

**ОБЗОР СИСТЕМЫ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ И
СФЕРЫ ЗАНЯТОСТИ В
РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН
2003**



etf
SHARING EXPERTISE
IN TRAINING

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

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

КАК К НАМ ОБРАТИТЬСЯ

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

За любой дополнительной информацией
обращаться в:

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

**ОБЗОР СИСТЕМЫ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ И
СФЕРЫ ЗАНЯТОСТИ В
РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН
2003**

*Обзор подготовлен Клер Морель (ЕФО) в сотрудничестве с коллективом Национального
наблюдательного центра Казахстана
ЕФО, 2004*

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

Перепечатка разрешена при условии, что будет указан источник.

ВСТУПЛЕНИЕ

Европейский фонд образования (ЕФО) выражает признательность Национальному наблюдательному центру Казахстана и в частности Шайзаде Тасбулатовой за их неоценимый вклад в подготовку данного обзора. Особую благодарность хотелось бы выразить Роберте Манони, ЕФО.

Национальный наблюдательный центр, созданный при поддержке программы Тасис Европейского Союза и ЕФО, занимается сбором, анализом и распространением информации по вопросам профессионального

образования и обучения, а также рынка труда в Республике Казахстан. В Национальный наблюдательный центр можно обратиться по адресу:

Шайзада Тасбулатова
Национальный наблюдательный центр
Казахстана
Центр Unevoc
ул. Митина, 6, комната 209
г. Алматы 480020
Казахстан
Тел.: +7 3272 65 00 07/64 12 86
Факс: +7 3272 64 12 86
Эл. почта: shaizada@nursat.kz

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ	3
ВВЕДЕНИЕ	7
1. ЭКОНОМИКА, ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ И РЫНОК ТРУДА	9
1.1 Общее экономическое развитие	9
1.2 Демографические изменения	11
1.3 Характеристика рынка труда	12
2. ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ	17
2.1 Общая структура системы профессионального образования и обучения	18
2.2 Управление и ответственные органы	24
2.3 Модернизация системы образования и обучения	28
3. ИЗМЕНЕНИЯ В ПОЛИТИКЕ ЗАНЯТОСТИ	39
4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	43
ПРИЛОЖЕНИЯ	45
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ МАТЕРИАЛОВ	53
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	55

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий обзор является продолжением серии аналитических отчётов и вспомогательных материалов по вопросам основного и полного среднего профессионального образования и обучения в Казахстане. Первый и второй обзоры были подготовлены в 1997 и 2001 гг. соответственно. Представленная в них информация отражает положение дел в этой системе в конце 1990-х годов.

Обзор подготовлен экспертами Национального наблюдательного центра Казахстана при поддержке ЕФО. Его главная цель – представить картину тех изменений, которые произошли за последние три года в системе основного и полного среднего профессионального образования и обучения Казахстана на фоне изменений рынка труда и сектора занятости.

Этот обзор представляет интерес для местных и международных, государственных и негосударственных организаций, использующих информацию о системе профессионального образования и обучения (ПОО) Казахстана.

При подготовке обзора были использованы данные, предоставленные Агентством Республики Казахстан по статистике, Министерством образования и науки, Институтом экономики при Национальной Академии наук, Министерством труда и социальной защиты населения, Алматинским Департаментом труда, занятости и социальной защиты населения, а также рядом неправительственных организаций.

1. ЭКОНОМИКА, ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ И РЫНОК ТРУДА

1

1.1 ОБЩЕЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Показатели социально-экономического развития Республики Казахстан конца 1990-х годов свидетельствуют о росте экономической активности, пришедшей на смену экономическому спаду 1998 года. С начала 1999 года страна вступила в период экономического оздоровления, выразившегося в 27%-ом росте ВВП в 1999 году, за которым последовал 9,8%-ый рост в 2000 году, 13,5% - в 2001, и 9,5% - в 2002 году. Рост ВВП в основном происходил за счёт увеличения производства сельскохозяйственной (28,9%) и промышленной продукции (2,2%). Тем не менее, по сравнению с 1990 годом в 1999 году ВВП сократился на 38,5%. В первую очередь, это объясняется общей тенденцией к снижению темпов роста экономики 1990-х годов, охватившей практически все основные отрасли производства (промышленное производство снизилось на 50,0%, с/х –

на 45,9%, а строительство упало на 10,3%).

Высокие темпы экономического роста последних двух лет связаны с повышенной производительностью нефтяной, газовой, металлургической и химической промышленности. Набирает обороты и с/х сектор: в период 2003–05 гг. правительство планирует инвестировать в развитие с/х производства более 150 000 млн. тенге (около 1 150 млн. долларов США).

Планируется принять меры, способствующие развитию конкурентной среды в чёрной металлургии, цветной металлургии и переработке природного сырья, включая с/х сырьё, с целью повышения разнотипности экономики и её переориентации с добычи сырья на его переработку. В планах среднесрочной перспективы особое место отводится развитию машиностроения (в особенности для нефте- и газопромышленности) и

транспортного сектора. Государственная программа индустриально-инновационного развития Казахстана предусматривает к 2015 году рост ВВП, в 3,5 раза превышающий уровень 2000 года.

В 2000 году Казахстан был официально признан страной с рыночной экономикой. Был повышен долгосрочный кредитный рейтинг Казахстана, что вместе с ростом экономической активности помогло поднять социальный сектор. Средняя месячная зарплата выросла почти на 20%.

Приватизация

В период между 1998 и 2001 гг. темпы приватизационного процесса в Казахстане снизились на 70%. В 2001 году 86% всех приватизированных объектов являлись промышленными предприятиями, 2% – строительными компаниями, на долю транспортного, торгового и ресторанного бизнеса приходилось по 3%, жилищного сектора и сферы коммунальных услуг – по 1%, а на объекты социального сектора – 2%.

Неформальный сектор

Возросли масштабы скрытой, частичной и нелегальной занятости, которая в настоящее время занимает значительное место на национальном рынке труда. Такого рода занятость охватывает людей, занимающихся торговлей, работающих на приусадебных участках, в сфере услуг, семейном бизнесе или же занятых на безконтрактной основе на средних предприятиях и др.. Поскольку их деятельность неподконтрольна законодательному регулированию, они не платят налогов и, таким образом, не участвуют в пополнении пенсионных фондов. Сравнительный анализ между данными по балансу трудовых ресурсов и количеством плательщиков пенсионных фондов показывает, что скрытая занятость охватывает более 38% экономически активного населения. В более конкретном выражении на 1 марта 2000 года во всех секторах

экономики насчитывалось 6,1 млн. трудящихся, в то время как доходы в пенсионные фонды поступали лишь от 3,1 млн. человек. Рост незарегистрированной занятости в основном происходит из-за низких заработков от самозанятости и занятости на малых предприятиях, а также из-за низкого уровня инвестиций в создание новых рабочих мест и высокого уровня нестабильности, характерного для развития малых предприятий. Тем не менее, на сегодняшний день не удалось получить ни официальных статистических, ни приблизительных оценочных данных о размерах неформального сектора.

Развитие малых и средних предприятий

В национальной экономике возрастает роль малых предприятий, занимающихся предпринимательской деятельностью. На январь 2003 года в стране было зарегистрировано 96 600 малых предприятий (против 93 900 в предыдущем году). Около 40,2% МСП специализируются в области торговли, ремонта автотранспорта и бытовой техники. Только каждое восьмое МСП вовлечено в выпуск индустриальной продукции, каждое девятое – занимается строительным бизнесом, и каждое 17 – работает в с/х сфере. В целом эти предприятия составляют 64% от всех компаний, охваченных ежеквартальным статистическим мониторингом.

Стратегии по снижению уровня бедности

Правительство Казахстана считает сокращение бедности одним из приоритетных направлений деятельности по развитию республики, хотя официально она и не признана бедной страной. В круг первоочередных задач первой Программы по вопросам бедности и безработицы на 2000–02 гг. входило создание новых рабочих мест и оказание целевой социальной помощи населению с низкими доходами. Согласно отчёту по результатам внедрения Программы по снижению

бедности и безработицы в Республике Казахстан на 2000–02 гг., подготовленному Министерством труда и социальной защиты населения, как центральным, так и местным исполнительным органам власти удалось полностью выполнить свои обязательства по данной программе, касающиеся распространения активной политики занятости, создания новых рабочих мест и предоставления целевой помощи наиболее нуждающимся слоям населения. К примеру, за последние три года размер средних месячных социальных пособий вырос на 15%, а пенсии увеличились на 27%. Доля социально неблагополучных граждан¹ в общей численности населения страны сократилась с 10,6% в начале 2002 года до 8,7% в 2003 году.

Начиная с 2000 года средний уровень потребления на душу населения превысил минимальный прожиточный уровень. К концу 2001 года коэффициент среднего чистого дохода на душу населения к прожиточному уровню составил около 130%.

В марте 2003 г. была принята Программа по снижению бедности и безработицы в Республике Казахстан на 2003–05 гг., ставящая своей целью обеспечение к 2005 г. роста объёма годового ВВП на душу населения до 1 900 долларов США и сокращение на треть по сравнению с 2003 годом уровня бедности населения. В настоящее время идёт реализация 75 правительственных и секторных программ, прямо или косвенно направленных на сокращение бедности и увеличение степени социальной защиты.

1.2 ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

На момент проведения в 1999 году последней переписи населения в Казахстане проживало более 14,9 млн. человек, 55,2% из которых представляло собой городское население. На начало 2002 года численность населения страны равнялась 14 820 900 человек, 51,8% из которых были женщины, 56,3% населения проживало в городской местности, и 43,7% – в сельской. Показатели по естественному приросту населения за последние годы демонстрируют устойчивую тенденцию к снижению. Например, рождаемость снизилась с 222 400 чел. в 1998 г. до 220 700 чел. в 2001 году. В период 1999–2001 рождаемость выросла с 211 800 до 220 700 человек. Смертность сократилась со 154 300 до 147 600 человек. Количество заключённых и расторгнутых браков также сократилось, с 96 000 до 92 900 человек и с 35 500 до 26 600 человек соответственно.

Согласно экспертным оценкам в сфере образования и рынка труда, проблемы, связанные с падением уровня рождаемости в конце 1980-х и начале 1990-х гг., в ближайшие годы обострятся. Значительное сокращение численности новорожденных после 1987 года соответствующим образом скажется на количестве молодёжи, поступающей в профессиональные учебные заведения, и, как следствие, выходящей на рынок труда. Предвидится возможный дефицит квалифицированной рабочей силы. Этот фактор необходимо учитывать при разработке и внедрении стратегических планов по развитию системы образования и обучения².

1 Социально уязвлёнными гражданами являются люди с низкими доходами. Как правило, ими являются инвалиды, безработные и пенсионеры. Эта группа людей не однородна: среди них выделяется группа социально-незащищённых граждан. В основном, к ним относятся семьи, имеющие право на получение социальных дотаций на оплату коммунальных услуг, жилья, отопления, транспорта, бесплатного школьного питания и т.д.. Общая численность социально уязвлённых граждан составляет прибл. 1,3 млн. человек. Черта бедности в Центральной Азии равняется (на основе паритета покупательной способности) 2,15 доллара США в день.

2 Стратегический план развития РК до 2010 г. предполагает приоритетное развитие системы профессионального образования и обучения. Проект *Государственной программы подготовки квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена в РК (2003)* и другие документы также рассматривают развитием системы ПОО в качестве приоритетного направления деятельности.

1.3 ХАРАКТЕРИСТИКА РЫНКА ТРУДА

Общая характеристика

Рынок труда, наравне с рынком капитала, товарным и фондовым рынком, является неотъемлемой частью казахской экономики. На февраль 2003 года экономически активное население в возрасте 15 лет и старше составляло 7,2 млн. человек. Около 6,5 млн. человек участвовало в экономической деятельности страны (более 90% экономически активного населения), что на 97 400 человек (или 1,5%) больше, чем в предыдущем году. Темпы роста занятости за последние годы указаны в Таблице 1.

В возрастной структуре населения (Приложение 1) наблюдается снижение численности трудоспособных граждан: с 8 656 300 чел. в 1998 г. до 8 650 000 человек в 2001 году. Значительными темпами сокращается численность не достигших трудоспособного возраста граждан, готовых принять смену на рынке труда. Таким образом, если в 1998 г. население, не достигшее трудоспособного возраста (от 0 до 15 лет), составляло 4 737 400 человек, то в 2001г. этот показатель не превосходил 4 355 500 человек (на 9% ниже). Параллельно этому наблюдался рост численности населения,

превышающего трудоспособный возраст (приблизительно на 10%): с 1 794 500 до 1 836 000 человек в рассматриваемый период, что повышает трудовую нагрузку на остальное население страны.

Наблюдаются некоторые расхождения в оценке качества подготовки рабочей силы с точки зрения уровня квалификации выпускников учебных заведений. Так, количество выпускников ВУЗов намного превосходит численность выпускников начальных и средних профессиональных учебных заведений. Необходимо также отметить, что количество выпускников сельскохозяйственных специальностей постепенно сокращается (с 3 500 чел. в 1998 г. до 1 300 человек в 2002 году), в то время как численность выпускников с экономическим и юридическим образованием значительно возросло (с 5 500 чел. в 1998 г. до 16 600 человек в 2002 году). В последние годы рынок труда начал стремительно наполняться банковскими специалистами всех уровней, что частично объясняется сократившимся уровнем конкуренции, и частично – возросшими требованиями к уровню профессиональной подготовки. Снижение спроса на профессии юристов, бухгалтеров и экономистов происходит одновременно с ростом популярности таких специальностей, как врач, инженер и строитель. Кроме того,

Таблица 1: Экономически активное население трудоспособного возраста³

	1998	1999	2000	2001	2002
Экономически активное население – Всего	7 052 600	7 055 400	7 107 400	7 479 000	7 399 700
<i>Включая:</i>					
Занятое население	6 127 600 86,8%	6 105 400 86,5%	6 201 000 87,2%	6 698 800 89,5%	6 709 000 90,6%
• Трудящиеся по найму	3 783 000 61,7%	3 354 200 54,9%	3 504 400 56,5%	3 863 300 51,6%	4 030 300 54,5%
• Самозанятые		2 751 200 38,9%	2 696 600 37,9%	2 835 500 37,9%	2 678 700 36,2%
Незанятое население	925 000	950 000	906 400	780 300	690 700
Уровень безработицы (%)	13,0	13,5	12,8	10,8	9,8

Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике

³ Для женщин трудоспособный возраст составляет 16–58 лет, а для мужчин 16–63.

наблюдается растущий спрос на менеджеров продаж всех уровней – от продавцов до национальных коммерческих представителей – в особенности тех, кто может торговать продуктами интеллектуальной собственности, как, например, программное обеспечение или сложное оборудование. Работодатели заинтересованы в найме и обучении высокообразованных профессионалов, которые будут работать, в первую очередь, в системе распределения, сфере услуг, торговле, финансовом секторе и менеджменте. Одной из основных причин существенного дисбаланса между потребностями рынка труда и проводящимся обучением является несовершенство краткосрочного и долгосрочного прогнозирования экономических процессов.

Закон Республики Казахстан «О занятости населения» определяет занятость как деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных потребностей, не противоречащих Конституции Республики Казахстан, и приносящую им доход. На февраль 2003 года количество граждан, получающих зарплату, составляло 4,1 млн. человек, что превысило показатели 2002 на 256 700 человек (+6,6%). Их нанимателями являются:

- правительственные и неправительственные организации –

3,4 млн. человек (на 144 400 больше, +4,5% по сравнению с 2002 г.);

- частные лица («физические лица») – 0,5 млн. человек (на 59 700 больше, +12,7% по сравнению с 2002 г.);
- фермеры – 0,3 млн. человек (на 52 600 больше, +25,6% по сравнению с 2002 г.).

В этих официальных статистических данных самозанятые не выделены в отдельную категорию. Частные лица могут нанимать до 10 работников, не являясь при этом юридическим лицом. В период 2001–02⁴ гг. параллельно росту количества граждан, получающих зарплату, прослеживается небольшое снижение численности (прибл. на 5,5%) самозанятых.

Структура занятости в 1998–2002 гг., разбитая по секторам, указана в Таблице 2.

Согласно этим данным наиболее высокий уровень занятости наблюдался в сфере услуг, а наиболее низкий – в промышленном секторе.

Просматривался подъём занятости в сфере услуг, а также увеличение численности самозанятых в сельской местности. В 2002–03 гг. в процессе экономической стабилизации количество людей, занятых в промышленном секторе, снова увеличилось на 5% и в 2003 году достигло 667 500 человек.

Таблица 2: Распределение занятого населения по экономическим секторам, в %

	1998	1999	2000	2001	2002
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Промышленность, строительство	18,4	18,3	17,4	15,6	16,3
С/х, охота, лесоводство, рыболовство и рыбоводство	22,2	22,0	31,4	40,2	35,5
Сфера услуг	59,4	59,7	51,2	44,2	48,2
<i>Включая:</i>					
• Транспорт и связь	9,1	9,4	8,9	6,7	7,5
• Торговля, авторемонт и хозяйственно-бытовой ремонт	22,9	22,9	15,7	12,2	15,5

Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике

⁴ Самозанятостью является такой вид деятельности, при котором прибыль напрямую зависит от дохода, полученного от производства товаров или услуг.

На начало 2003 года на крупных и средних предприятиях было занято только 2,4 млн. человек, или 57,5% от общего количества трудящихся, получающих зарплату. Из них 8,3% приходилось на с/х и рыбный сектор, 33,3% – промышленность и строительство, и 58,4% – на сферу услуг. В этом секторе 34% трудящихся было занято в сфере образования, по 17% – в сфере здравоохранения и транспортном секторе, и 13% – в органах государственного администрирования. В 2002 году насчитывалось 72 900 государственных служащих, что в целом составляло 39,8% всех граждан, занятых в системе государственного администрирования (остальные трудящиеся в этой сфере не имели статуса государственных служащих). На начало 2003 года 55,8% всех занятых проживало в городской местности, в то время как оставшиеся 44,2% – в сельской местности.

Нелегко приходится на рынке труда молодёжи: без профессиональной квалификации и рабочего опыта молодые люди оказываются неконкурентоспособными. Их общего количества безработных в 2002 году около 30% приходилось на молодёжь. Эта проблема особенно актуальна для новых участников рынка труда, то есть для выпускников профессиональных учебных заведений. 12% из числа безработных имеет диплом о высшем образовании, более 25% – о среднем профессиональном образовании, 12% – о начальном профессиональном образовании, и около 42% – об общем среднем образовании. Просматривается новая тенденция – ранний выход на рынок труда, а именно около 15 лет. Как правило, рабочие места в сфере услуг и торговле не предусматривают наличия специальных навыков, но и не предлагают социальной и юридической защиты (зачастую в неформальном секторе).

Безработица

В конце 1990-х гг. численность зарегистрированных безработных в 25 раз превышала количество рабочих

вакансий, заявленных в службах занятости. Доля граждан, вынужденных уйти в долгосрочный отпуск или работать по неполному графику, равнялась 7% от общего числа экономически активного населения.

За последние годы безработица среди женского населения во много раз превысила мужскую безработицу. Так, согласно данным статистического бюро в 2001 году официальная безработица среди мужского населения находилась на уровне 8,9%, в то время как среди женщин она составляла 12%.

Распределение количества безработных по полу и образовательному уровню графически изображено в Приложении 3. Женщины, чей возраст превышает 45 лет, имеющие высшее и среднее профессиональное образование (в экономической, банковской или юридической сфере) практически не имеют шансов найти работу, соответствующую своей профессиональной квалификации. Около половины зарегистрированных безработных имеют общее среднее образование (большинство из них – молодёжь), каждый четвёртый гражданин получил среднее профессиональное образование, и каждый восьмой – высшее образование. Согласно официальным статистическим данным в 2001 году уровень безработицы в возрастной группе от 15 до 24 лет составлял 30,8% (или 240 300 человек). В 2002 году он равнялся 27,9% (193 000 человек). Занятость несовершеннолетних, включая подростков до 16 лет, представляет собой определённую проблему: по окончании девятого класса они покидают школьные заведения и не могут найти работу. По официальной статистике ежегодно между 70 000 и 90 000 выпускников общих средних школ вступают на рынок труда, не имея возможности получить профессиональное образование; половина из них остаётся безработными, в то время как остальные 50% могут трудоустроиться только на низкоквалифицированную работу.

Таким образом, можно заключить, что женщины и молодёжь наиболее подвержены тенденциям безработицы и бедности.

Согласно данным Министерства труда и социальной защиты населения от 2002 года в службы занятости поступило 58 000 заявок от людей, ищущих работу, в то время как в следующем году количество этих заявок значительно сократилось (всего 26 300). В 2002 году 9 100 человек нашли работу, а в 2003 году этот показатель вырос до 9 800 человек. Эта цифра может показаться очень низкой, однако она не содержит данных по количеству самозанятых, которые в 2001 году составили 37,9% (и 36,2% в 2002) от общего числа трудоустроенных граждан. Уровень безработицы (официально зарегистрированной) в 1998 году приблизился к 13,1%, а в 1999 году составил 13,5%. С 2000 года уровень безработицы постепенно снижался, с 12,8% в 2000 г. до 10,4% в 2001 году, а в 2002 году он остановился на отметке 9,3%. В 2003 году количество официально зарегистрированных безработных составляло 706 500 человек, что на 71 500 человек (9,2%) меньше, чем в предыдущем году.

ВЫВОДЫ ГЛАВЫ 1

- Последние три года характеризуются относительно стабильным развитием экономики Казахстана: стабильным ростом ВВП, промышленности, инвестиций, уровня занятости, дохода на душу населения и другими основными показателями. Наблюдалось снижение уровня безработицы и бедности. Тем не менее, безработица среди молодёжи и женщин до сих пор остаётся достаточно высокой, особенно в сельской местности.
- Серьёзной проблемой остаются недостаточно развитые механизмы прогнозирования требований по профессиональным навыкам в различных секторах экономики. Дисбаланс между имеющимся предложением в области обучения и требующимися навыками затрудняет эффективное использование трудовых ресурсов.
- Падение уровня рождаемости в конце 1980-х и начале 1990-х гг. потребует некоторую адаптацию реализуемой политики, которая должна будет основываться на точном прогнозе требований в области профессиональных навыков. Эти меры должны привести к ускорению экономического роста и повышению качества обучения.

2. ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

2

Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 года ставит перед системой образования приоритетную цель, заключающуюся в расширении доступа к качественному образованию различных уровней и типов. В связи с этим на сегодняшний день проводится работа по созданию системы гарантии качества и построению такой системы образования и обучения, которая бы обеспечивала преемственность между её различными компонентами. Перед системой образования ставится задача, помимо предоставления знаний, передачи навыков, которые помогали бы использовать полученные знания и обеспечивать непрерывное обучение. Система образования рассматривается не как автономная структура, а как часть социально-экономической структуры, обладающей потенциалом заниматься решением вопросов в сфере развития людских ресурсов в контексте экономического роста.

В данном обзоре обозначены приоритеты развития системы профессионального обучения. В нём подчёркивается важность улучшения качества образования, которое можно достичь путём модернизации его содержательной части и использования современных технологий.

На сегодняшний день система основного и полного среднего профессионального образования до сих пор проходит фазу восстановления и поступательного развития, направленного на приведение этой системы в соответствие с требованиями новой рыночной среды. В процессе этой работы упор ставится не только на подготовку квалифицированных рабочих и профессионалов среднего уровня, востребованных на рынке труда, но и на передачу навыков, необходимых для того, чтобы молодые люди могли трудиться и в качестве самозанятых.

2.1 ОБЩАЯ СТРУКТУРА СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

Основное и полное среднее профессиональное образование, как и общее образование, является составной частью системы среднего образования. По завершении общего среднего образования в профессиональных школах и лицеях можно получить начальное профессиональное образование. Профессиональные школы представляют собой образовательные учреждения, осуществляющие программы общего среднего и начального профессионального образования, направленные на подготовку квалифицированных рабочих.

Профессиональные лицеи являются образовательными учреждениями, предоставляющими общее среднее и начальное профессиональное образование и осуществляющими подготовку высококвалифицированной рабочей силы.

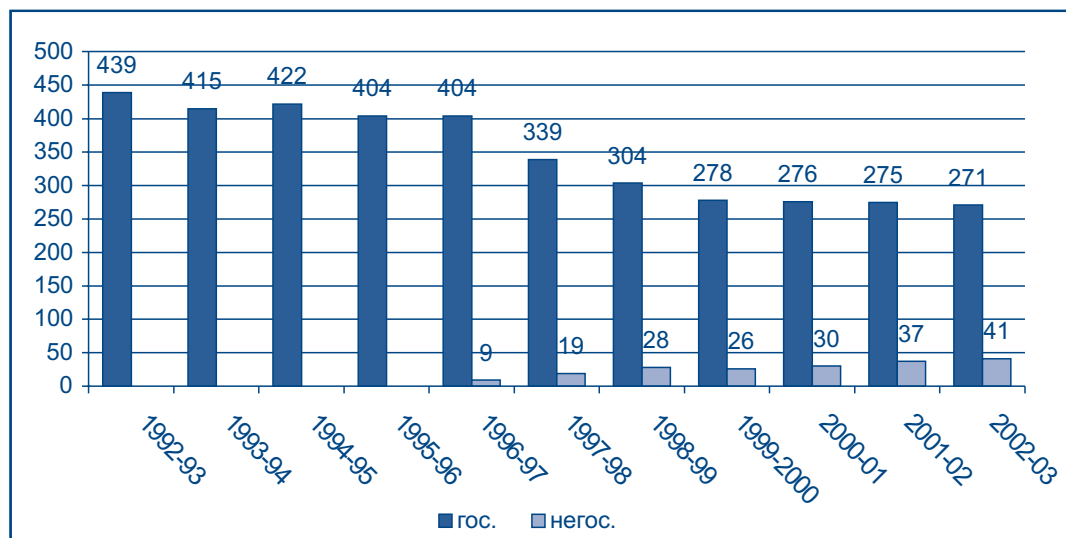
Структура основного и полного среднего профессионального образования позволяет студентам получать как профессиональное, так и общее среднее образование. Тем не менее, по причине недостаточного финансирования профессиональных школ и колледжей учреждения основного и полного среднего профессионального образования не в состоянии принять всех учащихся, закончивших девять классов и желающих продолжить своё образование и получить профессионально-техническую подготовку. В 2000 году 15,5% всех учащихся имели возможность поступить в учреждения основного и полного среднего профессионального образования. В 2001 году эта цифра равнялась 17%; в 2002 году она также оставалась на уровне 17%. Согласно данным Министерства образования и науки, если бы были созданы необходимые условия, 50% всех

учащихся могли бы обучаться в профессиональных учебных заведениях. Появился дисбаланс в распределении учащихся по типам образовательных учреждений. С одной стороны, профессиональные школы, рассчитанные на 450–720 студентов (в зависимости от количества смен), в среднем обучают только 320 студентов. С другой стороны, 37,5% общеобразовательных школ работают в две смены, 0,8% - в три смены, и 0,1% - в четыре смены. По статистике в период 1992–2002 гг. численность учащихся профессиональных школ сократилось более чем наполовину, с 203 100 до 89 600 человек, в то время как численность выпускников девятых классов изменилась за этот период весьма незначительно. Другими словами, более 100 000 выпускников средних учебных заведений потенциально могли бы поступить (но не поступили) в профессиональные школы и лицеи.

Согласно данным Отдела начального и среднего профессионального образования Министерства образования и науки на начало 2003 года функционировало 694 учреждений начального и среднего профессионального образования, включая 312 профессиональных школ и лицеев и 382 колледжа, в которых в целом обучалось 297 497 студентов. Около 69,8% обучалось в колледжах (и училищах), остальные – в профессиональных школах и лицеях.

Начальное профессиональное образование

271 из общего количества профессиональных школ и лицеев являются государственными образовательными учреждениями, и 41 – частными. Данные, представленные на Схеме 1, показывают, что в последние три года количество учреждений начального профессионального образования стабилизировалось на определённом уровне, в то время как частный сектор продолжал неуклонно расширяться.

Схема 1: Сеть начальных профессиональных учебных заведений

В 2002 году в трёх регионах Казахстана были открыты четыре новые частные учебные заведения и одна государственная профессиональная школа. Тем не менее, для экономического возрождения потребуется значительное увеличение сети профессиональных учебных заведений. 43 региональных центра – к ним относятся малые и средние города республики – не имеют собственных профессиональных учебных заведений, что указывает Министерству образования и науки и его местным отделениям на неотложность поиска

решений по данной проблеме. В 2002/03 академическом году в профессиональных школах и лицеях республики в целом обучалось 89 600 студентов, что составило на 2% выше, чем в предыдущем году (88 200 студентов). Однако по сравнению с 1991 годом (212 600 студентов) этот показатель снизился на 57,8%. Как указывалось выше, основной причиной такого значительного спада является снижение количества профессиональных учебных заведений, которое произошло в 1990-х гг. вследствие экономического кризиса.

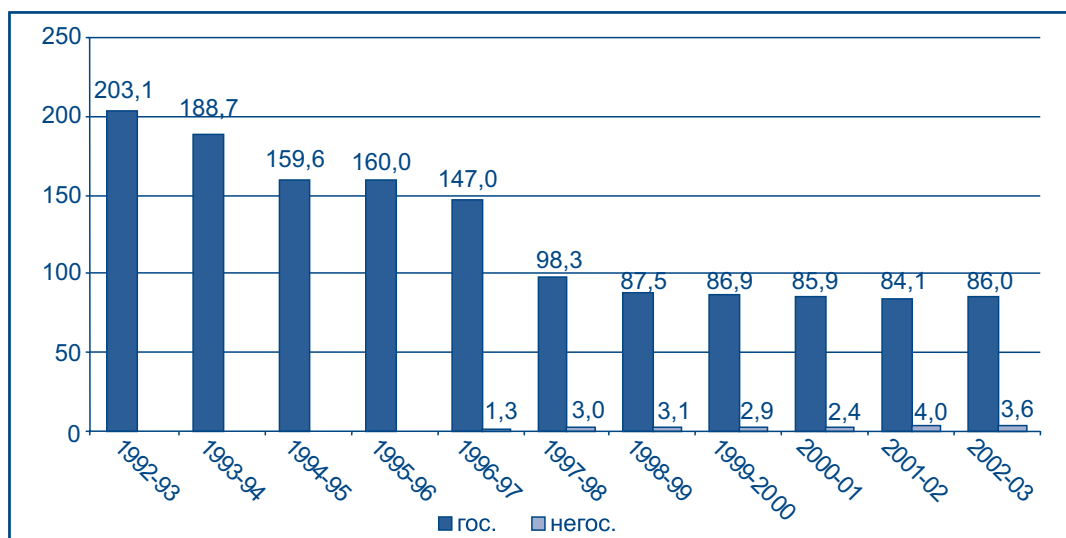
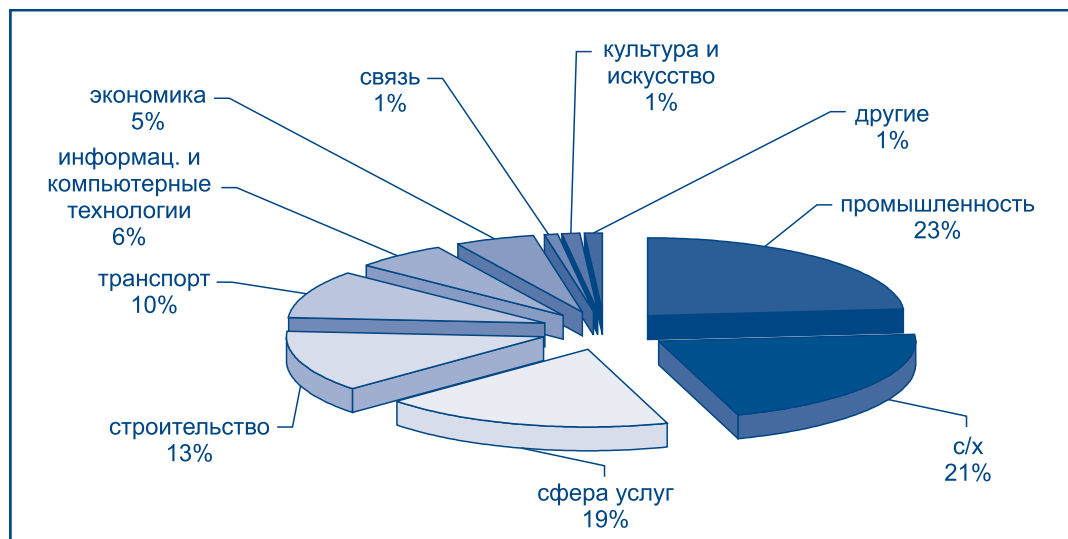
Схема 2: Число студентов начальных профессиональных учебных заведений, в тыс. чел.

Схема 3: Распределение студентов, обучающихся различным специальностям в профессиональных школах и лицеях, по секторам экономики

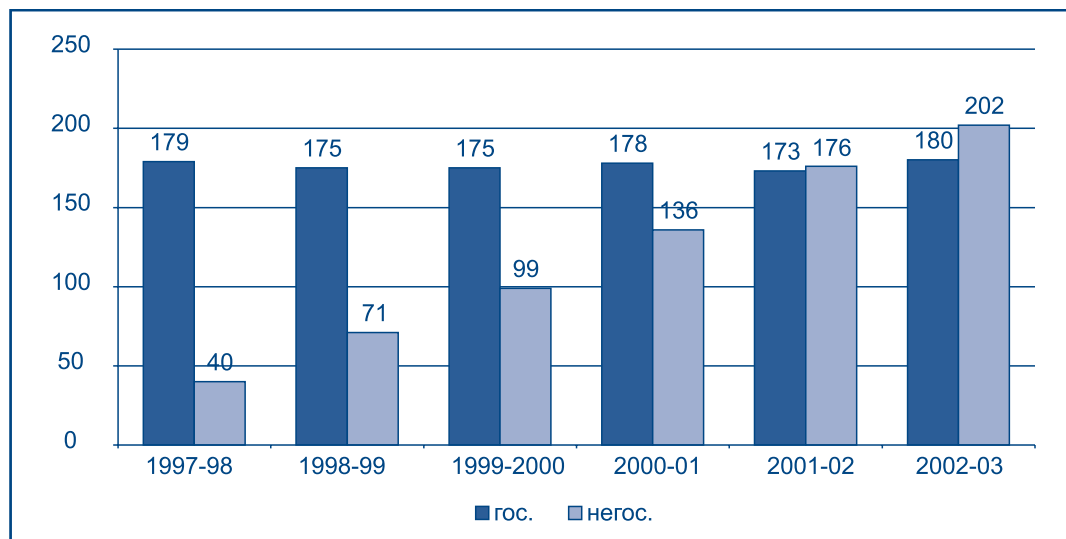


Распределение профессиональных учебных заведений по разным специальностям в соответствии с экономическими секторами приведено на Схеме 3. Как показывает данная схема, наибольшее количество студентов обучается специальностям промышленной сферы (23,0%), лесному делу и с/х (21%)⁵, а также специальностям сферы услуг (19%). Наименее популярные профессии относятся к сфере средств массовой информации, культуры и искусства. На каждую из этих областей деятельности приходится по 1% от общего числа студентов. Средними по востребованности среди студентов являются специальности в транспортном и строительном секторе (10% и 13% соответственно). В 2002 году в профессиональных школах и лицеях всего обучалось 45 600 человек, что на 4,5% больше, чем в предыдущем году (43 600 человек). По сравнению с 1991 годом (144 500 чел.) общее количество обучающихся сократилось на 68,5%.

Среднее профессиональное образование

Среднее профессиональное образование предоставляется в колледжах и училищах (двух разных типах профессиональных учебных заведений). В этих учебных заведениях обучаются менеджеры среднего звена. В ходе реформы системы среднего профессионального образования бывшие техникумы были переименованы в колледжи, в то время как за училищем закрепили его старое название. Раньше в техникумах в основном осуществлялось преподавание специальностей промышленного, строительного, транспортного и с/х секторов. Другой тип профессиональных учебных заведений, училище, обучает специалистов для областей деятельности, не относящихся к промышленной сфере, например, для педагогической или медицинской профессий, а также для сферы искусств, театра и танцев.

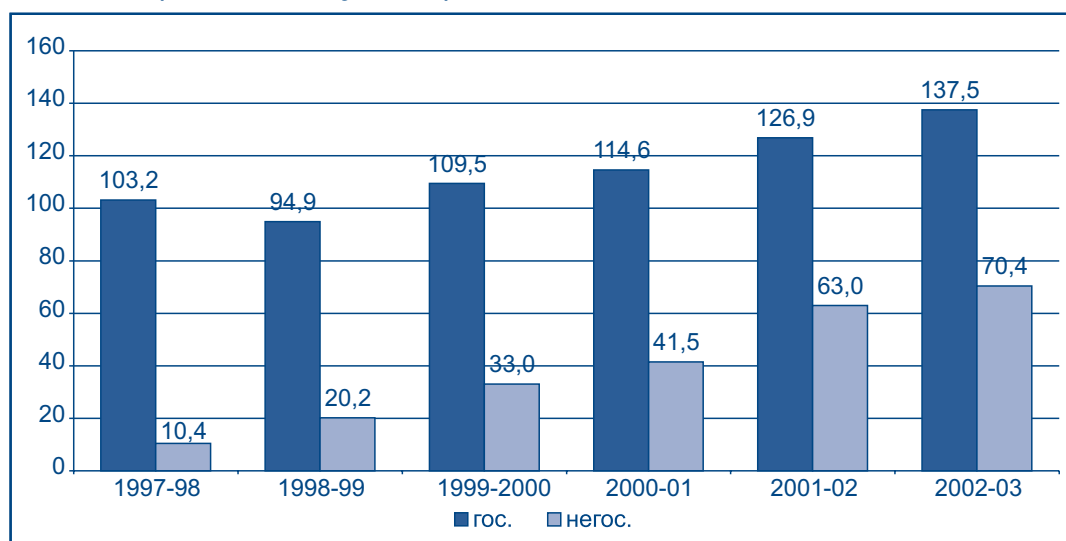
⁵ Включая производство и переработку с/х продукции (13%), управление и техническое обслуживание транспортной и с/х техники (2,3%), услуги, связанные с с/х сектором (3,7%), защиту окружающей среды и охрану природы (1,9%).

Схема 4: Сеть средних профессиональных учебных заведений (колледжей и училищ)

Продолжительность учебных программ в колледжах и училищах колеблется от трёх до четырёх лет. В этих образовательных учреждениях могут обучаться выпускники общих средних школ (после 9 и 11 классов), а также профессиональных школ и лицеев. В системе среднего профессионального образования Казахстана действует 382 колледжей, включая 180 государственных учреждений и 202 частных учебных заведения (на Схеме 4 отображены как колледжи, так и училища). Быстрыми темпами

развивается сеть негосударственных учебных заведений: в 1996 году насчитывалось только 11 из них, в 1998 г. - 40, а в 2003 г. - 202. Более 90% этих образовательных учреждений предлагают учебные программы по профессиям в области права и экономики.

В 2003 году количество студентов колледжей равнялось 207 900 чел., что на 8,7% выше, чем в 2001 году (189 800 обучающихся), однако на 16% меньше, чем в 1991 году (Схема 5).

Схема 5: Количество студентов средних профессиональных учебных заведений (колледжей и училищ), в тыс. чел.

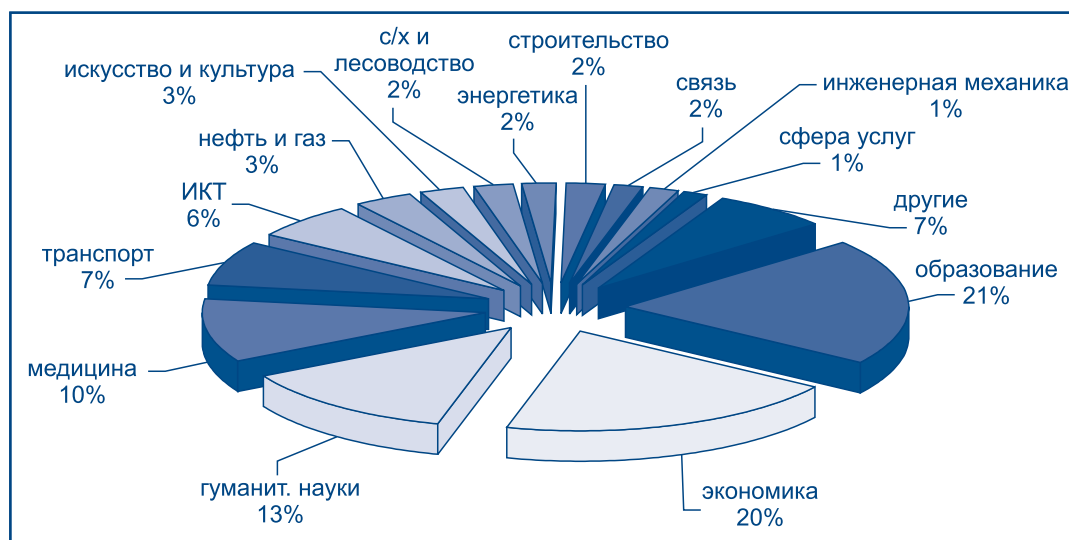
Разброс студентов колледжей по экономическим секторам и областям специализации показан на Схеме 6. Как показывают данные этой схемы, большинство студентов сделало свой выбор в пользу профессий, относящихся к сфере образования, экономики, гуманитарных наук и медицины, в то время как наименее популярными оказались специальности в области инженерной механики, сервиса, энергетической промышленности, связи и строительства.

Около 64% студентов государственных колледжей вынуждены полностью оплачивать своё образование, и только 36% этих студентов получают от государства финансовую помощь. Из 180 государственных колледжей (79,5%) 143 располагается в стандартных помещениях (стандартные школьные строения), а остальные 36 (20%) – в зданиях, специально переоборудованных для целей обучения (изначально эти постройки не планировались как учебные заведения). Только 172 из 271 государственного колледжа располагает студенческими общежитиями, в которых проживает 8 806 студентов, что в целом составляет 68% от того количества человек, которые действительно нуждаются в жилище.

Среднее профессиональное образование, которое находится в середине шкалы системы профессионального образования, тесно связано как с высшим образованием, так и с начальными уровнями образования. Наблюдается непрерывный интеграционный процесс между колледжами и высшими учебными заведениями. Этот процесс очень многогранен: он варьируется от налаживания взаимодействия между независимыми образовательными учреждениями (колледжами, школами) и высшими учебными заведениями по таким направлениям, как методика и персонал, до интеграции колледжей и школ в структуру высших учебных заведений. Интеграция колледжей в систему начального профессионального образования развивается по двум направлениям. С одной стороны, колледжи расширяют программы начального профессионального образования путём создания профессиональных школ и лицеев на базе существующих помещений.

С другой стороны, колледжи предлагают студентам ускоренные программы обучения с элементами начального профессионального образования, что даёт студентам в конце пройденного курса диплом менеджера среднего звена.

Схема 6: Распределение студентов колледжей и училищ по экономическим секторам и областям специализации



Непрерывное профессиональное образование

Помимо учреждений формальной системы профессионального образования существует разветвлённая сеть учебных заведений в рамках непрерывного профессионального образования (как определено в законе «Об образовании», принятом в 1999 г.). В международной терминологии этот сектор образования называется «неформальным». Эта сеть учреждений включает учебные заведения, предоставляющие: услуги консультирования в вопросах выбора и дальнейшего развития трудовой деятельности; профессиональное обучение и переобучение для зарегистрированных безработных и неактивного населения; обучение на базе предприятий (без отрыва от производственной деятельности и за её рамками); подготовка на базе центров обучения и производства; подготовка на базе учебных центров (секторных, местных или региональных); и обучение неправительственными учебными организациями и другими центрами обучения и производства, предлагающими программы профессиональной подготовки. Такие учебные единицы, которых насчитывается около 15 000, не подлежат государственному лицензированию и присваивают собственные сертификаты. Более подробная информация по обучающимся в данном образовательном секторе (возрастные группы, пол, месторасположение, учебные профили и т.д.) не доступна.

Социально уязвлённые группы населения

В учебные заведения начального профессионального образования большинство детей приходит из малообеспеченных семей, семей с одним родителем или из социально уязвлённых семей: для них получение социальной помощи так же важно, как и приобретение профессии. По данным Агентства Республики Казахстан по делам здравоохранения более

половины таких детей страдают от различных заболеваний и отстают в физическом развитии. Министерство образования и науки совместно с Министерством здравоохранения приняли решение об открытии в 306 из 453 государственных учебных заведений начального и среднего профессионального образования и обучения постов медицинской помощи.

С 1 января 2002 года все студенты профессиональных школ (лицеев) имеют право на получение бесплатной горячей пищи на всём протяжении своего обучения. Однако из-за дефицита местных бюджетов нескольких регионов горячая еда предоставляется только детям-сиротам и детям, оставленным без родительского попечения.

В последнее время уделяется больше внимания обучению в школах основного и полного среднего профессионального образования детей с физическими недостатками: в настоящее время в них обучается 386 студентов, из которых 246 посещают колледжи, и 140 – профессиональные школы.

В 2002 году правительственным постановлением были установлены вступительные квоты в средние и высшие профессиональные учебные заведения: из числа всех потенциальных абитуриентов 30% мест отводилось для молодёжи из сельской местности, и 2% – для репатриантов.

В соответствии с законом «Об образовании» государство принимает на себя финансовое обязательство по полному или частичному покрытию затрат на обучение людей, нуждающихся в социальной защите. Однако процедура оформления статуса, предполагающего социальную защиту, чрезвычайно сложна и запутана – необходимо собрать более 10 официальных документов, подтверждающих социальный статус студента. Эта процедура должна быть усовершенствована и облегчена, кроме того, необходимо предпринять дальнейшие шаги по расширению

возможностей по обучению для молодёжи из социально уязвимых слоёв населения.

Трудоустройство и трудовое распределение выпускников профессиональных школ, лицеев и колледжей

В 2002 году количество выпускников профессиональных школ и лицеев сократилось на 4,8% по сравнению с 2001 г. и на 70% по сравнению с 1991 годом. Снижение численности выпускников наблюдается, главным образом, по техническим (связанным с техническим обслуживанием оборудования в различных экономических секторах) и сельскохозяйственным специальностям. В последние годы местные бюджеты не обеспечивали необходимого финансирования гарантированного обучения данным специальностям. В 2002 г. согласно статистическим данным, предоставленным профессиональными учебными заведениями, 24 400 выпускников профессиональных школ и лицеев (за 2001/02 академический год) нашли работу в течение первых шести месяцев 2002 г. (65,7% всех выпускников), 2 988 выпускников поступили в высшие учебные заведения (8%), 3 009 чел. (8,1%) – в колледжи, 1 487 выпускников (4%) были зачислены в казахские вооружённые силы, и 786 чел. (2,1%) уехали из республики. В целом, 85,9% выпускников трудоустроились или продолжили обучение (Приложение 5). Приблизительно 14% всех выпускников примкнули к рядам безработных или самозанятых. Такой высокий показатель трудоустройства можно объяснить возрастающим спросом на квалифицированных рабочих и специалистов, что обусловлено улучшением экономической ситуации в Казахстане.

2.2 УПРАВЛЕНИЕ И ОТВЕТСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Роли и взаимодействие ответственных органов на национальном, региональном и местном уровнях

Основная ответственность за разработку политики системы образования, включая систему профессионального образования и обучения, возложена на Министерство образования и науки, которое является центральным исполнительным и политикоформирующим органом управления. Министерство образования и науки и его отделения обеспечивают поддержку процесса принятия решений в области образования. В процессе принятия решений могут быть также задействованы другие заинтересованные организации, включая органы местного управления. Департамент основного и полного среднего профессионального образования был создан в рамках министерства специально с целью обеспечения комплексного управления и координации действий между учреждениями начального и среднего профессионального образования. Кроме того, при региональных департаментах образования в таких городах, как Астана и Алматы, действуют отделения основного и полного среднего профессионального образования. Однако отдельные секции, занимающиеся вопросами начального и среднего профессионального образования и обучения, до сих пор не были созданы в структуре шести региональных департаментов образования (в Алматинской, Атырауской, Жамбылской, Кызылординской, Мангистауской и Южно-Казахстанской областях).

Профессиональные школы и колледжи подотчётны региональным департаментам образования. Девять колледжей, обучающих специальностям, имеющим национальное значение, находятся в ведении органов управления национального уровня. Эти специальности включают: геодезию и

2. ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

картографию, геологические исследования, искусство и ремёсла, шоу бизнес / цирк, музыку и хореографию. Формально государство не осуществляет контроль над профессиональными учебными заведениями, однако на практике насчитывается целый ряд подобных учебных заведений, например, единственная в стране школа графического искусства, школа железнодорожных путей сообщения и некоторые другие. Находясь в региональном ведении эти учебные заведения не могут вести набор детей из других регионов.

Учреждения основного и полного среднего профессионального образования имеют юридический статус и являются держателями банковских счетов, что предполагает их соблюдение соответствующего законодательства. Региональные органы управления образованием определяют цели бюджетного исполнения и набора в профессиональные школы и колледжи. Профессиональные школы и колледжи несут полную ответственность за приём и увольнение своих штатных работников. Региональные департаменты образования являются органами управления, отвечающими за лицензирование образовательной деятельности и утверждение учебной и регулирующей документации профессиональных школ, в то время как в отношении колледжей подобные функции возложены на Министерство образования и науки и в частности Департамент начального и среднего профессионального образования. Вопросы, относящиеся к лицензированию и аккредитации деятельности профессиональных школ и лицеев, также находятся в ведении региональных департаментов образования.

Демократизация управленческих структур привела к восстановлению общественного самоуправления в системе начального и среднего профессионального образования: при Министерстве образования и науки был учреждён Республиканский Совет

директоров и Учебно-методический совет по проблемам развития системы начального и среднего профессионального образования. В различных областях специализации насчитывается сорок три ассоциации, разрабатывающие учебные методики для колледжей. В сотрудничестве с Академией образования они работают над вопросами модернизации профессиональных стандартов. Республиканские Советы директоров профессиональных учебных заведений зарегистрированы как неправительственные ассоциации профессиональных школ; их деятельность направлена на улучшение качества образования. Помимо этого, они следят за соблюдением прав всех граждан на получение профессионального образования, а также за соблюдением всех требований, предъявляемых стандартами профессионального образования. Эти ассоциации могут принимать участие в работе коллегиальных консультативных организаций Министерства образования и науки. Кроме того, они играют важную роль в защите интересов образовательных учреждений профессионального образования в период разработки новых нормативно-правовых актов.

Тем не менее, на практике местные органы власти и региональные органы управления образованием служат в качестве проводников воплощения в жизнь решений, принятых на центральном административном уровне. До сих пор не было создано благоприятных условий, обеспечивающих эффективную работу региональных структур управления, что препятствует делегированию полномочий на местный уровень. По мнению специалистов, это в основном обусловлено существующими препятствиями, возникающими в процессе реализации децентрализации управленческих механизмов, запущенной более пяти лет назад, среди которых:

- недостаток хорошо функционирующей системы информационного обмена между

- различными уровнями управления системой образования;
- нехватка местных управленцев и администраторов, способных эффективно работать в новых условиях;
- отсутствие системы повышения квалификации и обучения менеджерского звена, которая бы быстро реагировала на возникающие потребности.

В результате такого положения дел большинство местных управленцев продолжают использовать устаревшие подходы, ориентированные на систему иерархического подчинения, в которой центральная роль принадлежит Министерству образования и науки, вслед за ним – региональным органам управления, и наконец – местным властям.

Участие социальных партнёров

Социальное партнёрство в системе профессионального образования и обучения до сих пор считается новым явлением. Понимание необходимости наращивать сотрудничество между системой образования и обучения, с одной стороны, и работодателями, с другой, постоянно возрастает. Тем не менее, профсоюзы до сих пор отстранены от участия в данном сотрудничестве и не играют активной роли в распространении обучения на предприятиях. Поскольку профсоюзы проходят в настоящее время процесс адаптации к новым рыночным условиям, их основная деятельность на сегодняшний день в основном сосредоточена на таких вопросах, как безопасность труда, обсуждение зарплаты, борьба с бедностью и безработицей, защита внутреннего рынка труда, а также социально-экономическая защита. Образование и обучение (начальное и непрерывное) пока не входят в их повестку дня.

Развитие системы социального партнёрства с работодателями является важным инструментом повышения качества обучения, предоставляемого учреждениями начального и среднего

профессионального образования. Но и сегодня можно найти ряд примеров такого сотрудничества, которые указывают на постепенное наращивание взаимодействия между предприятиями и профессиональными учебными заведениями (например, в г. Алматы, Карагандинской и Южно-Казахстанской областях – более подробную информацию можно найти в Приложении 7). Что ещё важнее, такие взаимоотношения больше не ограничиваются предоставлением выпускникам профессиональных учебных заведений возможности прохождения практики или трудоустройства. Работодатели участвуют в финансировании учебных заведений системы ПОО через целевые учебные программы и контракты, ставящие своей целью обучение своих работников. Кроме того, учитывается мнение работодателей относительно обновления содержания программ образования и обучения, квалификационных требований и т.д.. Опыт успешного социального партнёрства накапливается в рамках пилотных проектов, осуществляемых преимущественно неправительственными организациями.

Подводя итоги, необходимо отметить, что среди работодателей и профессиональных учебных заведений наблюдается рост интереса к созданию определённой системы взаимодействия, что не означает абсолютно беспрепятственного развития отношений в этом направлении. На сегодняшний день было создано лишь несколько из целого ряда необходимых законодательных, институционных и практических предпосылок развития сотрудничества в сфере начального и среднего профессионального образования. В целом, это сотрудничество находится в процессе становления. Медленный темп его развития в основном обусловлен следующими обстоятельствами:

- недостаточным уровнем подготовки к партнёрскому сотрудничеству и нехваткой квалифицированных менеджеров;

2. ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

- низкой степенью участия профсоюзов в деятельности системы образования и обучения;
- недостатком концепций и стратегий развития социального партнёрства в профессиональном образовании;
- отсутствием организационной структуры (рабочих органов) на региональном и местном уровнях, которая бы занималась вопросами социального партнерства в ПОО;
- отсутствием регулярного мониторинга потребностей рынка труда и научного прогнозирования его развития;
- низкой эффективностью систем информационного обмена между предприятиями, службами занятости и системой ПОО;
- нехваткой налоговых поощрений для предприятий, сотрудничающих с учреждениями системы ПОО;
- инерцией и неспособностью большинства профессиональных учебных заведений адаптировать свою деятельность к потребностям работодателей.

Финансирование

В 2002 из государственного бюджета Казахской Республики на нужды образования было выделено 103,1 млрд. тенге (672,5 млн. долларов США), из них 3,68 млрд. тенге (около 24 млн. долларов США) – выделено профессиональным школам, и 2,99 млрд. тенге (19,5 млн. долларов США) – колледжам, что составляет лишь 6,4% от общего бюджета на образование (в 1998 г. эта сумма равнялась 5,9%). Как и в предыдущие годы, эти средства покрывают в основном выплату зарплат, оплату питания и затраты на техническое обслуживание. Только 5% выделенных средств были использованы на учебные пособия и оборудование, а также на ремонт помещений. Лишь 54 млн. тенге (352 200 долларов США) были направлены на укрепление физической инфраструктуры профессиональных школ и лицеев, что составляет в среднем 200 000 тенге на учебное заведение (приблизительно 1 300

долларов США). Средняя годовая затрата на одного студента профессиональной школы едва превышала 41 000 тенге (267 долларов США), а в колледжах эта цифра равнялась 62 000 тенге (404 доллара США).

Согласно данным, представленным Агентством Республики Казахстан по статистике, в 2002 году доля образования в ВВП составляла 2,75%, и 12,57% - в общем объеме государственных расходов. Доля основного и полного среднего профессионального образования и обучения равнялась 0,18% от уровня ВВП, и 0,8% – от уровня государственных расходов. Эти показатели очень невелики (например, средняя доля ВВП в странах ЕС составляет 5,2%).

С 2000 года финансирование профессиональных школ и лицеев в принципе поступало из региональных бюджетов. Тем не менее, в ряде регионов основное и полное среднее профессиональное образование финансируется из местных бюджетов, что препятствует реализации некоторых программ по развитию материально-технической базы и учебных процессов.

Расширение частного сектора в системе основного и полного среднего профессионального образования создаёт дополнительные финансовые нагрузки на студентов и их родителей, которым приходится самим оплачивать обучение. В связи с этим необходимо признать, что существует два основных источника финансирования профессионального образования: государственный бюджет и частные средства отдельных граждан.

На сегодняшний день существуют лишь редкие примеры того, когда предприятия запрашивают учебные организации провести у себя специально разработанные курсы обучения для своего персонала (и готовы заплатить за эту услугу).

Адаптация правовой базы

В последние годы Министерство образования и науки уделяло особое внимание рационализации регулирующей, законодательной и методической базы начального и среднего профессионального образования. Правительство Республики Казахстан утвердило ряд резолюций (Приложение 6), направленных на стабилизацию и развитие системы основного и полного среднего профессионального образования, а также на углубление проводимых реформ в части стандартизации и учебных процессов, методической и информационной поддержки. В целях приведения системы основного и полного среднего образования в соответствие с условиями «реального сектора» (формального сектора, т. е. всех тех экономических сфер деятельности, от которых государство собирает налоги, обусловленные полученным доходом) Министерство образования и науки представило на рассмотрение ряд предложений по внесению соответствующих поправок и дополнений к проектам некоторых законодательных актов и действующих законов, включая законы Республики Казахстан «Об образовании», «О лицензировании», «О социальном партнёрстве», «О государственных закупках», а также Налоговый кодекс Республики Казахстан. На стадии рассмотрения находится проект закона Республики Казахстан «О профессиональном образовании и подготовке кадров». Уже подготовлен раздел «Начальное и среднее профессиональное образование» предварительного варианта *Концепции развития образования Республики Казахстан*.

Представленные поправки преследуют следующие цели:

- создание новых профессиональных учебных заведений, обеспечивающих подготовку квалифицированных рабочих и предоставляющих

студентам технические навыки, востребованные рынком труда;

- участие крупных предприятий в организации программ профессионального образования для молодёжи;
- расширение доступа к профессиональному образованию для всех слоёв населения и повышение их интереса в получении высококачественного начального и среднего профессионального образования.

2.3 МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

Адаптация учебных планов, программ, методик преподавания и изучения

Изменение экономической ситуации и спроса на рынке труда повлекло за собой необходимость пересмотра существующей системы основного и полного профессионального образования. Классификатор специальностей на сегодняшний день включает 300 профессий начального и 371 специальность среднего профессионального образования. В 2002 году была запущена трёхлетняя программа разработки и публикации учебников, которая также включала разработку учебно-методических материалов по специальным предметам учебных заведений начального и среднего профессионального образования. Программа рассчитана на подготовку и публикацию 828 наименований учебников и 2 295 наименований учебно-методических материалов, общей стоимостью около 695 млн. тенге (около 4,5 млн. долларов США). Были разработаны региональные информационные программы для учебных заведений основного и полного среднего профессионального образования; сегодня они находятся на стадии реализации. Эти программы финансируются из местных бюджетов. Общий объём запланированного бюджета составляет около 696 млн. тенге (4,5 млн. долларов США).

2. ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

В 2002 году был получен зелёный свет на внедрение учебных программ по 281 специальности среднего профессионального образования, включая технические специальности и специальности в сфере услуг – 130 (46,3%), специальности в области образования, культуры и искусств – 60 (21,3%), экономики – 49 (17,4%), гуманитарной сферы – 21 (7,5%) и медицины – 21 (7,5%). Это не всегда новые программы обучения новым специальностям, но учебные программы по специальностям, уже включенным в перечень профессиональных специальностей.

Правительство Республики Казахстан оказало поддержку разработке и утверждению Плана мероприятий по вовлечению крупных компаний, предприятий и ассоциаций работодателей в процесс подготовки кадров для машиностроительного комплекса республики. Похожие меры разрабатываются и в сотрудничестве с министерствами, отвечающими за сельскохозяйственный, транспортный и строительный секторы. Реализация этих планов на практике – прочная база для развития социального партнёрства в сфере непрерывного обучения, формирующая предпосылки для тиражирования приобретаемого опыта на другие сектора экономики.

Усилия Министерства образования и науки по модернизации системы образования и обучения в основном направлены на пересмотр и расширение перечня специальностей для подготовки квалифицированных рабочих с целью эффективного удовлетворения потребностей соответствующих экономических секторов. Для достижения вышеуказанных целей были приняты следующие меры:

- В программу профессиональных школ и лицеев было введено 29 новых специальностей (например, специалист гостиничного и ресторанного дела, электромонтер по ремонту и обслуживанию электрооборудования нефтегазовых предприятий, механизатор широкого

профиля, менеджер по недвижимости, туристический агент, оператор нефтепереработки, бурильщик эксплуатационного и разведочного бурения скважин нефти и газа, предприниматель малого бизнеса). Введение новых специальностей продиктовано потребностями местных предприятий.

- В программу колледжей было введено 25 новых специальностей (например, патентоведение, оценка промышленного сектора, налоговое законодательство промышленного сектора, перевод, информационные системы, защита растений и агроэкология).

Разработка образовательных и профессиональных стандартов

Некоторое время назад была завершена разработка стандартов 41 специальности начального профессионального образования и 177 специальностей среднего профессионального образования, одобренных в процессе создания новых стандартов и рационализации уже существующих обязательных государственных стандартов и учебных планов начального и среднего профессионального образования. Изначально планировалось в 2003 году внедрить стандарты 46 дополнительных специальностей начального профессионального образования и 22 специальностей среднего профессионального образования. Эти меры были направлены на улучшение качества, гибкости и многосторонности профессионального образования, а также на приведение его в соответствие с потребностями рынка труда. Тем не менее, нехватка опыта и необходимых методик разработки стандартов основного и полного среднего профессионального образования, а также отсутствие у потенциальных разработчиков стандартов достаточной финансовой мотивации, нехватка механизмов независимой оценки и чисто формальное участие работодателей привели к возникновению несоответствия между содержанием

стандартов и современными экономическими и промышленными требованиями. Предложенные изменения стандартов не имели целостного характера, а пересмотр учебных программ и планов происходил без учёта потребностей предприятий. В основном эти изменения касались увеличения или сокращения количества учебных часов по отдельным тематикам различных дисциплин в рамках общего времени, отведенного на эти дисциплины в учебном плане.

Другим фактором, мешающим продуктивной реализации намеченных идей, является низкий уровень компетенции в сфере разработки стандартов, которая обычно ведётся без какого-либо участия секторных и профессиональных ассоциаций.

Ниже приводится краткое описание процедуры разработки стандартов.

- Институт профессионального образования при Академии образования разрабатывает инструкции и проводит семинары по вопросам разработки стандартов для методистов институтов образования и подготовки кадров.
- Институт профессионального образования и обучения представляет перечень специальностей, требующих разработки стандартов, основанных на классификаторе специальностей.
- Институт профессионального образования и обучения запускает тендер на разработку стандартов.
- Стандарты представляются на рассмотрение экспертной комиссии, которая проводит их оценку с использованием согласованных критериев.
- Отобранные стандарты представляются в министерство на одобрение.
- Стандарты утверждаются приказом министерства.

За последние три года не было достигнуто значительного прогресса в вопросах оценки, аккредитации и гарантии качества системы начального и

среднего профессионального образования, несмотря на важность этих вопросов и потенциальных проблем, которые может создать отсутствие их решения.

Развитие неформального образования и обучения

К концу 1990-х гг. возросшая конкуренция на рынке образовательных услуг привела к росту качества учебных программ в системе неформального образования, которые стали больше руководствоваться существующим спросом. Неправительственные и международные организации и фонды способствовали развитию этого процесса путём внедрения новаторских методик и модернизации содержания образования. Общие лекции уступили место многоуровневым программам обучения и переобучения молодёжи и взрослых, основанным на интерактивных методах и практических занятиях в индивидуальном режиме и микро-группах. Опыт, полученный в ряде регионов, особенно в крупных городах, показывает, что наибольший успех имели программы в области бизнеса («Начни и совершенствуй свой бизнес», MOT), менеджмента, информационных и коммуникационных технологий, банковского дела и иностранных языков. Кроме того, успешными оказались курсы обучения наиболее востребованным на рынке труда специальностям (газоэлектросварщик, сантехник, электрик, а также специальностям сферы услуг).

На практике доступ к неформальному обучению ограничен для сельских жителей и социально уязвлённых групп населения, которые не могут себе позволить оплату таких достаточно дорогостоящих услуг.

Некоторые совместные предприятия, созданные на базе крупных международных компаний, оказали положительное влияние на развитие профессионального обучения в Казахстане. Например, международная компания «Филип Моррис» не только подготовила в соответствии с

2. ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

международными стандартами квалифицированных рабочих, но также внесла вклад в организацию современных фермерских хозяйств и создание новых рабочих мест. Другим примером является предприятие «Имсталком», производящее металлические конструкции и дающее работу 6 000 человек. Каждый из отделов этого предприятия разработал пятилетний план обучения и переобучения своего персонала, осуществляемого с применением различных учебных методов: использование опыта университетских преподавателей, наставничество, тренинг на базе предприятия и прохождение стажировки внутри и за пределами компании.

Положено начало налаживанию связей между начальным и непрерывным образованием, формальным и неформальным обучением. Основой зарождающегося взаимодействия является обмен опытом и примерами наиболее успешной деятельности, а также введение учебных программ в области экономики, менеджмента и формирования предпринимательских навыков. В настоящее время предприятия сотрудничают с учебными заведениями в основном для организации практической подготовки; другие формы сотрудничества не распространены.

Сеть провайдеров формального и неформального обучения

Как уже указывалось в Главе 1, формальное основное и полное среднее профессиональное образование предоставляется профессиональными школами, лицеями и колледжами, которые могут действовать как независимые провайдеры услуг по обучению или как часть высших учебных заведений.

Неформальное профессиональное образование предоставляется через сеть различных государственных и частных учебных заведений и организаций. Эта сеть включает не входящие в формальную

образовательную систему учебные центры, спортивные клубы, центры искусств и досуга, общественные ассоциации, отраслевые, профессиональные и региональные ассоциации, неправительственные организации, курсы обучения, переобучения и повышения квалификации, частное репетиторство, обучение без отрыва от производства, обучение в молодёжных организациях, политические партии и т. д..

В последние годы в образовании и обучении более заметную роль стали играть религиозные объединения: в местных сообществах 49 представителей различных конфессий предоставляют не только чисто религиозное, но и морально-этическое образование.

Такое широкое разнообразие неформальных образовательных программ в сочетании с учебными заведениями начального и среднего образования и обучения создаёт хорошие возможности для молодёжи и взрослых, желающих продолжить своё обучение. Тем не менее, эти возможности в основном сосредоточены в крупных городах.

В сельских местностях возрастает количество организаций, порождённых условиями гражданского общества. Эти ассоциации пытаются объединить общие интересы с целью совместного предоставления помощи и обмена опытом и знаниями. Несмотря на низкий уровень их институализации и нестабильный статус, они занимают достаточно видное место в профессиональном обучении местного населения в таких областях, как предпринимательство, развитие социальных и других жизненно важных навыков.

Необходимо заметить, что большинство работодателей и предпринимателей, а также секторных и профессиональных ассоциаций находится сегодня на стадии становления, что существенно затрудняет их полноценное функционирование в

руководствующейся спросом системе непрерывного профессионального обучения. Как правило, их участие ограничивается консультациями и семинарами по принципам действия правовой системы, бизнеса, менеджмента, маркетинга и других экономических субъектов. Они не в состоянии проводить специализированное профессиональное обучение, например, подготавливать квалифицированных рабочих (сварщиков, токарей, монтажников и т.д.), поскольку не обладают необходимыми учебными материалами. Поэтому, несмотря на существующее многообразие провайдеров услуг по обучению и широкий выбор формальных и неформальных учебных программ, новые и восстановленные предприятия до сих пор испытывают нехватку квалифицированных рабочих и специалистов.

Преподаватели и мастера производственного обучения

На начало 2003 года общее число преподавателей основного и полного среднего профессионального образования в стране равнялось 28 865 человекам. Из них 20 952 чел. работали в государственных учреждениях, и 4 052 – в частных. Распределение преподавательского состава по типам профессиональных учебных заведений представлено в Таблице 3.

**Таблица 3: Преподавательский
состав профессиональных учебных
заведений**

Преподавательский состав	Гос.	Частные	Всего
Колледжи	12 012	7 369	19 381
Профессиональные школы	8 940	544	9 484
Всего	20 952	7 913	28 865

Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике

Соотношение студент/преподаватель в государственных и частных колледжах составляет 10,7:1, в государственных профессиональных школах соотношение студент/преподаватель (мастер производственного обучения) – 9,6:1, а в частных школах – 6,5:1. Более 70% всех мастеров производственного обучения имеют среднее профессиональное или среднее техническое образование. Этот показатель ниже международного стандарта (1:10–15). Одной из причин может быть неправильное использование людских ресурсов или высокое количество общих и специализированных предметов (и соответствующе высокое число педагогов), преподаваемых в профессиональных учебных заведениях.

Стареет преподавательский состав профессиональных учебных заведений: около 30% преподавателей и мастеров производственного обучения занимаются преподавательской деятельностью 1–10 лет, 70% - более 10 лет. Средняя нагрузка на одного преподавателя превышает стандартную преподавательскую нагрузку в 1,5 раза. По данным Министерства образования и науки в 2002 году профессиональные учебные заведения испытывали нехватку 1 194 учителей специализированных предметов. Высококвалифицированные преподаватели и мастера производственного обучения уходят из профессиональных учебных заведений из-за низких зарплат. На начало 2003 года средняя зарплата в системе образования колебалась от 10 000 до 15 000 тенге (около 67–100 долларов США). В 2002 году впервые было выделено 100 грантов и 30 займов на обучение в ВУЗах преподавателей и мастеров производственного обучения профессиональных школ и колледжей.

Согласно существующим нормам преподаватели должны посещать курсы повышения квалификации не менее одного раза в пять лет. Однако наблюдается острая нехватка финансовых средств на оплату

подготовки всех преподавателей, мастеров производственного обучения и административного персонала профессиональных учебных заведений. К примеру, в течение последнего академического года только 2 794 учителя колледжей смогли посетить курсы повышения квалификации, что составляет 14,4% от общего преподавательского состава колледжей. Предлагаемые курсы в основном сконцентрированы на педагогических и управленческих вопросах. Не существует курсов повышения квалификации по техническим специальностям. Ситуация осложняется отсутствием методических отделов профессионального образования и обучения в региональных институтах повышения квалификации.

Большинство преподавателей повышают свои профессиональные навыки с помощью методической работы, организованной в колледжах, или во время коротких семинаров, организованных специалистами профессионального образования из региональных департаментов образования.

Обучение на предприятиях

Реализацию собственных учебных программ могут себе позволить только некоторые крупные и средние предприятия: остальные предприятия вынуждены нанимать уже обученных работников. В таких секторах, как финансовый, транспортный, промышленный, связи и средств массовой информации практически все компании прибегают для подготовки своего персонала к помощи учебных программ, в то время как в лёгкой, пищевой промышленности, гостиничном и ресторанном бизнесе 70% всех компаний проводят обучение на своих предприятиях. Финансовый сектор располагает самым широким выбором учебных программ. Как правило, в первую очередь обучение проходят менеджеры среднего звена (гораздо чаще, чем персонал низкого уровня и менеджеры высшего звена). Многие менеджеры предприятий считают

своими основными партнёрами по найму, обучению, переобучению и повышению квалификации персонала различные учебные центры, профессиональные ассоциации, агентства найма и службы занятости. Главным двигателем при организации обучения является вынужденная необходимость повышать качество предоставляемых услуг и продуктов.

Проведение таких неформальных образовательных программ продиктовано изменениями квалификационных требований, а также созданием новых типов предприятий и организаций, нуждающихся в рабочих, обладающих современными профессиональными навыками. Тем не менее, на пути дальнейшего прогресса стоит ряд острых неразрешённых проблем:

- отсутствие комплексной системы гарантии качества для подобных услуг по обучению;
- ограниченный доступ к учебным программам из-за их высокой стоимости;
- нехватка информационных и статистических баз данных;
- недостаточно развитая правовая и регулирующая база;
- слабые связи с системой формального профессионального образования.

Обучение безработных

Программы профессионального обучения и переобучения безработного населения в основном осуществляются в рамках Правительственной программы сокращения бедности и безработицы. В период между 2000 и 2002 гг. в рамках этой программы прошли обучение около 60 000 человек, что составило приблизительно 80% от общего числа официально зарегистрированных на то время безработных. Ежегодно региональные органы управления проводят тендер на распределение правительственных заказов на краткосрочные программы обучения и переобучения безработных среди учреждений основного и среднего

профессионального образования. Эти услуги оплачиваются из местных бюджетов. В основу определения содержания учебных программ ложится региональный спрос на профессиональные навыки. Кроме того, учитываются региональные программы развития. Наиболее востребованными профессиями являются следующие: повар, парикмахер, кондитер, охранник, административный помощник и другие. В 2001 году подобное профессиональное обучение прошли 19 800 человек (6% от общего числа зарегистрированный безработных); 70% из них нашли работу, и 5,5% открыли собственный бизнес. Главная проблема этих учебных программ – их низкая популярность среди обучаемых, которые, как правило, стремятся пройти обучение более престижным профессиям. К таким профессиям относятся: менеджер офиса, туристический агент, банкир, таможенный и биржевой работник. В большинстве случаев они очень слабо востребованы на рынках труда.

Остро стоит проблема обучения и переобучения безработных с/х сектора. Согласно данным Министерства сельского хозяйства в 2002 году 52 000 человек нашли работу в с/х секторе через учебные программы по предпринимательству и самозанятости, микрокредитам и другие программы, направленные на создание новых рабочих мест.

Оценка потребностей в профессиональных навыках

Оценка потребностей в навыках проводится преимущественно на средних и крупных предприятиях. Исследование, проведенное Национальным наблюдательным центром Казахстана в рамках проекта ЕФО «Обучение в целях развития предприятий», показало, что, как правило, при оценке своих потребностей и поиске провайдеров обучения предприятия полагаются на собственные силы. Менее половины из 60 опрошенных менеджеров предприятий прибегают для получения

подобной информации к помощи ассоциаций работодателей. Около 40% исследованных предприятий прогнозируют возможное возникновение в ближайшем будущем проблемы нехватки профессиональных навыков у своего персонала. Особенно характерна эта проблема для ресторанного и гостиничного бизнеса. Кроме того, ожидается нехватка навыков у специалистов и квалифицированных рабочих, которые представляют собой большинство персонала предприятий.

Наблюдается нехватка следующих профессиональных навыков:

- квалифицированных рабочих в производстве, техническом обслуживании и ремонте;
- технического персонала среднего звена в техническом обслуживании и управлении;
- специалистов в управлении, техническом обслуживании, общих и технических продажах/маркетинге, исследовательской деятельности, производстве и разработке;
- ведущих специалистов в общих продажах, маркетинге, исследовательской деятельности и производстве;
- менеджеров среднего звена в управлении данными, информацией и коммуникационными технологиями, техническом управлении;
- менеджеров высшего звена в исследовательской деятельности, производстве и техническом управлении.

У рабочих и специалистов наиболее острой является нехватка технических навыков, а у менеджеров – нехватка знаний иностранных языков и управленческих навыков (работа в команде, лидерство и коммуникационные навыки).

Вышеописанный дефицит специалистов и квалифицированных рабочих уже ощущается на протяжении последних двух – трёх лет.

Ситуация в настоящее время характеризуется высоким уровнем

безработицы, с одной стороны, и неудовлетворенным спросом на квалифицированную рабочую силу, с другой. В основном эта нехватка ощущается на средних и крупных предприятиях по таким специальностям, как: автомеханики, станочники, сварщики, токари, монтажники, операторы котельной, земледельцы, дизайнеры, регулировщики, инженеры, с/х техники, ветеринары и многие другие. Кроме того, трудности представляет заполнение вакансий в исследовательской деятельности, техническом и организационном управлении, дизайне и администрировании.

По оценкам некоторых экспертов, дефицит данных специальностей продолжит возрастать по мере развития промышленности и с/х. В связи с этим ряд министерств, например, Министерство образования и науки и Министерство труда и социальной защиты населения в качестве приоритетной цели своей политики выделили необходимость в разработке механизмов государственного мониторинга, направленного на определение и прогнозирование спроса на обучение, переобучение и повышение квалификации в целях удовлетворения потребностей развивающихся секторов экономики.

Для оценки потребностей в навыках в настоящее время проводится несколько аналитических исследований рынка труда – как количественных, так и качественных. Действует ряд правительственных организаций, отвечающих за прогнозирование изменений на рынке труда. Тем не менее, при высоком темпе происходящих в транзитной экономике изменений эти структуры не в состоянии своевременно и систематически отслеживать перемены, происходящие на рынке труда.

Зачастую учебные организации сами пытаются определить будущий спрос на профессиональные навыки, прибегая к сотрудничеству с работодателями или

профессиональными ассоциациями. В результате проведения такого анализа осуществляется модификация учебных планов (в рамках факультативной части учебного плана), а также переоборудование учебных классов, лабораторий и мастерских.

Сегодня требующиеся навыки определяются, в основном, на региональном уровне в рамках правительственных заказов на обучение и переобучение, покрывающих все типы образования и исполняемых с учётом средств, имеющихся в региональных бюджетах и у образовательных учреждений. Другими словами, правительственные заказы на обучение основаны на финансовых, материальных, технических и человеческих возможностях профессиональных школ и колледжей, а не на потребностях рынка труда. В некоторых регионах, особенно в сельской местности, такое положение дел привело к тому, что по специальностям, действительно востребованным рынками труда, не проводится никакого обучения. Кроме того, в городской местности многие новые высшие и средние учебные заведения предлагают платные курсы обучения профессиям, считающимся престижными, но, как отмечалось выше, уже не востребованным на рынке труда.

Роль образования и обучения в стратегиях по борьбе с бедностью

Согласно данным ПРООН⁶ численность населения, чей уровень жизни ниже прожиточного, сократилась с 35% в 1996 г. до 27% в 2002 году (в качестве расчетной точки ПРООН использовала показатель прожиточного минимума, равнявшийся в 2001 году 4,6 тенге, или, по официальному обменному курсу, чуть более 1 доллару США в день). В группе людей, чей уровень жизни ниже прожиточного минимума, большинство составляют дети (35%), низкооплачиваемое занятое население трудоспособного возраста (30%), безработные (29%) и, наконец, пенсионеры (6%). С другой стороны, а

⁶ «Казахстан: достижения, проблемы и перспективы. Перспектива ООН», январь 2004 г.

также согласно национальной статистике количество людей, проживающих за чертой бедности (менее 4 долларов США в день при использовании в качестве расчётной точки паритета покупательной способности), в 2002 г. равнялось 24,2%, а в 2003 году – 19,6%. Такое снижение показателей может быть связано принятым в целях борьбы с бедностью социальным мерам, как, например, выплата социальных пособий, включающих бесплатные коммунальные услуги, бесплатное питание и транспорт для учебных заведений.

Согласно отчёту «О результатах Программы по снижению бедности и безработицы в Республике Казахстан на 2000–02 гг.», подготовленному Министерством труда и социальной защиты населения, успех выполнения программы во многом обязан принятию активных мер, касающихся предоставления безработным и представителям социально-уязвимых слоёв населения курсов обучения, переобучения и повышения квалификации. В рассматриваемый период (2000–02 гг.) около 60 000 безработных прошли подготовку по различным учебным программам, организованным службами занятости. Это представляет собой около 10% от общего числа безработного населения (690 700 в 2002 году). По заявлению Министерства труда и социальной защиты населения из 24 200 безработных, закончивших в 2002 году курсы обучения или переобучения, 12 400 нашли работу (приблизительно 51,1% от общего числа).

«Анализ стратегий обучения для развития местных сообществ в Казахстане», проведённый в 2003 г. Национальным наблюдательным центром Казахстана при поддержке ЕФО, показывает, что в последнее время рынок обучения пополнился новыми участниками, играющими очень активную роль в запуске и реализации учебных программ для различных групп населения, особенно наиболее уязвимых из них. Это –

неправительственные организации, действующие в рамках определённых сообществ, которые при финансовой поддержке международных (а также национальных) доноров предоставляют техническую помощь многим казахским регионам, в особенности экологически или социально неблагополучным. Например, программа МОТ «Начни и совершенствуй свой бизнес» была реализована в 11 регионах Казахстана, включая города и сельские районы.

Существуют и другие примеры положительного влияния образования и обучения на снижение уровня бедности, однако информация о характере и степени этого влияния недоступна.

ВЫВОДЫ ГЛАВЫ 2

- Система профессионального образования и обучения начало 21-го века характеризуется поиском индивидуальности, а также путей своего восстановления и дальнейшего развития в соответствии с требованиями современных рыночных отношений. Необходимо уделять внимание не только профессиональному обучению рабочих среднего звена, востребованных рынком труда, но и молодёжи, нуждающейся в приобретении навыков, которые бы позволили ей стать независимыми предпринимателями и заняться самостоятельной деятельностью.
- Тем не менее, недостаток опыта рыночных взаимоотношений в сочетании с существенным недофинансированием препятствуют развитию гибкой системы основного и полного среднего профессионального образования, а также расширению доступа к ПОО для молодёжи и взрослых.
- Отсутствие национальной системы анализа рынка труда и слабая система социального партнёрства осложняют развитие стандартов, которые бы удовлетворяли потребностям рыночной экономики.

2. ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

- Система дополнительного или неформального профессионального обучения и система формального профессионального образования действуют параллельно, не пересекаясь друг с другом. По причине достаточно высокой платы за обучение неформальный сектор остаётся недоступным для уязвлённых групп населения. Тем не менее, на базе именно этих организаций продолжает своё образование значительная часть молодёжи и взрослых.

3. ИЗМЕНЕНИЯ В ПОЛИТИКЕ ЗАНЯТОСТИ

3

Политика занятости Казахстана строится на ряде мер, принимаемых ответственными центральными и региональными органами управления и направленными на реализацию прав граждан на труд и занятость. Основные принципы, содержание и механизмы управления внедрением политики занятости прописаны в законах: «О занятости населения», «О труде в Республике Казахстан», «О социальном партнёрстве в Республике Казахстан», а также в государственной Программе по снижению бедности и безработицы в Республике Казахстан на 2003–05 гг. и в Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2010 года.

Государственные органы управления и власти

Министерство труда и социальной защиты населения и его региональные департаменты отвечают за:

- разработку и реализацию основных направлений правительственных политик занятости;

- координацию деятельности всех правительственных органов сферы занятости;
- развитие программ в сфере занятости;
- определение минимальных стандартов социальной и экономической защиты граждан Республики Казахстан.

Министерство труда и социальной защиты населения совместно с министерствами финансов, экономики, образования и науки, здравоохранения, юстиции и некоторыми другими принимает важные политические решения.

Ключевые цели правительственных политик занятости включают реализацию мер, направленных на:

- сохранение существующих рабочих мест и создание новых;
- улучшение правовой базы регулирования рынка труда;
- обеспечение стимула для развития самозанятости и поддержка предпринимательства;

- предоставление целевой социальной помощи безработным, проживающим за чертой бедности;
- защита внутреннего рынка труда путём регулирования использования иностранной рабочей силы;
- предоставление социальной защиты представителям уязвлённых слоёв населения путём создания гарантированных рабочих мест;
- повышение качества труда и конкуренции;
- совершенствование системы микрокредитования;
- организация общественных работ;
- развитие новых форм сотрудничества между службами занятости, работодателями и профессиональными учебными заведениями.

Социальное партнёрство, предполагающее взаимодействие между правительственными организациями, профсоюзами и ассоциациями работодателей, является основным механизмом внедрения политик занятости. По действующему законодательству все социальные партнёры имеют равные права и возможности при установлении контактов в сфере социально-трудовых взаимоотношений и проведении конструктивного диалога. Трёхсторонние соглашения являются доминирующей формой реализации социального диалога на национальном, региональном и секторном уровнях. На уровне предприятий эту роль выполняют коллективные соглашения. В последние годы переговоры в основном касались вопросов развития рынка потребительских товаров, предпринимательства, занятости, защиты труда, борьбы с бедностью и безработицей, защиты внутреннего рынка, оплаты труда и социально-экономической защиты, особенно в отношении наиболее уязвлённых слоёв населения.

В соответствии с действующим законодательством в области занятости правительство принимает различные активные и пассивные меры социальной

защиты против безработицы. Среди активных мер – поддержка при устройстве на работу, профессиональное обучение, повышение квалификации, переобучение и организация общественных работ. Пассивные меры включают предоставление государственной социальной помощи малоимущим гражданам, являющимся безработными. Проведённый анализ мероприятий в области занятости показывает, что около 30% принимаемых мер – из числа пассивных.

Министерство труда и социальной защиты населения и его Департамент труда и занятости отвечают за реализацию политик занятости, разработку и совершенствование правовой и регулирующей базы, а также за проведение деятельности административной и технической направленности на национальном уровне. Данными вопросами также занимаются региональные органы управления. В качестве примера в Приложении 4 приведена организационная структура Департамента труда, занятости и социальной защиты населения города Алматы. Как показывает этот документ, различные меры, направленные на повышение занятости на местном уровне, включают:

- финансовое планирование и экономический анализ;
- работа с малоимущими группами населения, социальными службами, общественными и неправительственными организациями;
- поиск рабочих мест и трудоустройство;
- анализ рынка труда, осуществление программ занятости и лицензирования;
- организация общественных работ и обучения безработных;
- контроль над соблюдением трудового законодательства;
- оплата труда, социальное партнёрство и трудовые взаимоотношения.

Финансирование этого департамента поступает из местного бюджета. Региональные программы занятости стали инструментом внедрения политик занятости на местных рынках труда.

Развитию активных мер в области политики занятости препятствует ряд обстоятельств, среди которых:

- Действующее законодательство не поощряет работодателей к приёму на работу людей с отклонениями в развитии и из незащищённых слоёв населения. Кроме того, законодательство недостаточно развито в части организации конкурсов на покупку услуг по обучению безработных.
- Подходы к определению потребностей рынка труда при разработке перечня специальностей, по которым будет организована подготовка безработных, непоследовательны. Желания безработных зачастую не совпадают с потребностями рынка труда.
- Интересы властей, работодателей и работников часто расходятся, а системы, облегчающей проведение переговоров между ними, не существует. В большинстве регионов

комиссии по социальному партнёрству существуют только на бумаге и не занимаются вопросами профессионального обучения и предоставления информации своим партнёрам. В целом, их работа недостаточно прозрачна.

- Недостаточно учитывается международный опыт в области непрерывного обучения, особенно международно признанная необходимость в предоставлении информации и консультационных услуг молодёжи и взрослым и необходимость в учреждении центров развития карьеры и поиска работы, профессиональной ориентации и психологической поддержки безработных.
- Отсутствуют механизмы оценки эффективности уже реализованных на центральном и местном уровнях проектов.

Найденные решения вышеперечисленных проблем повысят эффективность реализации политик занятости, придадут им более выраженную социальную направленность и более тесно соотнесут их с потребностями различных групп населения.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

4

В последние годы экономика Казахстана претерпела ряд положительных изменений, тем не менее, они были не достаточно глубокими, чтобы затронуть развитие системы основного и полного среднего профессионального образования и обучения. Известно, что тенденции к экономическому спаду середины 1990-х гг. наиболее негативное влияние оказали на систему профессионального образования и обучения. Таким образом, на радикальное улучшение ситуации в этой области потребуется больше времени. Тем не менее, многие проблемы, касающиеся адаптации этой системы к новым социально-экономическим условиям, уже нашли решение.

Разработана правовая база модернизированной системы основного и полного среднего профессионального образования. Реализуется процесс децентрализации управления системой образования. Предпринимаются шаги по модернизации содержания образования, включая разработку и обновление образовательных стандартов и учебных планов. В стадии реализации находится

программа обеспечения новыми учебно-методическими материалами; внедряются новые методы преподавания и изучения. Постепенно обновляется материально-техническая база профессиональных учебных заведений.

На передний план деятельности профессиональных учебных заведений и органов управления образованием выдвигается развитие социального партнёрства с работодателями, службами занятости и местными органами власти. Привлечение к сотрудничеству профсоюзов до сих пор находится на ранней ступени развития.

Тем не менее, на сегодняшний день существует широкий круг требующих решения проблем, касающихся качества передачи навыков, востребованных рынком труда. В основном эти проблемы вызваны недостаточным финансированием системы начального и среднего ПОО, скудной материально-технической базой профессиональных учебных заведений, оттоком значительного числа

преподавателей в период реструктуризации системы, а также низкой оплатой труда.

Демографические изменения также оказали на профессиональные учебные заведения негативное влияние, выразившееся в сокращении количества потенциальных учащихся и, соответственно, дохода учебных заведений. Острой проблемой, требующей срочного решения, остаётся расширение доступа к начальному ПОО, особенно для молодёжи сельской местности. Сотрудничество между учебными заведениями основного и полного среднего профессионального образования и предприятиями, службами занятости и провайдерами неформального обучения недостаточно стабильного и эффективно. Недостаточное внимание уделяется переобучению и повышению квалификации сотрудников профессиональных учебных заведений. Необходимо создать эффективную систему профессиональной ориентации и консультирования молодёжи.

С целью решения накопившихся проблем и проведения дальнейшей модернизации системы основного и полного среднего профессионального образования Министерство образования и науки Казахстана очертило круг первоочередных задач, среди которых:

- определение стратегических областей развития системы основного и полного среднего профессионального образования и

разработка закона Республики Казахстан «О профессиональном образовании и подготовке кадров»;

- разработка государственных механизмов мониторинга и прогнозирования потребностей в обучении, переобучении и повышении квалификации с учётом национальных и региональных условий экономического развития;
- модернизация фискальной политики, касающейся государственных расходов на профессиональное образование и обучение, и увеличение государственного финансирования системы ПОО согласно потребностям, продиктованным социально-экономическим развитием страны;
- принятие мер, направленных на улучшение и обновление материально-технической базы учебных заведений основного и полного среднего профессионального образования, согласно требованиям современных учебных технологий;
- развитие социального партнёрства;
- предоставление обучения, переобучения и повышения квалификаций при финансовой поддержке местных и международных работодателей.

Реализация этих мер позволит повысить качество подготовки квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена для удовлетворения потребностей экономики страны.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ВОЗРАСТНАЯ СТРУКТУРА НАСЕЛЕНИЯ (НА НАЧАЛО ГОДА)

	1999	2000	2001	1999	2000	2001
				% от общей численности		
Всего населения	14 957 800	14 896 100	14 841 900	100,0	100,0	100,0
До 1 года	217 800	205 100	214 800	1,5	1,4	1,4
1–4	972 300	911 800	861 500	6,5	6,1	5,8
5–9	1 501 100	1 446 900	1 384 200	10,0	9,7	9,3
10–14	1 606 900	1 602 100	1 586 500	10,7	10,8	10,7
15–19	1 398 900	1 422 900	1 450 900	9,4	9,6	9,8
20–24	1 292 200	1 302 300	1 308 400	8,6	8,7	8,8
25–29	1 154 600	1 164 300	1 173 600	7,7	7,8	7,9
30–34	1 069 800	1 054 300	1 052 300	7,2	7,1	7,1
35–39	1 201 600	1 175 500	1 133 500	8,0	7,9	7,6
40–44	1 037 600	1 063 800	1 092 100	6,9	7,1	7,4
45–49	855 400	869 900	883 600	5,7	5,8	6,0
50–54	525 700	613 900	691 600	3,5	4,1	4,7
55–59	553 000	459 000	387 000	3,7	3,1	2,6
60–64	561 600	606 300	621 100	3,8	4,1	4,2
65 и выше	1 009 300	998 000	1 000 800	6,8	6,7	6,7

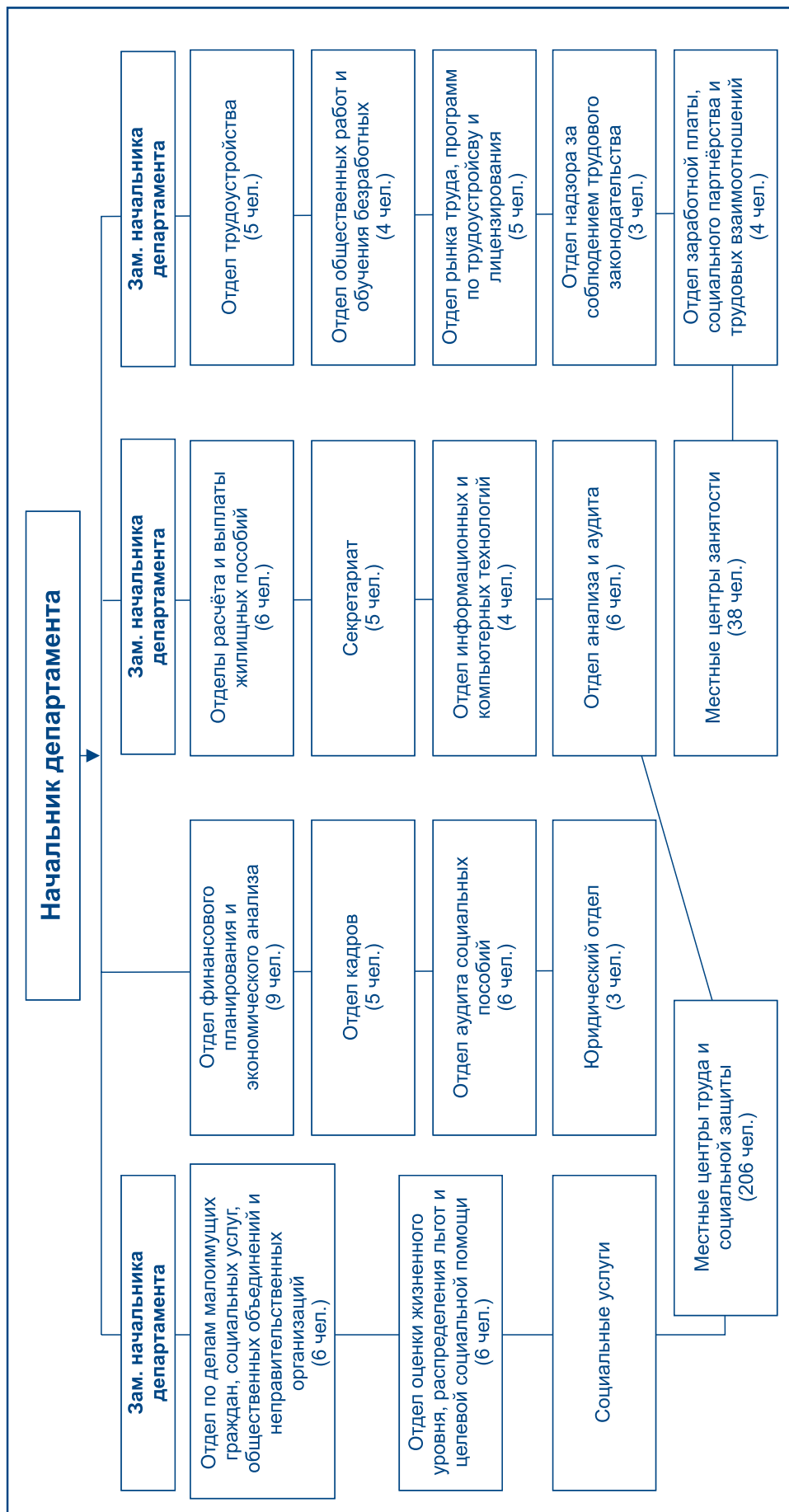
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗАНЯТОГО НАСЕЛЕНИЯ ПО СЕКТОРАМ ЭКОНОМИКИ

	1998	1999	2000	2001	2002
Всего занятого населения	6 127 600	6 105 400	6 201 000	6 698 800	6 708 900
С/х, охота и лесоводство	1 353 900	1 335 400	1 940 700	2 366 300	2 366 700
Рыболовство	5 900	6 900	7 500	13 100	13 500
Промышленность – Всего	903 200	904 500	855 200	830 400	824 000
• Горнодобывающая	123 700	129 000	136 800	166 500	167 300
• Обрабатывающая	627 000	627 800	572 600	513 800	503 700
• Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	152 500	147 700	145 800	150 000	153 000
Строительство	222 900	210 600	226 100	264 000	268 400
Торговля, авторемонт и хозяйственно-бытовой ремонт	1 404 600	1 398 000	970 700	1 006 400	1 007 200
Гостиничный и ресторанный бизнес	67 900	69 800	60 500	54 400	56 500
Транспорт и связь	560 200	576 300	549 900	506 300	503 700
Финансы	37 900	36 000	39 600	45 900	50 100
Недвижимость, аренда и др. услуги	183 500	210 800	226 000	213 600	203 400
Государственное управление	346 200	343 500	314 000	280 500	280 400
Образование	521 700	513 300	531 400	576 300	589 000
Здравоохранение и социальные услуги	325 900	320 300	291 600	287 100	292 600
Коммунальные, др. социальные и персональные услуги	193 700	171 800	181 400	183 100	186 300
Хозяйственно-бытовые услуги	100	7 500	6 300	71 400	66 800
Деятельность офшорных организаций	-	700	100	0	300

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЕЗРАБОТНЫХ ПО ПОЛУ И УРОВНЮ ОБРАЗОВАНИЯ В 2001

	Безработные в возрасте 15 лет и старше (в %)		
	Всего	Включая	
		Женщины	Мужчины
Всего безработного населения /уровень образования	100,0	100,0	100,0
Высшее образование	12,9	12,7	13,1
Среднее профессиональное образование	25,7	30,0	20,1
Начальное профессиональное образование	7,4	6,8	8,1
Среднее общее образование	43,4	41,8	45,4
Основное общее образование	7,9	6,4	9,9
Начальное общее образование	2,7	2,3	3,4
Всего безработных различных уровней образования/пол	100,0	56,7	43,3
Высшее образование	100,0	55,9	44,1
Среднее профессиональное образование	100,0	66,2	33,8
Начальное профессиональное образование	100,0	52,3	47,7
Среднее общее образование	100,0	54,6	45,4
Основное общее образование	100,0	45,9	54,1
Начальное общее образование	100,0	47,2	52,8

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ДЕПАРТАМЕНТ ТРУДА, ЗАНЯТОСТИ И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА АЛМАТЫ – ОРГАНИГРАММА



ПРИЛОЖЕНИЕ 5А: ДАННЫЕ ПО ЗАНЯТОСТИ ВЫПУСКНИКОВ СРЕДНИХ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ (НА 1 ЯНВАРЯ 2003)

Область	Всего количество выпускников	Занятость				Покинули Казахстан	Ищут работу
		Занятые	В ВУЗах	В средних профессиональных заведениях	Призванные в казахскую армию		
Акмолинская	1 737	1 160	234	-	72	41	230
Актюбинская	1 845	1 035	231	-	82	103	394
Алматинская	2 385	1 310	552	-	41	175	367
Атырауская	704	482	75	-	35	34	102
Восточно-Казахстанская	2 798	1 598	623	-	193	147	237
Жамбылская	1 821	1 097	427	-	96	68	133
Западно-Казахстанская	1 035	565	193	-	32	24	321
Карагандинская	2 680	1 530	523	-	50	35	567
Кызылординская	1 379	686	245	-	15	35	543
Костанайская	2 423	1 421	638	-	46	53	265
Мангистауская	928	505	166	-	50	58	159
Павлодарская	2 726	1 023	617	-	103	63	920
Северо-Казахстанская	1 508	530	449	-	60	59	410
Южно-Казахстанская	3 642	2 185	1 040	-	97	108	212
г. Астана	1 537	826	259	-	30	24	34
г. Алматы	2 444	1 127	790	-	66	146	315
Всего	31 592	17 080 54,0%	7 062 22,4%	-	1 068 3,4%	1 173 3,7%	5 209 16,5%
Всего количество занятых		25 210 79,8%					

ПРИЛОЖЕНИЕ 5Б: ДАННЫЕ ПО ЗАНЯТОСТИ ВЫПУСКНИКОВ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ШКОЛ И ЛИЦЕЕВ (НА 1 ОКТЯБРЯ 2002)

Область	Всего количество выпускников	Занятость			Покинули Казахстан	Ищут работу
		Занятые	В ВУЗах	В средних профессиональных заведениях	Призванные в казахскую армию	
Акмолинская	2 951	1 735	180	149	144	114
Актюбинская	1 587	641	81	72	5	36
Алматинская	2 857	1 915	278	150	170	56
Атырауская	1 253	677	236	84	30	6
Восточно-Казахстанская	3 373	1 421	326	133	222	100
Жамбылская	178	137	28	18	20	10
Западно-Казахстанская	2 670	1 588	187	237	133	102
Карагандинская	6 746	4 832	410	324	332	62
Кызылординская	2 139	1 921	114	106	75	9
Мангистауская	2 172	1 227	186	822	27	154
Магистауская	848	394	87	31	30	-
Павлодарская	2 439	1 326	243	314	84	75
Северо-Казахстанская	1 643	1 182	96	134	71	29
Южно-Казахстанская	3 415	2 949	332	167	118	15
г. Астана	2 347	2 011	168	236	20	16
г. Алматы	504	444	36	32	6	2
Всего	37 122	24 400 65,7%	2 988 8,1%	3 009 8,1%	1 487 4,0%	786 2,1%
Всего количество занятых		31 884 85,9%				4 452 12%

ПРИЛОЖЕНИЕ 6: ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ЗА 1999–2002 ГГ. В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

- № 1290 «О порядке разработки, утверждения и сроков действия государственных общеобязательных стандартов образования» (от 2 сентября 1999 г.)
- № 1839 «Об утверждении Типового положения об организациях образования соответствующих типов» (от 2 декабря 1999 г.)
- № 721 «О мерах по дальнейшему развитию начального и среднего профессионального образования в Республике Казахстан» (от 15 мая 2000 г.)
- № 409 «Об утверждении Программы подготовки и выпуска учебников и учебно-методических комплексов по специальным дисциплинам для организаций начального и среднего профессионального образования» (от 29 марта 2001 г.)
- № 616 «Об утверждении Программы информатизации учебных заведений начального и среднего профессионального образования Республики Казахстан» (от 10 мая 2001 г.)
- № 1188 «Об установлении квоты приема при поступлении на учебу в организации среднего профессионального и высшего профессионального образования для отдельных категорий лиц» (от 11 ноября 2002 г.)

ПРИЛОЖЕНИЕ 7: ПРИМЕРЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЁРСТВА МЕЖДУ РАБОТОДАТЕЛЯМИ И НАЧАЛЬНЫМИ И СРЕДНИМИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМИ УЧЕБНЫМИ ЗАВЕДЕНИЯМИ

Результатом взаимодействия между профессиональным лицеем № 16 г. Алматы и Автотранспортной фирмой «Джип», а также государственным предприятием «Ремстройтехника» стало участие этих двух вышеуказанных компаний во всех видах деятельности, относящихся к профессиональному обучению, производственной практике и трудоустройству выпускников.

Другим примером плодотворного сотрудничества является взаимодействие между корпорацией «Казахсмыс» и профессиональными школами № 1 и № 9, расположенными в гг. Сатпаев и Жезказган. Корпорация приняла участие в разработке специальной программы производственной практики по 23 рабочим квалификациям с последующим закреплением полученных навыков во время прохождения производственной практики на предприятии.

Профессиональный лицей № 3 г. Караганда и Карагандинский ОАО «Телеком» заключили долгосрочное соглашение о ежегодной подготовке 100 специалистов среднего звена. Профессиональный лицей и компания согласовали учебную программу и график производственной практики.

Можно найти немало других примеров оказания предприятиями помощи учебным заведениям системы ПОО, касающейся организации производственной практики для студентов или трудоустройства выпускников системы ПОО. Один из таких примеров – Алматинский колледж строительства и менеджмента, который уже многие годы находится в социальном партнёрстве с наиболее заметными компаниями и предприятиями города, включая АО «Алматыинтергаз», АО «Горводоканал», АО «Теплокоммунэнерго», Строительную корпорацию «Базис-А» и другие.

Это отличный пример хорошо организованного сотрудничества, в результате которого студенты колледжа могут проходить полномасштабную производственную практику, а работодатели – участвовать в приёме экзаменов, редактировании учебных планов и других образовательных мероприятиях. Как следствие такого продуктивного сотрудничества – высокий уровень трудоустройства выпускников колледжа, достигающий по отдельным специальностям 70%–90%.

Богатый опыт накоплен профессиональной школой № 18, уже около 40 лет предоставляющей подготовку для сферы услуг, обучая специалистов среднего звена для ресторанного и торгового сектора. Выпускники этой профессиональной школы заняты в большинстве крупных компаний и предприятий г. Алматы. В настоящее время профессиональная школа № 18 сотрудничает с более чем 120 ресторанными и торговыми компаниями г. Алматы, включая рестораны гостиницы «Анкара», гостиницы «Астана» и гостинично-торговую сеть «Дастархан».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ МАТЕРИАЛОВ

Казахстан – 2030, Послание Президента Республики Казахстан к народу, 1997.

Законы Республики Казахстан:

- «О труде в Республике Казахстан», 2000
- «О занятости населения», 2001
- «О социальном партнёрстве», 2000.

Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 года, Астана, 2002.

Основные направления внутренней и внешней политики на 2004 г., Послание Президента Республики Казахстан к народу, 2003.

Постановления правительства Республики Казахстан за 1999–2002 гг. по вопросам ПОО (Приложение 6).

Женщины и мужчины Казахстана, Гендерная статистика, Алматы, 2002.

Колледжи Республики Казахстан, Сборник Агентства Республика Казахстан по статистике, Алматы, 2002.

Ключевые показатели системы основного и полного среднего профессионального образования, Министерство образования и науки, 2003.

Профессиональные школы Республики Казахстан, Сборник Агентства Республика Казахстан по статистике, Алматы, 2002.

Республика Казахстан: 2003, Краткий справочник Агентства Республика Казахстан по статистике, Алматы, 2003.

Социально-экономическое развитие Республика Казахстан, Статистический сборник, 2002, 2003, Алматы, 2003.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ЕФО	Европейский фонд образования
ВВП	Валовой внутренний продукт
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
МОТ	Международная организация труда
Тенге	Казахская национальная валюта
ПРООН	Программа развития Организации Объединённых Наций
ПОО	Профессиональное образование и обучение

