в обучении, об отсутствии критериев качества, о проблемах с финансированием и т.д. как об основных факторах, отрицательно влияющих на НПОО.

13 Учащиеся умеют хорошо использовать преемственность системы образования, потому что ‘две трети всех учащихся заканчивают общее среднее образование и одновременно получают профессиональное образование’ (ЕФО, 2011d), а многие после окончания поступают в учебные заведения высшего образования.

3.2 ВОСПРИЯТИЕ РАБОТОДАТЕЛЯ

Мнения работодателей относительно соответствия профессиональной подготовки рабочей силы требованиям предприятий представлены в графике № 1. В трех странах – Беларуси, России и Украине – около 50% работодателей считают, что плохо обученная рабочая сила препятствует эффективной деятельности и развитию предприятий (ЕБРР/Всемирный банк, 2010)¹⁴. За период с 2005 по 2009 гг. восприятие работодателей ухудшилось во всех странах, кроме Грузии (**Иллюстрация 3.1**).

ИЛЛЮСТРАЦИЯ 3.1 НЕАДЕКВАТНАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА РАБОЧЕЙ СИЛЫ, СЛУЖАЩАЯ ПРЕПЯТСТВИЕМ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ, 2005-09 (%)



Примечание: Данные за 2005 и 2009 не являются полностью сопоставимыми из-за методологических изменений.
Источник: работа автора на основе данных ЕБРР/Всемирного банка (2010)

Однако, поскольку окупаемость образования в Армении (Коррадини, 2012), Грузии, Молдове (ЕФО, 2011c) и, наиболее вероятно, также и в других странах, прямо пропорциональна уровню образования, многие обучающиеся предпочитают поступать в учреждения высшего образования, независимо от того, востребована ли на рынке труда будущая специальность, или даже если они знают, что возможно по окончании учебы им придется работать на более низком уровне. Следует отметить, что отнюдь не всегда уровень безработицы ниже среди тех, кто лучше образован¹⁵, так, например, в Армении и Грузии одна пятая часть высокообразованного населения является безработной (ЕФО, 2011e, стр.185, 186).

В случае России и Украины для рынка труда характерна не безработица сама по себе, а дисбаланс между предложением рабочей силы с высшим образованием и нехваткой специалистов с уровнем

14 Это контрастирует с мнением ответственных сотрудников министерств, заявляющих, что рабочая сила является частично недоиспользованной, скромно оплачиваемой, и что перспективы профессиональной карьеры работников большей частью отсутствуют.

15 В Грузии, уровень безработицы выше среди выпускников ВУЗов (Кастель Бранко, 2012) по сравнению с выпускниками других уровней образования благодаря прошлому dereguliruvaniyu сектора высшего образования. В настоящее время ситуация была откорректирована в результате жесткой аккредитационной политики ВУЗов. Это нисколько не уменьшает намерения страны создать качественную, свободную от коррупции систему образования на всех уровнях, включая частных провайдеров.

квалификаций¹⁶ МСКО 3 и МСКО 4 (ЕФО, 2012). Россия все еще привлекает мигрантов из других стран, а в Украине показатели безработицы умеренные. В Молдове самый низкий уровень занятости в регионе, в 2010 году он не превышал 38,5% (ЕФО, 2011c). В этой связи в неформальном секторе бурно растут микро-предприятия как средство преодоления бедности. Такие же тенденции заметны и в Грузии, которая сталкивается с серьезными проблемами в сфере занятости, и в Азербайджане, где быстро развивающийся нефтяной и газовый сектор составляет две трети ВВП, но в котором работает всего лишь один из семидесяти рабочих (Дей, 2011), что составляет около 1,5% всех трудовых кадров.

Ограничено число рабочих мест в небольших странах, скромная заработка плата в условиях плохо функционирующих рынков труда и, соответственно, низкое качество жизни, привели к тому, что трудовая эмиграция и связанная с ней утечка мозгов стали главными особенностями региона. В Армении в 2011 году она составила 12,1% от ВВП (Коррадини, 2012). Напротив, Россия принимает наибольшее число мигрантов (в 2005 году – 1-2 миллиона из Украины, около 1 миллиона из Азербайджана и почти полмиллиона из Армении), на втором месте по приему мигрантов из данного региона находятся страны ЕС. Самая высокая численность уехавших за рубеж мигрантов – в Украине: в 2005 году более 6 миллионов. Самый высокий удельный вес эмигрантов отмечается в Молдове, где в 2010 году они составляли 25% всей рабочей силы. При этом мигранты имеют широкий диапазон навыков по всем уровням, многие из них молоды (в возрасте 20-40 лет) и хорошо образованы.

3.3 СООТВЕТСТВИЕ КВАЛИФИКАЦИЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ ПОТРЕБНОСТИЯМ РЫНКА ТРУДА

Большинство мигрантов за границей выполняет низкоквалифицированную работу, и наблюдается общая тенденция нерационального использования их квалификаций. Значения чистой трудовой миграции за 2010 год представлены в нижеприведенной таблице и подтверждают тенденцию миграции в Россию, которая привлекает большинство мигрантов, и проблемы с трудоустройством в Армении, Грузии и Молдове. Россия является страной, которая больше всего принимает мигрантов в данном регионе. На втором месте находится Азербайджан, который десять лет тому назад сам экспортировал рабочую силу. Трудовая миграция также обозначена в отрицательном или положительном балансе притоков и оттоков денежных переводов.

ТАБЛИЦА 3.2 ЧИСТАЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ И БАЛАНС ПРИТОКА/ОТТОКА ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ, 2010¹⁷ (МЛН. ДОЛЛ. США)

Армения	-75 000	+839
Азербайджан	53 264	+471
Беларусь	-50 010	+485
Грузия	-150 000	+756
Молдова	-171 748	+1 275
Россия	1 135 737	-13 532
Украина	-40 006	+5 583

Источник: работа автора на основе данных Всемирного банка

16 «Пробелы в навыках» появляются в период экономической реструктуризации, когда вновь создаваемые рабочие места требуют совсем других навыков, нежели чем те, которые были разрушены, прежде чем система образования и обучения сможет перестроиться, чтобы соответствовать темпам перемен (ЕФО, 2011d, стр. 187).

17 <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html> (просмотрено 16.10.2012).

Во всех странах наблюдается новый количественно-числовой баланс между разными образовательными подсистемами, необходимыми для того, чтобы удовлетворить спрос на квалификации МСКО 3 и 4. Он, конечно же, сработает только в том случае, если изменение баланса в сторону повышения числа выпускников ПОО будет сопровождаться повышением качества и актуальности новых программ ПОО, тем самым предлагая учащимся достойную занятость и перспективы профессионального развития.

4. УПРАВЛЕНИЕ ПОО, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ФИНАНСИРОВАНИЕ

4.1 УПРАВЛЕНИЕ ПОО НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ

Наряду с социальным партнерством в рамках политики децентрализации, государство должно взять на себя направляющую, а не контролирующую роль, оно должно создавать законодательное и регуляторное поле и разрабатывать критерии, в частности, в отношении учебных программ, образовательных и профессиональных стандартов, оценки и аккредитации, а также налаживать партнерство с индустриальным сектором для обеспечения финансирования и для разработки национальной политики развития. Учреждения ПОО должны обладать полномочиями на операционном уровне для реализации установленных государством приоритетов, и для того, чтобы стать регулируемыми и ответственными провайдерами образовательных услуг. Государство должно устанавливать правила игры, оставляя за учебными заведениями право принимать решения.

Стратегические соображения включают в себя: потенциал для реагирования на местные потребности; предоставление начального обучения и обучения взрослых; относительную самостоятельность учебных заведений; признание руководящей роли органов управления; множественность источников финансирования, включая со-финансирование со стороны рынка труда.

Однако, несмотря на существующие традиции планирования и, несмотря на то, что в большинстве стран начинают разрабатывать стратегии ПОО, ответственность заинтересованных сторон со стороны гражданского общества все еще невысока. Существуют трудности в реализации долгосрочного видения/политики в pilotных проектах ПОО, и отсутствуют механизмы распространения результатов试点ных проектов на общий уровень системы. Традиции планирования Министерств образования в России, Украине и Беларусь¹⁸ (ЕФО 2011a, 2011b, 2011f) во многих случаях препятствует более гибкому и самостоятельному развитию учреждений ПОО. Государственные органы все еще принимают решения на центральном уровне и часто вмешиваются в содержание и структуру программ обучения вместо того, чтобы привлекать инициативы частного сектора, формулирующего спрос согласно требованиям предприятий¹⁹. В этом отношении более продвинутой является Грузия. Однако, обязанности, права и обязательства Национального Совета ПОО должным образом не определены.

В России был сделан важный шаг в сторону дальнейшей децентрализации управления и администрирования ПОО, и в рамках предполагаемой реализации региональной программы развития ТПОО принята во внимание парадигма децентрализации (Умаров и др., 2011) российской системы ПОО. При этом федеральный центр ПОО будет усилен, чтобы лучше регулировать появляющийся рынок образования, а также для того, чтобы повышать качество и прозрачность образования и обучения.

¹⁸ Отраслевая ориентация многих образовательных учреждений была сохранена, равно как и ориентация на крупные предприятия.

¹⁹ Тем временем образовательные учреждения Беларусь, России и Украины разработали первые формы сотрудничества с предприятиями для того, чтобы прогнозировать спрос, проходить производственную практику и обучение, разрабатывать стандарты и т.д. (ЕФО, 2011f).

Социальное партнерство

В Армении в последнее время при поддержке международных экспертов были подготовлены программные документы ПОО, однако пока еще нет свидетельств того, что руководители системы ПОО и другие заинтересованные стороны их полностью разделяют и готовы взять на себя ответственность за их реализацию. При этом для того, чтобы стимулировать их выполнение, Министерство образования и науки, Союз работодателей Армении и Торговая палата подписали меморандум о сотрудничестве в области ПОО с целью определения того, какую роль должны играть работодатели в деле развития и предоставления ПОО.

В Украине была создана межведомственная рабочая группа по вопросам разработки и внедрения государственных стандартов с целью координации действий между центральными исполнительными органами власти, работодателями, социальными партнерами.²⁰ Там, где привлекаются социальные партнеры, особенно работодатели ситуация изменяется, и все больше и больше обсуждаются вопросы о преимуществах современных способов управления. В законе Украины 2012 года «О профессиональном развитии работников» заложена основа для НПОО в соответствии с потребностями и при участии социальных партнеров. В Молдове над этими вопросами работают различные отраслевые комитеты. В таких крупных странах, как Россия и Украина, федеральные и централизованные модели управления ставятся под сомнение. В России набирает силу региональное законодательство в противовес предыдущей централизованной модели.

В России в 2007 году был принят закон, который открыл возможности для участия работодателей в деле формирования политики ПОО, а в последние годы Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) стал более системно уделять внимание вопросам развития системы ПОО. Более того, будущее системное участие работодателей предусматривается в соответствии с соглашением, заключенным между Министерством и Организацией работодателей России.

Техническая поддержка социальному партнерству

В Украине, несмотря на то, что в последнее время работодатели принимали активное участие в развитии и модернизации ПОО, реформированию и внедрению инициатив препятствует недостаточный технический потенциал (в частности, опыт и знания по разработке стандартов, основанных на компетенциях, и профессиональных стандартов и по вопросам современных механизмов обеспечения качества), а также нехватка институциональных и финансовых ресурсов. Продолжающийся кризис затронул выполнение Национальной программы развития ПОО на 2011-15 гг., потому что на ее реализацию не были направлены запланированные финансовые ресурсы. Тем не менее, были созданы рабочие группы с участием разных заинтересованных сторон с целью дальнейшей разработки национальных стандартов ПОО и координирования работы государственных органов, работодателей и социальных партнеров.

В рамках внедрения НРК в соответствии с постановлением правительства, принятом в 2011 году, некоторые работодатели инициировали pilotные проекты по разработке новых профессиональных стандартов для того, чтобы создать модель привлечения участников рынка труда к разработке стандартов, основанных на компетенциях. Однако отсутствие технических компетенций и единого квалификационного координирующего органа является серьезным препятствием для роста и расширения масштабов внедрения НРК. Выход видится в новых законодательных инициативах (законопроект о профессиональных квалификациях) и механизмах финансирования (обсуждается инициатива по созданию национального фонда образования).

Следовательно, большинство стран находится сегодня на пути модификации системы управления на двух различных уровнях: в первую очередь, на уровне самой системы, которая в

²⁰ Этот подход может быть основан на примерах передовой практике: «Киевское ювелирное учебное заведение ПОО работает в тесном сотрудничестве с Ассоциацией ювелиров, чтобы обучать работников со всех регионов, обеспечивая 100% трудоустройство для всех выпускников». (ЕФО, 2011e). Существует также законодательство о том, что опытные работники могут переходить работать в учебные заведения ПОО в качестве преподавателей.

будущем, в целях повышения эффективности управления, могла бы включать, к примеру, такие инструменты как независимая внешняя оценка.

Второй аспект – это возрастающее участие социальных партнеров как на местном уровне и на уровне учебного заведения, так и на центральном уровне. К примеру, в настоящий момент Министерство образования Беларуси сотрудничает с работодателями на более системной основе. Этот процесс поддерживается серьезным осознанием со стороны работодателей Беларуси необходимости инвестировать в человеческий капитал с целью обеспечения конкурентоспособности производственного сектора.

Управление на уровне учебного заведения

Третий аспект – это институциональный уровень учебных заведений, которые в будущем начнут действовать с большей степенью свободы. Во многих программных документах большинства стран говорится о необходимости децентрализации тесного контроля за учебными заведениями ПОО, контроля и оценки ПОО, вплоть до уровня самого учебного заведения. Следовательно, необходима законодательная база, обеспечивающая большую самостоятельность учебных заведений в свете их финансово-хозяйственной самостоятельности и необходимости реагировать на нужды местной экономики и местных предприятий, с учетом обязательств советов и правлений учебных заведений, а также с учетом необходимости привлекать социальных партнеров к работе советов.

Что касается коммерческой деятельности, если учебному заведению разрешается самостоятельно вести коммерческую деятельность, в законодательстве и нормативно-правовых актах, либо в уставе учебного заведения должно быть четко прописано, что оно может заниматься коммерческой деятельностью и оставлять себе доход (а также, какие при этом есть ограничения).

В идеале, учреждению (учебному заведению) ТПОО необходимо иметь следующее:

- участие в разработке учебных программ и краткосрочных курсов;
- партнерство с предприятиями на местном и региональном уровне;
- выбор методов преподавания и разработка учебных материалов;
- организационные структуры;
- прием на работу преподавателей (и вспомогательного персонала) и вклад в их профессиональное развитие;
- проведение маркетинга своих курсов и прием учащихся;
- дополнительные ресурсы, включая оборудование, материалы и частичное финансирование;
- планирование развития и внутреннего распределения бюджета;
- отчетность и подотчетность.

На центральном уровне разработка стандартов качества становится механизмом, при помощи которого учреждения могут быть оценены, аккредитованы и профинансираны. Определение таких стандартов, поэтому, является неотъемлемой частью процесса формулировки политики и формулирования стратегии.

На уровне учебного заведения необходимы новые управленические обязанности по планированию развития учреждения и его практической деятельности. В частности, относительно самостоятельное государственное учреждение ПОО могло бы само отвечать за свою организационную структуру и за кадровые вопросы.

Структура и функции Управляющих советов учебных заведений также чрезвычайно важны. В общем, структура управления самоуправляемых учреждений (учебных заведений) ТПОО должна включать следующие элементы (или их эквиваленты): управляющий совет (совет учреждения); исполнительный директор; научный совет; комитет управления старшего звена; и линейные и функциональные менеджеры.

Серьезный вопрос придания учебным заведениям большей самостоятельности тесно переплетается с вопросом децентрализации/деконцентрации. Децентрализация подразумевает финансовую ответственность на местном уровне, но требует единых национальных технических руководящих принципов в таких сферах, как профессиональные стандарты, профессиональные квалификации и основные учебные программы. Здесь также необходимо решить вопрос об участии социальных партнеров на местном/региональном уровне. Децентрализация может также означать делегирование министерствами технических полномочий государственным органам на национальном уровне (стандарты/ квалификации/ финансы и т.д.).

Все страны продолжают сталкиваться с некоторыми общими задачами, а именно, с необходимостью наращивания потенциала заинтересованных сторон, участвующих в новых управлеченческих подходах. Модель многоуровневого управления необходимо внедрять не только на федеральном уровне, но и в отраслевых и региональных организациях и учебных заведениях ПОО, где необходимо продолжить обучение преподавателей и директоров учебных заведений, чтобы они могли выполнять иные задачи, и чтобы повысить уровень подотчетности и перед учащимися, и перед местной экономикой. Образование в педагогических учебных заведениях и обучение преподавателей без отрыва от производства по существу является важной проблемой во всех рассматриваемых странах²¹. В будущем ответственные лица, принимающие решения, мастера производственного обучения, преподаватели и руководители учебных заведений должны быть готовы к применению новых управлеченческих подходов в своей педагогической деятельности.

4.2 РЕСУРСЫ И БЮДЖЕТ

За последние 20 лет переходного периода, руководители, ответственные за стратегические решения в системе ПОО, и обучающиеся отдавали приоритет общему среднему и высшему образованию, что подразумевает и выделение соответствующих бюджетных ресурсов. Вкупе с невысокой привлекательностью ПОО, предпочтения учащихся отрицательно повлияли на начальное профессиональное обучение и на скромные попытки развития продолженного обучения, потому что правительства направляли больше ресурсов на общее среднее и высшее образование. При этом финансирование во всех странах привязано к образовательным потокам в разных образовательных подсистемах. Следовательно, во многих странах, на одном и том же образовательном уровне, удельный вес учащихся ПОО оказался ниже, чем численность учащихся по всем другим программам.

Очень важно помнить, что стратегии реформирования не могут существовать без соответствующей строки бюджета, и что каждая страна должна ответить на четыре ключевых вопроса:

- Каковы имеющиеся и будущие источники финансирования?
- Каким образом и кем они будут привлечены?
- Как будут распределяться средства, кем, и на основании каких критериев?
- Какие меры есть в распоряжении для реформирования текущих финансовых механизмов?

Первоочередными задачами в каждой из стран должны быть следующие:

- Способность линейных министерств, ввиду давления на систему ПОО со стороны окружающей среды, продолжать направлять ее в сторону большей децентрализации;
- Решающая роль Министерства финансов в ведении переговоров по общему бюджету;
- Предполагаемая роль муниципалитетов и/или регионов;
- В чем состоит так называемая самостоятельность учебных заведений;
- Роль посреднических органов (таких как Бюро по трудуустройству, Совет или Центр ПОО), которые отделены от государства, но все еще находятся на центральном уровне.

²¹ В Украине было введено обязательное повышение квалификаций для преподавателей без отрыва от производства. Раз в пять лет они должны проходить программы повышения квалификации.



Поскольку страны должны эффективно использовать имеющиеся ограниченные государственные/частные средства с тем, чтобы более равномерно распределять их по всему жизненному циклу, в настоящее время идет дискуссия о том, что необходимо повышать объем финансирования со стороны частных заинтересованных сторон (главным образом, предприятий и индивидуумов), при этом повышая эффективность и совершенствуя распределение государственного финансирования. В то же самое время акцент на эффективность не должен привести к ситуации, когда вопросы равенства будут принесены в жертву эффективности. Политика и механизмы инвестирования и финансирования должны обеспечить взаимодополняемость принципов равенства и эффективности. Основная задача заключается в том, чтобы найти правильное и реальное сочетание финансовых и нефинансовых стимулов и мер, обеспечивающих широкомасштабное совместное финансирование затрат и предоставление доступа к образованию и обучению». (Сианеси и др., 2005).

Ответы на эти вопросы могут помочь принять решения по таким аспектам финансирования, как источники и распределение средств, и объяснить преимущества того или иного выбора. Однако мы не обнаружили исследований, затрагивающих эти вопросы.

Одной из проблем является отсутствие, даже в государствах – членах ЕС, информационных и статистических данных по расходам и финансированию ПОО. Еще одной сложностью, мешающей ответить на этот вопрос, служит относительно малый объем сбора данных и их анализа по ПОО в целом.

Вопрос о вкладе ПОО в развитие экономики и обеспечение экономического роста мало рассматривался в макроэкономических исследованиях. Какое именно образование: среднее, вторая ступень среднего, общее или ПОО, вносит больший вклад в развитие и повышение производительности? Какого рода ПОО – то, которое проводится на базе учебного заведения или на базе предприятия – вносит больший вклад в эффективную деятельность предприятия? (Сианеси и др., 2005).

При анализе непрерывного ПОО видно, что оно сталкивается с еще большими трудностями, чем начальное ПОО. Например, определения обучения взрослых и «неформального» обучения ОЭСР отличаются от определений, принятых в большинстве программных документов ЕС. Следовательно, не удивительно, что данные об участии в непрерывном ПОО и в обучении на протяжении всей жизни сложно получить и проанализировать. Ориентация на международную практику с использованием установленных критериев эффективности, результативности, устойчивости и т.д. могла бы помочь проведению оценки финансовой политики.

**ТАБЛИЦА 4.1 ОБЩАЯ ЧИСЛЕННОСТЬ УЧАЩИХСЯ ПОО В СРАВНЕНИИ С
ОБЩЕЙ ЧИСЛЕННОСТЬЮ УЧАЩИХСЯ ПО УРОВНЯМ ОБРАЗОВАНИЯ, 2010 Г.**

	АРМЕНИЯ	АЗЕРБАЙДЖАН	БЕЛАРУСЬ	ГРУЗИЯ	МОЛДОВА	РОССИЯ (2009)	УКРАИНА
Первая ступень среднего образования (МСКО 2)	193 364 Нп.	666 277 Нп.	468 270 Нп.	166 586 Нп.	207 720 Нп.	6 403 704 Нп.	2 289 065 Нп.
Вторая ступень среднего образования (МСКО 3)	88 060 5,618 (6.4%)	396 397 176,337 (44.5%)*	210 649 5,433 (2.6%)	131 625 1 580 (1.2%)	99 899 35 513 (35.4%)	3 209 844 1 556 758 (48.5%)	843 907 241 706 (28.6%)
Послесреднее нетретичное (МСКО 4)	Нп.	37 367 37 367 (100%)	108 991 108 991 (100%)	6 076 6 076 (100%)	1 861 1 861 (100%)	134 750 134 750 (100%)	182 607 182 607 (100%)
Третичное (МСКО 5)	153 696 29 986 (19.5%)	179 579 34 659 (19.3%)	601 352 166 637 (27.7%)	102 710 6 403 (6.2%)	128 240 17 048 (13.3%)	9 178 199 1 665 080 (18.1%)	2 599 426 354 226 (13.6%)

Примечания: Первая цифра показывает численность учащихся во всех программах по конкретному образовательному уровню, вторая и третья – численность учащихся ПОО на соответствующем уровне в процентах от первой цифры соответственно. Нп. означает 'не применимо'. В соответствии с национальными данными и расчетами, приведенными в страновом отчете «Туринский Процесс» по Азербайджану, удельный вес учащихся ПОО на уровне МСКО 3 оценивается в 11.2%, что гораздо ниже, чем оценки ЮНЕСКО.

Источник: работа автора на основе данных Института статистики ЮНЕСКО, 2012

За исключением Беларуси, где упор делается на МСКО 4, для начального ПОО типичным является уровень МСКО 3, где доля учащихся ПОО в общей численности учащихся этого уровня для Армении составляет 6,4%; для Азербайджана 11,2% (по национальным данным и расчетам, приведенным в страновом отчете ТП – ЕФО, 2012f); для Беларуси – 2,6%; для Грузии – 1,2%; для Молдовы – 35,5%; для России – 48,5%; для Украины – 28,6%. Ни одна из стран не превысила порог в 50%, а в некоторых странах доля учащихся ПОО чрезвычайно низка. Соответственно, в Армении, одной из стран с низкой долей учащихся ПОО, в 2010 году в системе ПОО было освоено всего 4,8% государственных расходов на образование (Коррадини, 2012), а в Грузии в 2012 году будет освоено 4,1% соответственно (Кастель Бранко, 2012)²².

Необходимо принимать во внимание, что нынешний уровень набора на ПОО не означает автоматически, что по окончании учащиеся получают работу по специальностям, полученным в ПОО. В странах с относительно высокой долей учащихся ПОО (как Россия) уровень преемственности в системе достаточно высок. Таким образом, учащиеся по окончании начального ПОО могут поступать на программы высшего образования. Кроме того, уровень МСКО 4 потенциально может удовлетворить спрос работодателей и соответствует ожиданиям и желанию учащихся продолжать профессиональное развитие. Следовательно, правительства должны уделять внимание повышению качества и расширению предложения учебных программ послесреднего уровня, а также инвестировать в это направление.

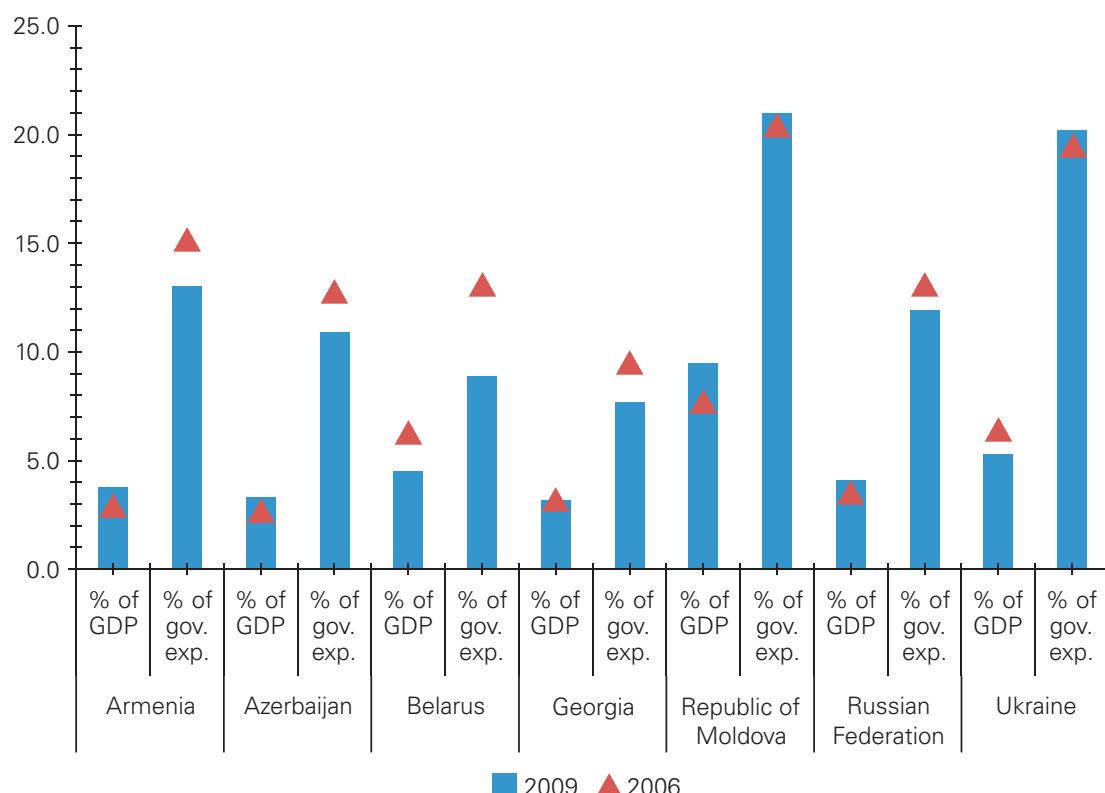
²² Данные по доле расходов на ПОО в общей сумме расходов на образование имеются только по этим двум странам. Беларусь в определенной степени является исключением, потому что расходы на инфраструктуру ПОО с 2005 по 2008 гг. практически удвоились (ЕФО, 2011e). В данные по Грузии не включено то, что в 2012 году 13,25% всех учащихся ПОО полностью оплачивали свою учебу благодаря существованию значительного числа частных учебных заведений.

Категории затрат на образование

Общие расходы на образование в четырех странах остаются значительно ниже уровня, рекомендованного ЮНЕСКО. Расходы на образование выросли в пяти странах. Тем не менее, большая их часть остается ниже рекомендованного ООН уровня в 6%. Молдова и Украина в прошлом достигли рекомендованного уровня, а самые свежие данные по этому вопросу отсутствуют²³.

Молдова выделялась высоким уровнем расходов на образование даже в кризисные годы, но при этом сеть учебных заведений ПОО оставалась неэффективной из-за снижающейся численности населения и невысокого соотношения между преподавателями и учащимися при высоких затратах на эксплуатацию и обогрев зданий. Начиная с 2012 года, число учебных заведений будет снижаться. Это приведет к повышению эффективности расходов на образование, а учебные заведения должны будут использоваться более интенсивно за счет запуска программ непрерывного ПОО, в том числе для предпринимателей.

ИЛЛЮСТРАЦИЯ 4.1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ НА ОБРАЗОВАНИЕ В % OF ВВП И В % ОТ ОБЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ, 2006 И 2009 ГГ.



Примечания: Российская Федерация – данные за 2004 и 2008 гг.; Украина – данные за 2006 и 2007 гг.
Источник: работа автора на основе данных Института статистики ЮНЕСКО, 2012

Начальное ПОО является более дорогостоящим по сравнению с общим средним образованием, если в затратах на одного учащегося учитывать инвестиции в оборудование и материалы, а также то, что необходимо иметь меньшие по численности группы и проводить производственную практику. В некоторых странах эти вопросы в расчет не принимаются.

23 Азербайджан разработал свой собственный подход для того, чтобы анализировать государственные расходы на образование без учета крупного, доминирующего его в ВВП нефтегазового сектора. Таким образом, в 2010 году доля чистых расходов на образование из государственного бюджета без учета этого сектора составляла 5,5%.

Инициативы по реформированию необходимо рассматривать в контексте имеющихся ресурсов. Серьезные проблемы с обновлением существующей инфраструктуры и с покупкой новых учебников возникают чаще всего в учебных заведениях тех стран, которые еще не наладили сотрудничество образования с бизнесом в начальном ПОО на системной основе. Финансирование ПОО донорами имеет свой предел, а иногда в некоторых странах может привести к усилению структурного неравенства между учебными заведениями ПОО. В Армении это привело к такой ситуации, что 12 региональных государственных колледжей оборудованы относительно хорошо и могут проводить многофункциональное начальное и продолженное обучение, а для оставшихся учебных заведений ПОО ничего не изменилось ни в смысле инфраструктуры, ни в смысле оборудования (Коррадини, 2012). В Азербайджане в 2007-12 гг. также было реконструировано 20 учебных заведений ПОО, что составляет менее 20% всей сети учебных заведений.

Общей проблемой всех стран является нехватка технического оборудования, учебных корпусов и мебели²⁴, и частично решить эту проблему могут только те учебные заведения, которые предоставляют дополнительные образовательные услуги на платной основе для своих клиентов²⁵. Профессиональные кадры (преподаватели, мастера производственного обучения и руководители учебных заведений) во всех странах нуждаются в большем количестве программ по повышению квалификации, которое должно вести к новым, более привлекательным возможностям развития профессиональной карьеры.

Следовательно, управление и ресурсы являются актуальными направлениями реформирования. Становление новых механизмов управления не сводится к принятию новых законов и положений, но должно рассматриваться как социальный процесс, в котором основные игроки, такие как работодатели и профсоюзы, осознают свою роль и принимают активное участие в деле реформирования системы ПОО. Под этот процесс можно мобилизовать дополнительные источники финансирования или другие ресурсы, нужные для совершенствования обучающей инфраструктуры.

²⁴ По данным Министерства образования Азербайджана 78 из 107 учебных заведений ПОО нуждаются в реструктуризации (Дей, 2011).

²⁵ Украина идет по пути, где не создаются дополнительные структуры для дальнейшего обучения взрослых/бездействий. Для этой задачи используются учебные заведения ПОО, а средства реинвестируются в учебную инфраструктуру и повышение зарплаты преподавателям.

5. КАЧЕСТВО, АКТУАЛЬНОСТЬ И РЕСУРСЫ

Прежде чем перейти к вопросу качества, важно помнить, что ничего не происходит без соответствующей строки бюджета, и что реформа ПОО невозможна без комплексного обзора финансирования всей системы. При разработке будущих программ развития подготовка такого обзора должна стать приоритетом. Развитие и усовершенствование системы финансирования ПОО должны стать дополнением к видению и миссии профессионального образования и основными принципами его дальнейшего развития. Следовательно, система финансирования должна:

- предоставить возможность профессиональным учебным заведениям проводить профессиональное образование и обучение эффективно и результативно;
- оказывать поддержку в удовлетворении потребностей обучающихся и рынка труда;
- обеспечить доступ к образованию для каждого человека, и на равных условиях предоставлять финансирование из государственного бюджета всем регионам.

Мы можем сказать, что эти три вышеприведенных критерия являются самыми важными для достижения целей, связанных с повышением качества.

5.1 ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА

Акцент на 'качество', фактически проистекает из требования большей подотчетности (как распределяются государственные деньги, с какими результатами и 'как измеряются эти результаты'?)

Обеспечение качества, как подход, является весьма сложной концепцией, которая относится как к общим ценностям, так и к принципам системы, в данном случае ПОО, а также к выполнению определенных показателей для того, чтобы 'измерить' результаты. Помимо ценностей, системное обеспечение качества требует наличия механизмов, позволяющих оценивать результаты, такие как удельный вес завершивших учебу, возможности трудоустройства, удовлетворенность заинтересованных сторон, социальные ценности, и т.д.

В европейском контексте была разработана/разрабатывается модель Европейской рамки обеспечения качества ПОО (ЕРКПОО). Эта работа ведется на форумах ЕС по ПОО (группы экспертов из разных государств-членов). ЕРКПОО представляет собой попытку разработать рамку для всего ЕС, которая может применяться всеми государствами-членами для обеспечения и повышения качества в своих собственных системах ПОО, и которая, как мы надеемся, сможет находить применение в контексте Восточного партнерства.

Это также является попыткой достижения прозрачности в профессиональных квалификациях и компетенциях, как в государствах-членах, так и в странах с переходной экономикой. Идея состоит в том, чтобы повысить 'качество', и при этом повысить международную мобильность трудовых ресурсов путем признания работодателями квалификаций рабочей силы других стран.

Работа над ЕРКПОО, выполняемая на европейском уровне, предназначена для того, чтобы дополнить усилия государств в деле повышения качества профессионального обучения. Необходимо уделить особое внимание обеспечению взаимосвязанности ввиду того, что цели, структуры, операционные методы и модели управления систем и механизмов ПОО отличаются широким разнообразием. Подходы, применяемые государствами-членами ЕС, также отражают разнообразие принятых решений по конкретным проблемам, с которыми сталкиваются национальные структуры и системы. Однако, что касается прозрачности квалификаций и компетенций и мобильности рабочей силы, было важно принять такие стандарты, которые

разделяют все страны. Это объясняет, почему важно распространять концепции и механизмы ЕС также на страны с переходной экономикой.

ЕРКПОО состоит из четырех элементов, которые представляют разные стадии цикла обеспечения качества: планирование (цель и план); реализация; оценка; и обзор (обратная связь и процедуры в целях перемен).

Основное намерение состоит в том, чтобы повысить качество ПОО и постепенно поднять его на новую ступень, как на общем, так и на конкретном уровне. Система обеспечения качества состоит из множественных функций и целей:

- Дать ответы на важные вопросы заинтересованным сторонам, социальным партнерам и тем, кто отвечает за систему ТПОО.
- Высвечивать примеры передовой практики.
- Обеспечивать информацию в рамках обратной связи.
- Совершенствовать вопросы планирования, разработки, мониторинга и оценки.
- Ограничивать различия в качестве среди разных групп клиентов и позволять проводить сравнение на всех стадиях.
- Отводить роль в принятии решений всем заинтересованным группам.
- Дать полную картину и взаимоувязанный взгляд на все сегменты ПОО.
- Предоставлять информацию в рамках обратной связи для дальнейшего планирования развития и достижений.
- Учитывать местные и региональные потребности.

5.2 ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ

Вместе со стремлением к достижению качества и как следствие необходимости установления приоритетов финансирования (см. выше), инвестиции в ПОО поднимают вопрос о равнозначности выбора между ПОО (со стороны обучающихся, родителей и политиков) и общим образованием. Другими словами это – дискуссия о том, как обеспечить лучшие условия жизни (и регулярный доход на протяжении всей жизни): получив обучение в учреждениях общего образования (а затем высшего) или за счет вхождения в рынок труда после получения ПОО (или за счет и того и другого)? Государства-члены ЕС изо всех сил пытаются придать равный вес и соответственно равную социальную ценность ПОО, тем самым пытаясь повысить его привлекательность ПОО (Риан, 2003).

Много усилий было намечено или предпринято для того, чтобы продвинуть ПОО в качестве привлекательной альтернативы академическому образованию, устранив при этом негативное восприятие ПОО, которое зачастую (но не всегда) рассматривается в обществе как самый последний вариант. Однако, во многих странах наблюдалась устойчивая тенденция (по крайней мере, до спада 2008 г.), при которой квалификации ПОО на любом уровне становились все более важными для вхождения в рынок труда. Основной вопрос для молодых людей заключается в том, когда надо выбирать профессиональное обучение. Категоризация и дифференциация становятся вопросом не о том, «какой выбрать маршрут», а о том, «какую выбрать грань» в разные моменты времени – важно не само решение, а его последовательность.

5.3 КАК ОБСТОЯТ ДЕЛА В ЭТОМ ОТНОШЕНИИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА?

Страны проделали большую работу по повышению качества программ обучения. Четкими индикаторами достигнутого прогресса служат: инструменты обеспечения качества, национальные рамки квалификаций, а также формирование новых профессий и разработка профессиональных стандартов. Например, такой прогресс явился одним из стимулов для того, чтобы российские работодатели сыграли ключевую роль в разработке НРК. Ранее они жаловались на низкое качество технических и некогнитивных навыков выпускников ПОО, которые начали ухудшаться с



2000 года, и стали хуже, чем в начале 1990-ых (ЕФО, 2011а). Технологическое развитие в современном ремесленном производстве, в производственном секторе и в сфере обслуживания все больше и больше отличаются от реалий учебных заведений ПОО. Успешное практическое обучение на базе предприятий, которое содействует лучшему формированию навыков и которое особенно подходит для обучения технологическим профессиям, не может проводиться на базе учебного заведения²⁶. Существуют структурные ограничения в отношении новой инфраструктуры и компетенций преподавателей, мастеров производственного обучения и руководителей учебных заведений, не позволяющие постоянно обновлять проводимые на базе учебного заведения программы ПОО и приводить их в соответствие с технологическими и экономическим изменениям. Для того чтобы устранить нехватку рабочей силы по определенным профессиям, востребованным рынками труда, необходимо срочно налаживать сотрудничество с бизнес сектором и создавать новый алгоритм обучения, тесно связанный с производством.

Внедрение новых нормативно-правовых актов (стандартов, рамок²⁷, учебных программ и т.д.) в прошлом способствовало повышению участия заинтересованных сторон в национальном диалоге по вопросам ПОО. Это была хорошая возможность обдумать ожидания бизнес сектора и результаты обучения. Были сформулированы стандарты и разработаны новые учебные программы. Главный вызов заключается в том, что все это надо реализовать в практике обучения и поразмышлять над подходящими методами, такими как обучение на рабочем месте, дополнительное обучение в учебных заведениях в целях повышения возможностей перехода на другие уровни, а также формирование более практических и пригодных для трудоустройства навыков.

Однако нормативно-правовые акты и стандарты могут быть эффективно применены, только когда мастера производственного обучения, преподаватели и руководители учебных заведений будут должным образом подготовлены к выполнению новых задач, и если устаревшие профессии будут постоянно исключаться из учебных программ. Развитие потенциала организаций и их кадров должно сопровождаться модернизацией инфраструктуры, разработкой учебников, новых методологических подходов и формулирования нового набора результатов обучения, которые включали бы технические, личностные и социальные навыки. Этот комплекс мер поможет должным образом ответить на вызовы глобализации. Невозможно добиться устойчивых результатов, полагаясь только на новое законодательство, нормативно-правовые акты и новые учебные рамки и программы. Законы и нормативно-правовые акты представляют собой только одну часть сложных систем ПОО, к которым нужно подходить комплексно. Если мы хотим, чтобы новые нормативно-правовые акты работали эффективно, необходимо серьезно улучшить множество других частей системы ПОО. Следовательно, высококвалифицированные преподаватели и мастера производственного обучения являются ключевыми игроками при обсуждении вопросов качества, но в настоящее время все страны (за исключением Беларуси) отстают в деле повышения

²⁶ В Грузии решили, что по закону 40% всех учебных программ ПОО будут посвящены практическому обучению (Кастель Бранко, 2012).

²⁷ Армении, Грузии и Украине НРК привели к принятию нового законодательства, а в Азербайджане и России определенные результаты ожидаются уже в ближайшие месяцы.



квалификации персонала²⁸, а также в деле создания соответствующих условий работы для преподавателей (Умаров и др., 2011). Другими словами: «Для решения проблемы отсутствия высококвалифицированных преподавателей и мастеров производственного обучения в профессиональном образовании важным условием является повышение их зарплат» (ЕФО, 2011e).

В соответствии с другими предложениями в регионе (Украина) предлагается строго разграничить предоставление образования и контроль качества, который должен проводиться другим органом (Прокопенко, 2008), а представители работодателей должны на системной основе участвовать в разработке профессиональных стандартов и учебных программ. В России склоняются в сторону проведения внешней оценки системы ПОО и различных программ обучения. При этом представители частного сектора будут привлечены к работе Советов учебных заведений (Умаров и другие, 2011). Однако такие подходы работают хорошо только, когда есть соответствующая степень свободы и четко определены и институционализированы механизмы ведения переговоров между разными заинтересованными сторонами и профсоюзами в качестве предпочтительной модели управления. Независимая оценка не будет эффективной, если не будет должным образом подготовлена основа для проведения инноваций и перемен.

Везде, где только возможно, за деятельность по обучению на протяжении всей жизни должны отвечать задействованные заинтересованные стороны, главным образом социальные партнеры. Вопросы повышения конкурентоспособности и нехватки квалифицированных кадров в стареющих обществах требуют принятия срочных мер по налаживанию обучения на протяжении всей жизни и, конечно же, непрерывного ПОО. Правительства отвечают за разработку соответствующей законодательной базы, в том числе нормативно-правовых актов для финансирования непрерывного обучения. В странах ЕС существуют примеры передового опыта в этой области, которые могут быть полезны для стран-партнеров. Крупные предприятия уже запустили программы краткосрочного целевого продолженного обучения для своих сотрудников. Однако малым и средним предприятиям, которых большинство, и которым необходима более эффективная политика, в том числе по НПОО, а также компетентным провайдерам продолженного обучения, предлагающим комплексные технические программы и программы по предпринимательству, уделяется недостаточно внимания (ЕФО, 2013).

²⁸ Несмотря на добрые намерения, система переобучения преподавателей ПОО в Азербайджане начала ухудшаться (Дейдж, 2011), большей частью по бюрократическим причинам.



6. ВЫВОДЫ

Несмотря на значительный прогресс, достигнутый по многим направлениям ПОО, во всех странах остаются нерешенными важные вопросы, которые предстоит решить в будущем. Эти вопросы необходимо решать в контексте повышения конкурентоспособности и лучшего удовлетворения спроса, как со стороны обучающихся, так и со стороны бизнес сектора, что уже частично отражено в видении и политике стран. Кроме ограничений, связанных с технической инфраструктурой и с устаревшим оснащением учебных заведений ПОО, все страны все еще сталкиваются с проблемами по таким трем взаимосвязанным направлениям, как:

- Чемногоуровневое и направляемое заинтересованными сторонами управление системой, включая децентрализацию в крупных странах;
- Чкачество и актуальность для рынка труда предлагаемого обучения в системе начального ПОО и недостаточно развитое непрерывное ПОО;
- взаимодействие между направляемым государством ПОО и бизнес сектором на разных уровнях управления и предоставления обучения.

Исследования

Комплексность современного общества усложняет принятие решений по вопросам образовательной политики. Взаимосвязь системы ПОО с рынком труда, с технологическими разработками, с экономикой и т.д. требует информационной поддержки принимаемых решений по среднесрочным и долгосрочным стратегиям ПОО в странах. Чтобы вооружиться достоверными фактами в поддержку решений на национальном уровне, необходимо проводить прикладные исследования и обладать соответствующим исследовательским потенциалом:

«Достоверные факты могут принимать множество форм, таких как опыт и оценка практической работы, результаты научных исследований, количественные и качественные исследования, фундаментальные и прикладные исследования, а также сбор статистических данных и разработка индикаторов». Образование и обучение являются частью разнообразных культурных традиций и самобытности стран, и эта часть перекликается с другими видами политики. При таких обстоятельствах не может быть простых предписаний о том, на чем должны быть основаны хорошая политика или практика. В свете этого особую важность приобретают максимально возможные знания о том, что может сработать, для кого, при каких обстоятельствах и с какими результатами (Европейская Комиссия, 2007, стр. 5).

Крупные страны и Беларусь обладают исследовательским потенциалом. Однако принимающие решения лица должны использовать местное ноу-хау на более системной основе, а также должны формулировать направления образования, представляющие интерес для проведения исследований, для мониторинга и оценки политики. Небольшие страны тоже должны совершенствовать свою базу данных и информации по системе ПОО. В дополнение к прикладным исследованиям, выполняемым местными экспертами, они могут интенсивно использовать особые механизмы и инструменты, такие, как разработанные в целях «Туринского процесса» аналитические рамки, а также и ресурсы доноров, которые могут помочь дальнейшему развитию и укреплению местного исследовательского потенциала.

Система для сбора данных в поддержку разработки политики не должна ограничиваться вопросами ПОО. Она должна распространяться на информацию о рынке труда²⁹ с учетом конкретных национальных особенностей в различных секторах экономики, чтобы лучше видеть соответствующие тенденции в целях будущего развития человеческого капитала и системы ПОО.

²⁹ В настоящее время в Беларуси силами внутриведомственной группы проводится исследование по вопросам спроса на трудовые ресурсы до 2015 г.

Молдова, которая обладает хорошим потенциалом в вопросах сбора статистических данных по рынку труда, должна использовать этот потенциал также в секторе образования и обучения.

Направления реформирования и инноваций с учетом особенностей стран

Процесс реформирования и внедрения инноваций по таким направлениям, как законодательство, институциональное развитие и участие бизнес сектора, осуществляется на уровне разработки новой политики и на уровне ее реализации. В настоящее время это привело к ситуации, когда многие инновационные процессы еще не завершены. Помимо одинаковых и общих приоритетных направлений, таких, как вопросы управления, качество/актуальность и участие бизнес сектора, существует неоднородный ландшафт дополнительных потребностей и приоритетов, учитывающих особенности каждой отдельно взятой страны, которые суммированы в нижеприведенной Таблице.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ И ПРИОРИТЕТЫ С УЧЕТОМ ОСОБЕННОСТЕЙ СТРАН В ЦЕЛЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПОО

Армения	<ul style="list-style-type: none">■ Распространить опыт пилотных проектов по реформированию ПОО на все программные направления■ Социальный диалог – эффективное участие социальных партнеров
Азербайджан	<ul style="list-style-type: none">■ Внедрение НРК (создание отраслевых комитетов с большей численностью представителей бизнеса)■ Разработка новой стратегии ПОО (включая мониторинг политики и сети учебных заведений)■ Создание агентства по повышению квалификации трудовых кадров
Беларусь	<ul style="list-style-type: none">■ Разработка НРК (включая профессиональные стандарты и отраслевые комитеты)■ Инновации в вопросах обучения педагогических кадров, учебных программ ПОО, в вопросах обучению предпринимчивости
Грузия	<ul style="list-style-type: none">■ Устранить тупиковые направления в ПОО (пути перехода)■ Обучение педагогов
Молдова	<ul style="list-style-type: none">■ Финансирование (реструктуризация сети учебных заведений, эффективность затрат, государственно-частные инициативы, самостоятельность учебных заведений в отношении освоения средств)■ Обучение в течение всей жизни, включая мелкие предприятия и НРК
Россия	<ul style="list-style-type: none">■ ПОО в тех областях (регионах), в которых наблюдается экономический спад■ Профессиональная ориентация и больший объем информации о рынке труда
Украина	<ul style="list-style-type: none">■ Дальнейшая работа по внедрению НРК■ ПОО и рынок труда (профессиональная ориентация, НПОО, методологии прогнозирования потребностей в навыках)

В переходный период во всех странах более заметным становится влияние на систему образования таких факторов как рынки, технологическое развитие, занятость, миграция и т.д. Влияние этих факторов требует дальнейшей корректировки систем ПОО, что должно привести к разработке новой политики и более эффективной реализации реформ и инноваций.

Страна спроса

Во всех странах делается попытка переориентировать систему ПОО в направлении удовлетворения спроса. Грузия, по сравнению с другими странами, более продвинута в этом отношении, потому что там уже были внедрены подушевое финансирование, аккредитация и обеспечение качества, а частный сектор стал играть более важную роль и в ПОО, и в высшем образовании. В России в настоящее время, при серьезном участии работодателей, реализуются такие же схемы и продвигается регионализация. В будущем такие новые механизмы и инструменты, призванные более эффективно регулировать систему, будут находить все большее распространение.

Страна предложения

Многие учебные заведения ПОО все еще предлагают устаревшие программы или испытывают недобор абитуриентов из-за большей популярности высшего образования. Следовательно, решающую роль в реформировании систем ПОО играет оптимизация сети учебных заведений. Страны должны тщательно поразмышлять над тем, стоит ли закрыть некоторые учебные заведения, и как трансформировать успешные пилотные инициативы в общепринятую практику реформирования и внедрения инноваций³⁰. За счет создания более эффективной сети учебных заведений можно высвободить ресурсы для усовершенствования центров ПОО, которые можно преобразовать в центры мастерства по одному или по двум профессиональным направлениям, которые будут предлагать не только начальное, но и непрерывное обучение. Подушевое финансирование и финансирование, привязанное результатам работы (созданные системы обеспечения качества, научные исследования, объем проданных образовательных услуг, и т.д.) представляют собой дополнительные инструменты освоения ресурсов таким образом, чтобы они становились инвестициями, приводящими к достижению успешных результатов обучения.

Надо сделать так, чтобы учебные заведения ПОО получили возможность зарабатывать доход за счет предоставления дополнительных образовательных услуг для отдельных граждан, предприятий или для местного сообщества³¹. В определенной степени такой доход мог бы улучшить уровень заработной платы (низкооплачиваемых) преподавателей и мог бы быть использован для модернизации инфраструктуры учебных заведений. В Грузии, России и Украине законодательство уже позволяет это делать, правда, эта возможность усложнена некоторыми бюрократическими процедурами.

Во всех странах есть проблема с имиджем ПОО. Высокие темпы роста набора в высшее образование за прошедшее десятилетие привели к возникновению значительного перекоса на рынках труда. По информации из России, Украины и Молдовы (ЕФО, 2011а, 2011б, 2011с) на рынках труда происходило вытеснение успешных выпускников системы среднего образования выпускниками вузов, которые занимали соответствующие рабочие места.

Растущая доля таких выпускников вузов пополняет ряды безработных и не желает работать на предлагаемых условиях труда. В этой связи возрастает важность начального ПОО, непрерывного ПОО и обучения предпринимчивости, при условии одновременного повышения качества программ обучения. Помимо программных мер, таких как централизованные вступительные экзамены в системе высшего образования и снижение подушевого финансирования в сфере высшего образования, подходящими инструментами, которые могут оказать влияние на образовательные потоки, являются информационные кампании, приглашения посетить предприятия, дискуссии с работодателями, обеспечение достойных условий работы, проведение ярмарок и профессиональная ориентация на начальном этапе обучения в школе.

³⁰ Украина уже уменьшила сеть учебных заведений ПОО с почти 1200 до примерно 900.

³¹ В Украине только 10% бюджета тратится на институциональное развитие ПОО (учебные заведения, инфраструктура и т.д.). Оставшаяся часть идет на зарплату, стипендии, питание и т.д. (ЕФО, 2011d).

Однако привлекательность ПОО также связана с окупаемостью индивидуальных инвестиций в образование. До тех пор, пока диплом о высшем образовании будет приносить гораздо более высокие дивиденды (и репутацию), а рыночные механизмы не будут гибко реагировать на нехватку «синих воротничков», во многих профессиональных сферах высок риск того, что во всех странах региона и ПОО, и соответствующие профессии так и останутся второсортным выбором. Без адекватных программных мер, в долгосрочной перспективе, это может привести к дальнейшей поляризации навыков в регионе.

СПИСОК ССЫЛОК

Беджакович П., Концептуальная рамка в работе: Равноправие против эффективности.

Возможности снизить компромисс в социальной политике, политике занятости и политики образования в Юго-Восточной Европе, для Фонда Фридриха Эберта, 2011.

Бодевиг С. и Хиршлейфер С., Развитие обучения взрослых в Восточной Европе и в Центральной Азии, Всемирный банк (Ред.) Дискуссионный документ по вопросам социальной защиты, № 1108, Вашингтон, 2011.

Доступен на: www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/04/21/000356161_20110421043311/Rendered/PDF/612900NWP0SP011080BOX358342B01PUBLIC1.pdf (просмотр 28/02/2013).

Кастежон Ж. М., Чакраун Б., Коулс М., Дей А. и Макбрайд В. (Ред.), Разработка квалификационных рамок в странах-партнерах ЕС, Модернизация образования и обучения, Лондон, 2011.

Кастель Бранко Е., «Туринский Процесс» – отчет по Грузии, Турин 2012.

Коррадини М. «Туринский Процесс» – отчет по Армении, Турин 2012.

Дей А. «Туринский Процесс» – отчет по Азербайджану, Турин 2011.

ЕБРР (Европейский банк реконструкции и развития)/Всемирный банк, ЕБРР-Всемирный банк. Исследование бизнес среды и результатов работы предприятий (BEEPS), Лондон/Вашингтон DC, 2010.

ЕФО (Европейский фонд образования), Рынки труда и возможности трудоустройства. Тенденции и вызовы в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине (Краткая версия), Люксембург, 2010.

ЕФО (Европейский фонд образования), Сотрудничество между образованием и бизнесом, Турин 2011.

ЕФО (Европейский фонд образования), Проект по сопоставлению спроса на навыки с их предложением, Национальный отчет по России, Рабочий документ ЕФО, Турин 2011a.

ЕФО (Европейский фонд образования), Проект по сбалансированности спроса и предложения квалификаций, Национальный отчет по Украине, Рабочий документ ЕФО, Турин 2011b.

ЕФО (Европейский фонд образования), Проект по сбалансированности спроса и предложения квалификаций, Национальный отчет по Молдове, Рабочий документ ЕФО, Турин 2011c.

ЕФО (Европейский фонд образования), «Туринский Процесс» – национальный отчет по Украине, Турин 2011d.

ЕФО (Европейский фонд образования), Рынки труда и возможности трудоустройства. Тенденции и вызовы в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине, Люксембург 2011e.

ЕФО (Европейский фонд образования), «Туринский Процесс» – национальный отчет по Беларуси, Турин, 2011f.

32 Национальные отчеты являются результатом самооценки стран. Они были составлены местными экспертами, использующими аналитические рамки Туринского процесса.

ЕФО (Европейский фонд образования), Прогнозирование навыков и сопоставление спроса и предложения на них в странах партнеров ЕФО, Докладная записка ЕФО, (ЕФО Ред.), Турин 2012.

ЕФО (Европейский фонд образования), Социальные партнеры по ПОО, Докладная записка ЕФО, ЕФО (Ред.), Турин, 2012a.

ЕФО (Европейский фонд образования), «Туринский Процесс» – национальный отчет по Беларуси, Турин 2012b.

ЕФО (Европейский фонд образования), «Туринский Процесс» – национальный отчет по Молдове, Турин 2012c.

ЕФО (Европейский фонд образования), «Туринский Процесс» – национальный отчет по России, Турин 2012d.

ЕФО (Европейский фонд образования), «Туринский Процесс» – национальный отчет по Украине, 2012e.

ЕФО (Европейский фонд образования), «Туринский Процесс» – национальный отчет по Азербайджану, 2012f.

ЕФО (Европейский фонд образования), НПОО в Восточной Европе, Турин, 2013 (планируется).

Европейская Комиссия, «По направлению к основанным на знаниях политике и практике в сфере образования и обучения», Рабочий документ Комиссии, SEC (2007) 1098, Брюссель, 2007.

Доступен на: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/educ2010/sec1098_en.pdf (просмотр 28/02/2013).

Геостат. Электронная база данных, 2012. Доступна на:

www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=146&lang=eng (просмотр 29/08/2012).

Гимпельсон В., Капелюшников Р. и Лукьянова А., «Зажаты между избытком и недостатком: спрос на навыки в промышленности России», в публикации Брука Т. и Лехманна Х., «Во власти перехода: экономические и социальные последствия реструктуризации в России и Украине», Палгрэйв Макмиллан, 47-75, 2012.

Правительство Грузии, Программа правительства Грузии, Больше пользы людям, Тбилиси, 2012.

MOT-KILM (Международная организация труда, Основные индикаторы рынка труда), электронная база данных. МОТ, Женева, 2012, доступна на:

www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang—en/index.htm (просмотр 28/02/2013).

Министерство экономического развития Грузии, Предпринимательство в Грузии, Тбилиси, 2009.

Национальное бюро статистики Республики Молдова. Электронная база данных, 2012. Доступна на: <http://statbank.statistica.md/pxweb/Dialog/Saveshow.asp> (просмотр 04/09/2012).

Национальное комитет статистики Беларусь. Рынок труда и занятость в Республике Беларусь, Минск, 2012.

Национальная служба статистики Республики Армения, Рынок труда в Республике Армения, 2006-2010, Ереван, 2011.

ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития), Является ли неформальное нормальным? Больше рабочих мест и лучших рабочих мест в развивающихся странах, ОЭСР, Париж, 2009.



ОЭСР, Европейский союз, Европейский фонд образования и Европейский банк реконструкции и развития, Индекс политики МСП, Восточные страны партнеры 2012, Успехи в выполнении Закона о малом бизнесе для Европы, Париж 2012а.

Прокопенко, Ж. Роль организаций работодателей Украины в продвижении трудоустройства молодежи и укреплении системы профессионального образования и обучения, МОТ (ред). Женева, 2008.

Российская федеральная служба статистики, Российский статистический ежегодник, Москва, 2011.

Российская федеральная служба статистики. Электронная база данных, 2012. Доступна на: www.gks.ru/bgd/regl/b11_36/Main.htm (просмотр 04/09/2012).

Риян Пол, Оценивая профессионализацию при реформировании образования и обучения, Ред. Паркес Д. Европейский журнал по вопросам образования, Том 38, № 2, 147-162, 2003.

Сианесси Б., Риинен, Ж. В. Прибыльность образования: макроэкономика. Журнал экономических исследований, 17, 157-200, 2003.

Национальный центр развития малого и среднего предпринимательства Армении. Электронная база данных, 2012. Доступна на: www.smednc.am/?laid=1&com=module&module=menu&id=189 (просмотр 04/09/2012).

Сондегаард Л., Мерфи М., Навыки, а не просто дипломы. Управление образованием для достижения результатов в Восточной Европе и Центральной Азии, Вашингтон, 2012.

Государственный комитет статистики Республики Азербайджан. Статистический ежегодник, Баку, 2012.

Государственная служба статистики Украины. Электронная база данных, 2012. Доступна на: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (просмотр 04/09/2012).

Институт статистики ЮНЕСКО [онлайн], 2010. Доступна на вебсайте: www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx (просмотр 14/05/2012).

Умаров А., Олейникова О., Обзор политики ТПОО в странах СНГ, ЮНЕСКО, Москва, 2011.

Умаров А. Олейникова О., Обзор политики ТПОО в Российской Федерации, ЮНЕСКО, Москва, 2011.

Всемирный банк, От красного к серому: 'Третий переход' стареющего населения Восточной Европы и бывшего Советского Союза, Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия, 2007.

Всемирный банк. Электронная база данных (онлайн), доступна на: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2> (просмотр 20/08/2012).

КАК С НАМИ СВЯЗАТЬСЯ

Вы можете найти дополнительную информацию, посетив сайт ЕФО:
www.etf.europa.eu

По другим вопросам обращайтесь:

European Training Foundation
Communication Department
Villa Gualino
Viale Settimio Severo 65
I – 10133 Torino

Электронный адрес:
info@etf.europa.eu
Факс: +39 011 6302200
Телефон: +39 011 6302222

