



НАВЫКИ ДЛЯ ПРОГРЕССА: ОБУЧЕНИЕ С ПОМОЩЬЮ ПАРТНЕРСТВ

ЕФО, апрель 2006 г.

Введение

Цель встречи на тему *Навыки для прогресса* состоит в том, чтобы проанализировать и сделать выводы на основе опыта и событий, произошедших с момента последней пленарной встречи Консультативного Форума в 2003 году, и определить, вместе с представителями этих стран, коллегами и экспертами, представляющими международное сообщество, в чем выразится введение новых инструментов внешнего содействия ЕС для стран-партнеров.

Концепция Навыков для прогресса характеризуется двумя основными измерениями. Во-первых, привитие навыков в рамках развития людских ресурсов должно находить отчетливое отражение в планах действий и партнерских соглашениях под эгидой нового Инструмента подготовки к вступлению, Инструмента Европейской политики добрососедства и Инструмента сотрудничества в области развития и экономического сотрудничества; образование и обучение должны рассматриваться в широком диапазоне, так как они оказывают влияние на многие другие политические курсы, и образование и обучение должны включаться в стратегии сокращения бедности, разрабатываемые странами-партнерами с международными донорами и агентствами.

Второе измерение Навыков для прогресса связано с дальнейшим совершенствованием обучения политике на основе наработок и опыта, накопленного в странах-партнерах за последние три года, и направлено на определение того, каким образом с оперативной точки зрения следует развивать этот подход в будущем.

На Консультативном Форуме 2006 года будут рассмотрены последствия этих изменений, и будет обсуждена идея о том, что в будущем процессы модернизации должны все в большей степени увязывать различные интересы и связывать между собой заинтересованных лиц для того, чтобы имеющиеся ресурсы могли использоваться с максимальной отдачей.

Модернизация образования и обучения: содействие решению экономических и социальных задач

Системы образования и обучения играют важную роль в национальных дебатах по задачам в области как экономического, так и социального развития, направленных на определение общих границ во всем диапазоне политических курсов. Образование и обучение прямо содействуют повышению производительности и конкурентоспособности, одновременно обеспечивая участие и развитие широких слоев общества, улучшая функционирование здравоохранения и демократических систем и, в целом, качество жизни.

Стратегии реформирования образования и обучения становятся все более многогранными, отражая разнообразные интересы, существующие в самых различных областях. Изменение политического подхода, неотъемлемыми чертами которого в последнее десятилетие стали способность к трудоустройству, умение адаптироваться и непрерывное обучение, заставили образование и обучение выйти за традиционные институциональные рамки школ, ремесленной подготовки, профессионального обучения, образования для взрослых и высшего образования, создав новые связи между этими традиционными формами обучения. Стратегии занятости делают больший упор на углубление навыков, востребованных рынком труда, и включение образования и обучения в качестве ключевого элемента достижения социальной сплоченности посредством создания путей трудоустройства для неблагополучных групп населения. Аналогичным образом, считается, что развитие предприятий зависит от способности компаний сочетать знания и подходы, развиваемые сектором образования, со своими практическими потребностями, обусловленными необходимостью удержания конкурентных позиций. Образование и обучение способствуют развитию людских ресурсов и придают дополнительную ценность самым разнообразным – и все более многочисленным – направлениям экономической и социальной политики.

Многочисленные факторы конструктивного воздействия образования и обучения создают для политических руководителей как возможности, так и трудности. Возможности определяются потенциалом образования и обучения обслуживать полный спектр взаимосвязанных политических целей и экономических и социальных задач, а трудности определяются

необходимостью координации и адаптации методов управления с учетом этого многогранного влияния и средств, необходимых для реализации этого потенциала.

Подход к подготовке политических стратегий, опирающийся, главным образом, на технические и специализированные знания и методы, представляется недостаточным. Опыт подсказывает, что эффективная реформа представляет собой в равной мере и технический и общественный процесс, и что она не возможна без налаживания партнерства и сотрудничества между различными звеньями системы.

Эффективное межведомственное сотрудничество при разработке и проведении в жизнь политических курсов в области РЛР, активный социальный диалог, а также информированность и причастность ключевых действующих лиц, в совокупности способствуют функционированию связей между политическими целями и необходимыми реформами.

В процессе разработки политики совместная работа в рамках партнерств может способствовать выявлению проблем, нуждающихся в решении, соответствующих ролей, которые могут играть различные действующие лица, конкретных мер, которые могут быть предприняты, и сроков их проведения в жизнь. В ходе реализации политики ставка на партнерство и сотрудничество дает возможность распространять информацию и обмениваться ею, координировать политику в рамках процессов, способствующих проведению ее в жизнь, интерпретировать результаты и принимать решения в отношении дальнейших действий.

В ситуации стран-партнеров, сталкивающихся с многочисленными проблемами в области политики и дефицитом ресурсов, разработка подходов, реализующих и поддерживающих потенциал, который несет с собой развитие людских ресурсов, требует эффективного руководства и сотрудничества между различными заинтересованными сторонами. Понимание того, каким образом инициатива может удовлетворить требованиям, диктуемым политическими задачами в определенной ситуации, является, чаще всего, достоянием тех, кто должен работать с этой инициативой. Использование практических знаний и опыта при разработке конкретных стратегий помогает предвосхитить некоторые трудности и уроки, извлекаемые впоследствии при оценке, тем самым, сберегая время и ресурсы и ускоряя процесс модернизации.

Еще одна характеристика стратегий модернизации в области образования и обучения в Европе состояла в активизации сотрудничества и обмена опытом между Государствами-Членами. К международным инициативам в этой области относятся: разработка политики РЛР в рамках Европейской политики занятости, разработка механизмов Болонского процесса и, под его эгидой, основных принципов Европейского пространства высшего образования, и создание Программы «Образование и обучение 2010» (чаще именуемой Копенгагенским процессом), содержащей предложения по ключевым компетенциям, единой системе обеспечения качества в ПОО и прототипу Европейской системы квалификаций. Эти инициативы были предприняты с целью содействия реализации того вклада, который образование и обучение вносят в повышение конкурентоспособности Европы как региона и как одного из центров международной экономики.

Эти инициативы заложили прочные основы для обучения политике и являются отражением политических соглашений между Государствами-Членами, поддерживающих общие задачи, при этом, признавая специфичность национальных интересов и традиций в области образования и обучения.

Процесс взаимодействия между Государствами-Членами обеспечивается за счет Открытого метода координации¹ (ОМК) - подхода, основанного на так называемых 'мягких правовых механизмах', поощряющих Государства-Члены ЕС к обмену передовыми методами и активизации политического обучения в областях, которые по-прежнему являются, в первую очередь, прерогативой Государств-Членов, но являются предметом общей озабоченности многих стран, такие как долгосрочная безработица и проблемы образования и обучения.

Со временем этот подход будет способствовать большей сходимости между политическими курсами отдельных стран. Метод ОМС включает целый ряд процессов: руководства и индикаторы, сравнительный анализ и обмен передовыми методами, многосторонний обзорный анализ ситуации. Их соблюдение – дело добровольное, и в отношении стран, не

¹ Открытый метод координации (ОМК) приобретает все больший вес в качестве нового способа руководства в Европейском Союзе. Теперь он официально введен в силу на совещании Европейского Совета в Лиссабоне в марте 2000 года, хотя политические процессы, воплощающие определенные черты ОМК, уже функционировали в течение предшествующего десятилетия.

придерживающихся этих процессов, не предусмотрено никаких санкций. Эффективность этого подхода обеспечивается многосторонним мониторингом и взаимным давлением, которые оказывают друг на друга Государства-Члены ЕС.

Соблюдение Государствами-Членами обязательства обмениваться информацией, сравнивать себя друг с другом и переоценивать политические курсы на основе сравнительных показателей, порождает процесс, являющийся важным инструментом, содействующим решению проблем и взаимному обучению и сотрудничеству между различными странами.

ЕФО активно сотрудничал с программой «Образование и обучение 2010», и ключевые элементы ее используются в качестве фундамента в его работе со странами-партнерами. Эти подходы в рамках сотрудничества в ряде случаев устанавливали полезные реперы для стран-партнеров, находящихся в поисках информации о политических подходах в Государствах-Членах. Дальнейшее развитие этих подходов между Государствами-Членами будет, вероятно, оказывать растущее влияние на внешнеполитический контекст, как в качестве потенциального источника содержания, так и в качестве элементов, которые, вероятно, понадобится учитывать в смежных областях политики, например, политики в отношении миграции и признания навыков между странами-партнерами и ЕС. Кроме того, по всей видимости, имеются уроки, которые могут быть извлечены из самого процесса как способа обмена знаниями и опытом между государствами.

В начальный период работы ЕФО реформа образования и обучения была главным образом сосредоточена на проведении в жизнь изменений за счет полезных преобразований, таких как обновление учебной программы, методов подготовки преподавателей, учебников или принятие конкретных видов норм. Опыт, приобретенный в конце 1990-ых - начале 2000-ых годов, позволил глубже взглянуть на эти вопросы и убедиться в том, что специфические подходы не достаточны, и что процессы реформы также должны затрагивать организацию образования и обучения с системной точки зрения. Он также показал, что разработка надлежащих политических курсов, служащих подспорьем реформе, представляла собой для каждой страны процесс обучения в своем собственном контексте, и редко ускорялась путем простого переноса мер, проводимых в других странах.

За три года, прошедшие с 2003 года, направления проводившейся политики свидетельствовали о большей интеграции образования и обучения со стратегиями занятости в сочетании с более отчетливым упором на обучение в течение всей жизни. Политика в области профессионального образования и обучения изменилась, и отныне нацелена не только на то, чтобы они стали более востребованными, но также и на то, чтобы образование и обучение обеспечивали пути и возможности роста, позволяющие индивидуумам учиться на протяжении всей жизни. Опыт последних трех лет подсказывает, что успешное обучение политике в этом новом контексте требует максимального расширения потока информации, знаний и опыта между различными уровнями и звеньями систем образования и обучения и систем занятости. Он также свидетельствует о том, что это может быть достигнуто за счет налаживания более прочного сотрудничества и партнерских связей между различными заинтересованными лицами и инстанциями, причастными к работе этих систем.

Новые направления внешнего содействия

В 2007 году Европейская Комиссия должна ввести целый ряд новых инструментов, поддерживающих программы содействия странам-партнерам. В течение последнего десятилетия внешнее содействие обеспечивалось по линии региональных программ, а именно: Phare для стран-кандидатов, MEDA для стран Средиземноморья, Tacis для государств бывшего Советского Союза и CARDS для Юго-Восточной Европы. Начиная с 2007 года эти программы будут заменены новым комплексом инструментов, созданных с целью придания внешнему содействию большей согласованности и последовательности. Речь идет о трех новых программах:

- Инструмент подготовки к вступлению.(IPA);
- Европейский инструмент партнерства в рамках добрососедства (ENPI); и
- Инструмент сотрудничества в области развития и экономического сотрудничества (DCEC).

Инструменты IPA и ENPI предназначены для поддержки деятельности, способствующей более тесному сотрудничеству с Европейским Союзом и содействующей укреплению стабильности, одновременно создавая условия для экономического роста. Для стран, которые предполагается охватить Инструментом подготовки к вступлению, эти внешнеполитические связи могут увенчаться вступлением в ЕС – в различные сроки и по истечении продолжительного периода времени². Для стран Восточной Европы и Средиземноморского региона внешняя политика определяется как участие в схеме добрососедства. Республики Центральной Азии, в настоящий момент охваченные программой Tacis, будут впоследствии охвачены инструментом DCEC³.

По линии Инструмента подготовки к вступлению (IPA⁴) будет оказываться поддержка Турции и существующим странам-кандидатам Юго-Восточной Европы, а также остальным странам этого региона.

Инструмент Добрососедства⁵ распространяется на два региона, с которыми ЕФО уже работает и которые были ранее охвачены программами MEDA и Tacis – Средиземноморским регионом и регионом Восточной Европы, охватывающим Молдову, Украину, Россию и Южный Кавказ⁶. Отношения с Россией будут строиться в рамках этой политики, но на Россию будет также распространяться специальная внешнеполитическая схема четырех общих пространств⁷ с ЕС. Крупнейшую зону, участвующую в этой политике, образуют страны региона MEDA, которые на сегодняшний день охвачены Барселонским соглашением. ENP предусматривает более широкий спектр взаимодействия, включая возможность экономической интеграции и включения в сетевые структуры. Поэтому, она дополняет Барселонский процесс, позволяя каждой из стран развивать более тесные связи с ЕС на основе их конкретных потребностей и возможностей⁸.

Содействие в рамках добрососедства ставит перед собой цель поощрять развитие, направленное на достижение а) возможностей участия в общих рынках и институтах ЕС⁹, б) более тесной интеграции с общим рынком ЕС, и с) постепенного подключения к участию в политике и программах ЕС¹⁰ (так, Европейская Комиссия предложила соответствующим странам принять участие в программе Tempus Плюс).

Со временем, Инструмент добрососедства выведет страны-партнеры на уровень функционального участия в работе институтов ЕС, из которого будут исключены лишь Парламент, Совет министров и Комиссия 'Если страна достигла этого уровня, она находится на стадии самого тесного сближения с Европейским Союзом, которого можно достичь, не являясь членом ЕС¹¹.'

Новые инструменты созданы с целью усиления согласованности и последовательности внешнего содействия. Чтобы добиться этого, новые инструменты основываются на подходах, обладающих значительным числом общих черт, а именно,

■ Учет необходимости развития людских ресурсов;

² В Инструмент подготовки к вступлению включены девять стран и территорий ЕФО: Сербия и Черногория; Косово; Албания, бывшая Югославская республика Македония; Босния и Герцеговина; Хорватия; Румыния; Болгария и Турция; Средиземноморские страны, включенные в ENPI: Тунис, Израиль, Западный Берег реки Иордан и сектор Газа; Египет; Марокко; Алжир; Сирия; Ливан; Иордания; Либия также может стать участником в будущем

³ Брюссель, 29.9.2004 com(2004) 629 final 2004/0220 (cod) предложение по регламенту Европейского Парламента и Совета, учреждающее финансовый инструмент по сотрудничеству в области развития и экономическому сотрудничеству - http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0629en01.pdf

⁴ IPA: http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/com2004_0627en01.pdf

⁵ ENPI: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/getdoc_en.pdf

⁶ Беларусь может принять участие после улаживания своих отношений с ЕС

⁷ Четыре общих пространства для России: свобода, безопасность и правосудие, внешняя безопасность, научные исследования и образование

⁸ http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm#1.6

⁹ Предоставление странам-партнерам "доли участия в общем рынке" представляет собой задачу на долгосрочную перспективу. Процесс будет постепенным. 'Невозможно в настоящий момент точно определить, что будет означать "доля участия в общем рынке", так как это будет зависеть от страны – от того, какую область страна определит для себя в качестве приоритетной для более тесной экономической интеграции с ЕС, и от того, проведет ли она к тому времени в жизнь необходимые (совместимые с ЕС) реформы, которые позволили бы ей участвовать в программе или области политики ЕС. Ясно, однако, что свободное перемещение лиц не стоит в повестке дня на обозримое будущее', http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm#3.14

¹⁰ ENP Strategy paper 12-05-04: added value, p8: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf

¹¹ Романо Проди, бывший Председатель Европейской Комиссии

- Использование единых отраслевых подходов, чтобы уменьшить раздробленность содействия и способствовать развитию большей причастности и возможностей самостоятельного управления на местах; и
- Более тесное сотрудничество с ЕС и между странами-партнерами.

Задачи политики добрососедства отличаются от задач предыдущих программ тем, что они выдвигают на передний план обоюдные обязательства¹² – финансового и политического характера – которые должны выполняться на основе реализации периодических планов действий¹³. Каждый план действий будет увязан со спецификой ситуации в соответствующей стране и темами, определенными в Политике добрососедства¹⁴. Ход работ по выполнению этих планов должен периодически подвергаться совместному контролю ЕС и страны-партнера. Планы действий отражают наличие в инструменте обоюдных условий, в том смысле, что обе стороны взаимно заинтересованы в продвижении работы по их выполнению.

Намечаемая программа¹⁵ Сотрудничества в области развития и экономического сотрудничества вносит третью составляющую в изменения в области внешнего содействия. Ее проект охватывает все страны, фигурирующие в списке DAC ОЭСР¹⁶, и отличается от IPA и ENPI тем, что ее основные подходы диктуются политикой ЕС в области развития и Целями развития в новом тысячелетии, а не возможностью более тесного сотрудничества с ЕС.

Стратегические цели ENPI и IPA в отношении стран-партнеров и ЕС выдвигают более строгое требование изучения возможности применения внутренних подходов ЕС в условиях стран-партнеров, то есть содействие 'проецированию внутренней политики вне ЕС'¹⁷.

Для образования и обучения это означает более активное донесение результатов работы внутри ЕС до стран-партнеров, то есть содействие повышению осведомленности и внедрению новаторских идей в областях, связанных с программой «Образование и обучение 2010», Болонским процессом, и использованию общих принципов как части расширенной европейской кооперации. Наличие этих подходов снабжает страны-партнеры примерами того, как образование и обучение могут использоваться в целях содействия социально-экономическому развитию и достижению связанных с ним задач¹⁸.

Для средиземноморской группы стран, охваченных инструментом ENPI, приоритеты включения в планы действий в области образования и обучения диктуются Барселонским соглашением и перспективной рабочей программой на 2005-2010 гг. в рамках Евро-Средиземноморского партнерства¹⁹. Планы действий, разработанные для стран Средиземноморья, включают реформу высшего или профессионального образования в соответствии преобразованиями, реализованными в ЕС²⁰. Из оставшихся стран в группе добрососедства, планы действий для Украины и Молдовы также включают меры, связанные с реформированием и модернизацией систем образования и обучения с целью дальнейшего их сближения со стандартами и практикой ЕС, включая стандарты Болонского процесса²¹. Готовятся также планы действий для стран Кавказа.

¹² Сообщение Комиссии Совету по предлагаемым Комиссией Планам действий в рамках Европейской политики добрососедства, 2004 г.

¹³ Планы действий: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Communication_Commission_ENP_Action_Plans.pdf

¹⁴ ENPI, статья 2, сфера компетенции содействия

¹⁵ Предлагаемое совместное заявление Совета, Европейского Парламента и Комиссии 13-7-05

¹⁶ Список стран, получающих государственную помощь, составляемый Дирекцией по содействию и корпорации в области развития ОЭСР : www.oecd.org/dac/stats/daclist

¹⁷ Брюссель, 29.9.2004: COM(2004) 626 final; Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту «Об инструментах внешнего содействия в рамках будущей финансовой перспективы 2007-2013 гг.»

¹⁸ Европасс создан с целью поощрения мобильности и содействия признанию квалификаций и навыков по всей Европе к 2010 г.: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/europass/index_en.html

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/news/ip05_419.htm

²⁰ План действий для Израиля с 20, п. 2.6 диалог с ЕС по вопросам образования и обучения ; План действий для Иордании, с24, п. 64; План действий для Марокко 2004, с33, п. 78; План действий для Туниса 2004, с31, п. 71; План действий для Палестинской Автономии включает общие установки по совершенствованию

²¹ План действий для Украины 2004 с26, пп. 66 and 67 ; План действий для Молдовы 2004, с 29, пп. 75-76

Кроме того, выделяя образование и обучение в качестве потенциального источника содействия, ENPI предусматривает возможность мероприятий, связанных с сокращением бедности²², занимающим важное место среди мер содействия в рамках инструменте DCEC.

Эти инструменты должны иметь широкое толкование и предусматривать возможность решения множества политических вопросов²³. Ключевой элементом, определяемым в них, является потребность в обеспечении согласованности между темами внутренней политики ЕС и нуждами стран-партнеров, формулируемых в докладах по странам, докладах по стратегии и планах действий.

Прогресс в области политики

Более половины стран-партнеров, проводящих реформу профессионального образования, осуществляют ее в контексте национальной стратегии в области образования, привязанной к определенному временному графику. Эти временные циклы могут варьироваться в диапазоне от краткосрочных, укладываемых в рамки 3-5-летних планов, до циклов, рассчитанных на более долгосрочную перспективу, например, до 2020 года. Эта схема отражает подход, помещающий профессиональное образование в контекст национального экономического развития, в котором повышение качества предложения рабочей силы играет самую первостепенную роль. Судя по всему, очень немногие страны делают ставку на конкретные секторы в качестве первичных проводников реформ, хотя многие страны, либо в связи с ориентацией международного содействия, либо вследствие расстановки приоритетов на государственном уровне, используют конкретные секторы для демонстрации или апробирования новаторских начинаний, прежде чем приступить к широкому распространению программы или подхода в рамках всей системы.

Хотя большинство стран уже разработали или значительно продвинулись в процессе подготовки национальных стратегий, все они сталкиваются с трудностями при попытке реализации стратегических установок на практике. Это объясняется проблемами, связанными с ресурсами или потенциалом политических мер и управления образованием.

Вопросы управления остаются важными в большинстве стран в связи с двусторонним подходом, сочетающим децентрализацию или большую степень независимой координации и управления на местах и более активное привлечение социальных партнеров путем либо консультирования, организации совместной подготовки, либо прямого представительства в ключевых комитетах и агентствах, занимающихся консультированием или вопросами развития. Как и при разработке стратегии, процесс реализации встречается с трудностями. В некоторых случаях социальные партнеры не существуют или не достаточно заинтересованы, чтобы обеспечивать поддержку, а в других случаях децентрализация не сопровождалась соразмерным увеличением ресурсов, выделяемых региональным инстанциям. Крупные изменения происходят в настоящий момент в Средиземноморском регионе. Среди них следует отметить значительные инициативы, проводимые в Марокко и Египте, где вводится новая форма препоручения ответственности.

Схемы финансирования в значительной мере варьируются, и доступ к инвестированию по-прежнему является трудно решаемой проблемой. Инновационная деятельность, судя по всему, активнее всего разворачивается в Средиземноморском регионе, где, в таких странах, как Алжир, Марокко, Египет и Иордания, создается целый ряд учебных фондов, основанных на определенной форме сбора или налога на прибыль компаний. Хотя эти фонды еще находятся в стадии становления, их задача состоит в том, чтобы обеспечить источник финансовых поступлений в поддержку расширяющегося непрерывному обучению, тем самым, создавая возможность использования прямого бюджетного финансирования профессионального образования на нужды начального ПОО. В большинстве стран в других регионах Юго-Восточной Европы, Центральной Азии и Восточной Европы финансирование было стабильным и отличалось значительным ростом лишь в небольшом числе примеров. Самым распространенным источником финансирования является прямое бюджетное обеспечение подготовки на базе профессиональных училищ, при этом ресурсы не росли в достаточной мере, чтобы поддержать наблюдающийся рост.

²² ENPI, статья 2, (f)

²³ См Будущие финансовые перспективы инструментов, с10

Обеспечение качества представляет важнейший элемент реформы во всех странах. Вопросы улучшения показателей качества решались за счет комбинирования исходных и итоговых мер, например, совершенствования подготовки преподавателей, введения новой учебной программы, или принятия новых методов оценки, основанных на результатах. Судя по имеющимся данным, реформа в вопросах обеспечения качества медленнее всего продвигается в странах, в которых еще предстоит создать прочную связь между системой ПОО и рынком труда. Удержание учащихся в системе школьного образования представляет проблему в большинстве стран, отражая несоответствие учебных программ в сфере ПОО требованиям времени и отсутствием возможностей получения квалификации, которые могли бы стать альтернативой диплому об окончании средней школы, обычно ориентированному на последующее высшее образование. Новаторские начинания, предпринимаемые в области обеспечения качества, обычно направлены на аккредитацию учреждения в соответствии с тенденцией к децентрализации и участию в управлении заинтересованных лиц. Ожидается, что эта тенденция будет и далее усиливаться в ходе более широкого распространения Единой системы обеспечения качества, разработанной на европейском уровне, и Болонских директив по обеспечению качества в образовании.

Задачи, стоящие в области политики

Несмотря на успехи, достигнутые в странах-партнерах, спектр серьезных задач, связанных с необходимостью модернизации систем образования и обучения, чрезвычайно широк и охватывает как масштаб проблем, которые предстоит решать, так и потенциал, необходимый для их решения.

В большинстве стран стратегии рынка труда развиты весьма слабо. Хотя инициативы по сбору данных и проводятся в жизнь, данные по различным группам носят неоднородный характер в различных регионах, и способность стран к сбору данных и использованию их для выработки стратегий во многих случаях ограничена. Институциональное сотрудничество между министерствами занятости и образования, по-видимому, не носит достаточно согласованного характера, чтобы оказать поддержку в создании глобальной политической программы развития рынка труда, которая сочетала бы образование и способность к трудоустройству. Однако, использование активных программ рынка труда, предусматривающих обучение, получило достаточно широкое распространение, и в целом является полноценным вариантом мер борьбы с безработицей. Степень эффективности такого обучения не измерялась практически нигде и остается неизвестной. Большинство стран получает поддержку в развитии этого потенциала, оказываемую либо в рамках проектов ЕС, либо по линии Всемирного Банка, либо по линии двустороннего содействия Государств-Членов ЕС или США. Для большинства стран эта область остается проблематичной, при этом часто становится очевидным значительное неравенство между сельскими и городскими районами, между женщинами и мужчинами. Данные по безработице в регионе Расширения и Восточноевропейском регионе, где эти данные носят наиболее аналитический характер, демонстрируют значительный разброс в уровнях занятости и участия в трудовой деятельности. Эта политика более всего продвинулась вперед в Болгарии, Румынии и Турции, где был развернут Процесс совместной оценки Европейской стратегии занятости.

Шаги, направленные на расширение предложения в области непрерывного профессионального обучения (НПО), наблюдаются лишь в редких случаях. Хотя и имеются данные, свидетельствующие о том, что обучение в течение жизни в качестве политической идеи пользуется пониманием и поддержкой правительств стран-партнеров, в этой области наблюдается очень мало конкретных действий. Можно предположить, что инициативы, подобные национальным программам квалификации, создают институциональный фон, благоприятствующий развитию новых квалификаций 'среднего уровня' для взрослых работников; однако, даже в тех случаях, когда на этот предмет имеются данные, трудно отыскать конкретные результаты.

В рамках аналитических обзоров потребностей и условий в странах-партнерах, которые могут получить поддержку по линии инструментов ENPI и IPA, ЕФО выявил широкий комплекс политических вопросов, требующих внимания. К ним относятся:

- недостаточное качество услуг в области образования и обучения;

- несоответствие учебных программ и методов преподавания требованиям рынка труда;
- низкий уровень участия частного сектора в решении проблем образования и обучения;
- дефицит финансовых средств;
- недостаточные возможности повышения квалификации, включая нехватку программ обучения для взрослых;
- высокие уровни безработицы среди лиц, приступающих к трудовой деятельности;
- несоответствие между предложением и спросом на квалифицированную рабочую силу в определенных профессиях;
- выраженная нехватка рабочих мест для квалифицированных работников;
- негибкость рынка труда по отношению к трудоустройству;
- неуклонная тенденция к ориентации на предложение, наблюдающаяся среди агентств, занимающихся вопросами образования и обучения, и отстраненность от потребностей, преобладающих на рынке труда;
- бедность;
- существование значительных расхождений между полами и необходимость уделять особое внимание женщинам и лицам, досрочно покидающим систему образования;
- уровень трудовой активности в неформальной экономике;
- вопросы социального исключения, связанные с меньшинствами, неблагополучными и экономически отсталыми регионами.

В некоторых странах переходный процесс негативно сказался на обучении на базе предприятий, государственное финансирование образования сократилось, отчетливо проявился устаревший характер педагогических методик и технических средств, а в выборе путей образования наметился сдвиг в пользу общего и академического образования. В этих условиях следствием отсутствия комплексной политики в области образования и обучения стала неспособность привлекать молодежь в систему ПОО и отсутствие мер реагирования на потребности растущей армии молодежи и на существующий или намечающийся спрос на квалификации.

Аналогичным образом, во многих ситуациях отсутствие комплексной и согласованной стратегии занятости означало, что при наличии достаточно высоких уровней безработицы и структурного дисбаланса на рынке труда правительства оказались не способными к принятию согласованных мер, используя имеющиеся ресурсы в области обучения и повышения квалификации для минимизации негативных последствий для населения.

Этот анализ также позволил обнаружить, что решения имеются не только на национальном уровне, но что политические курсы должны также допускать и создавать стимулы на местном уровне для того, чтобы начинания, поддерживающие рост образования и обучения, могли активно проводиться в жизнь. Так, несмотря на тенденции к децентрализации, несколько возросла потребность в большей автономии для учебных заведений, которая позволила бы им использовать свои ресурсы для реагирования на спрос на возможности обучения со стороны местной промышленности. Создание условий для такого сотрудничества позволило бы налаживать взаимно поддерживающие друг друга партнерства, в рамках которых учебные заведения приобретали бы большее понимание навыков, требуемых промышленностью, а предприятия получали доступ к необходимому им обучению.

Местные партнерства и учебные сети также рассматриваются как необходимые для целевого развития навыков с учетом потребности в смягчении проблем бедности, а также навыков для неформальной экономики и тех качеств и умений, которые давали бы людям возможность покидать малоквалифицированные рабочие места в теневом секторе, где большинство неимущих добывает себе средства существования. Значительная проблема состояла в том, что

школы не взаимодействовали в достаточной степени со своим окружением, чтобы совместно с партнерами решать вопросы трудоустройства и социальной интеграции.

Существовали также проблемы слабого сотрудничества между правительственными органами, плохо развитых контактов с другими партнерами и, в некоторых случаях, высокой текучести политических руководителей и лиц, занимающих ключевые посты.

Как показал анализ ситуации в одной из стран: 'Новые идеи в программе иногда носят, судя по всему, число декларативный характер, без надлежащего учета специфики ситуации и определения индикаторов достижения перемен, что приводит к нереалистичному планированию действий в сжатые временные сроки'²⁴

Этот комментарий отражает опыт, через который прошли и многие другие страны. Многие из проблем модернизации связаны с дефицитом средств, но наличие средств может быть не единственным решением. С дополнительными ресурсами могут также быть связаны трудности освоения, ведущие к задержкам в реализации намеченных мер.

В некоторых случаях, подготовительная стадия реформы, на которой должен был состояться диалог между заинтересованными сторонами, по-видимому, оказалась слишком короткой. В результате этого, стратегиям реформирования часто недоставало реальной целостности и согласованности, что приводило к дублированию усилий и упущенным возможностям. Возможно, что сотрудничество и консенсус в отношении действий и приоритетов в рамках широкой концепции реформы достигались – на инстинктивной основе - между преподавателями, местными сообществами, национальными и региональными инстанциями и отделами правительства, чье законодательное и административное влияние определяло конечную форму преобразований. Однако, в условиях сложных и множественных взаимосвязей и побудительных мотивов в процессе реформирования, активные действия по налаживанию сотрудничества и поиску консенсуса способны помочь более эффективному использованию ресурсов.

Не стоит удивляться трудностям, возникающим в связи с реализацией программы реформ в короткие временные сроки и в рамках весьма приблизительного графика, так как все правительства в мире сталкиваются с аналогичными проблемами. Так, должностные лица и агентства на местном уровне часто слишком заняты повседневными проблемами, чтобы заниматься вопросами политики, в отношении которых им предлагается провести анализ и разработать меры реагирования.

Вызовы, связанные с решением сложных проблем развития людских ресурсов, усугубляются необходимостью координировать содействие, предоставляемое странам через внешних доноров. Так, вопрос образования и обучения часто поднимается в дискуссиях, связанных с разработкой стратегий по сокращению бедности. При этом, до недавнего времени в этих стратегиях, разработанных между странами-партнерами и международными донорами, не признавалась важность сферы образования и обучения за пределами начального образования. Кроме того, продолжают существовать трудности, связанные с раздробленностью содействия и различиями в подходе и приоритетах, а также графиках финансирования, связанных с донорским содействием.

Масштабность этих вызовов выявляет проблемы в процессе модернизации, как на глобальном, так и на базовом уровне. Существует связь между тем, как разрабатывается исходная политика, и тем, как она реализуется. Проблемы, выявленные в процессе продвижения реформ, могут быть смягчены, если уже в процессе выработки политики будут учитываться продолжительность, непредсказуемость и диапазон действий, которые могут оказаться необходимыми для проведения в жизнь политики в местном контексте, то есть, если будет достигнуто более тесное сближение процессов проектирования и реализации за счет обмена знаниями между участвующими в реформе сторонами. С этой точки зрения, стратегии и политические курсы являются не только продуктом созданных экспертами технических процессов, но и плодом активной созидательной деятельности заинтересованных лиц, ведущих совместную работу на практике.

²⁴ Аналитические обзоры ЕФО ситуации в странах-партнерах для ENPI, серия публикаций ЕФО, 2006 г.

Обучение с помощью создания партнерств

Использование партнерств для обеспечения сотрудничества между инстанциями, причастными к процессу модернизации, повышает возможности сведения различных элементов процесса в единое целое.

Во всех регионах имеются примеры того, как налаживание партнерских связей благоприятно сказалось на процессе преобразований. Можно привести следующие примеры:

- В России, в Волгоградской области, сотрудничество между школой и предприятием повысило соответствие учебной программы требованиям рынка труда;
- В Румынии сотрудничество между социальными партнерами на региональном уровне увенчалось созданием целого ряда проектов при поддержке ЕСФ;
- В Сирии диалог между правительством и работодателями способствовал реформированию системы ремесленного обучения; и
- В Косово различные заинтересованные стороны обсуждают возможность разработки новой системы квалификаций.

Сотрудничество устраняет барьеры на пути к решению проблем и создает возможность для обмена информацией и опытом. Работа в рамках партнерства вовлекает в процесс большее количество людей и расширяет спектр мнений, проблем и примеров из практики, которые могут использоваться в качестве исходного материала при решении серьезных задач, связанных с модернизацией. Аналогичным образом, способность связывать воедино различные группы и интересы повышает шансы на то, что трудности и узкие места между различными элементами системы образования и обучения, а именно, управление, качество, изыскание средств, и предоставление учебных услуг, смогут быть выявлены и учтены в процессе реализации. Работа в партнерстве также означает наличие более широких возможностей распространения извлеченных уроков по всей системе на более полной основе.

Партнерства и подходы, основанные на сотрудничестве, были квалифицированы ЕФО в его анализе задач, стоящих перед странами-партнерами, как способные стать рычагом в содействии реформам и модернизации во всех регионах.

Союзы сотрудничающих сторон создают схемы институционального поведения, которые развивают чувство причастности к выбору политики и способствуют наращиванию в стране потенциала по разработке политики. В тех ситуациях, когда растет опыт обмена знаниями в отношении вариантов реформы, такие формы взаимодействия могут увенчаться созданием учебных партнерств между заинтересованными сторонами.

По мере продвижения вперед, такие партнерства позволяют заинтересованным лицам приобретать новые знания в отношении того, какие варианты лучше всего работают в их местных условиях. Процесс совместной работы обеспечивает причастным к нему инстанциям две формы обучения. Прежде всего, это выявление задач, которые должны решаться совместно, и того, как лучше всего заниматься их решением с учетом имеющихся возможностей; а во-вторых, это выяснение возможностей, имеющихся в существующем контексте, и того, как их можно изменить или адаптировать для того, чтобы браться за новые задачи. Такое обучение происходит в рамках диалога, в ходе которого заинтересованные группы уясняют для себя эти вопросы и учатся тому, как продвигать вперед намеченные процессы.

Расширение круга участников в значительной мере затрудняет руководство во многих системах, в которых министерские программы были исходно разработаны для поддержки услуг в области образования и обучения в других экономических условиях или лишь начинают отражать важнейшие вопросы, связанные с их стратегией реформы. Во многих странах системы управления централизованы, ограничены в имеющихся у них ресурсах и страдают от отсутствия налаженных механизмов привлечения заинтересованных инстанций и учета различных рекомендаций и интересов.

Налаживание процессов работы в сотрудничестве может оказаться осложняющим обстоятельством для некоторых стран, но, будучи налаженным, он может в значительной мере ускорить продвижение процесса модернизации.

К примерам партнерств и сотрудничества, которые поддерживают процесс модернизации, относятся:

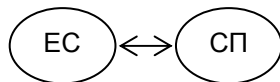
- Вовлечение межведомственных партнерств между различными министерствами, например, министерствами труда, образования или экономических вопросов, в подготовку национальной стратегии или в процесс официального формирования национального органа, занимающегося вопросами образования и обучения.
- Партнерства с участием множества заинтересованных инстанций между различными министерствами, уровнями правительства и социальными партнерами, в целях разработки и реализации политических программ, включая участие социальных партнеров в формировании стратегий рынка труда и занятости и совершенствование институциональных возможностей по разработке и реализации системных реформ, например, по подготовке преподавателей и повышению квалификации взрослых.
- Партнерства, строящиеся по отраслевому принципу, между интересами секторов или социальных партнеров в промышленных группах, делающих ставку на решение проблем, связанных с качеством актуальностью образования и обучения и несоответствием между предложением системы ПОО и потребностями предприятий и сферы обслуживания, в том числе, и малых предприятий, в профессиональных навыках. Обновление устаревших учебных программ и обогащение процесса реализации специализированными знаниями за счет подключения к нему преподавателей и мастеров производственного обучения.
- Региональные и местные партнерства и политические сети между региональными властями и учреждениями и интересами бизнеса в определенной географической зоне с целью содействия формулированию и реализации политики.
- Местные партнерства между учреждениями и предприятиями и отношения, устанавливаемые с целью обмена информацией и опытом между различными инстанциями в сфере бизнеса и образования и обеспечения того, чтобы знания, получаемые в ходе обучения по школьной программе, отвечали местным потребностям.
- Партнерства доноров и правительств обеспечивают координацию внешнего содействия за счет разработки общеотраслевых стратегий, связывающих приоритеты и проекты в комплексную программу, тем самым, поддерживая разработку бюджета, чтобы можно было сконцентрировать инвестиции на ключевых вопросах финансирования РЛР и повысить способность стран-партнеров осваивать содействие.
- Международные рамочные соглашения, такие как Болонское соглашение, в котором различные страны принимают на себя обязательство совместно работать над подходами в различных аспектах высшей школы и модернизации управления учебными курсами в высшем образовании.

Исходя из имеющихся данных, партнерства функционируют на различных уровнях или в различных сферах:

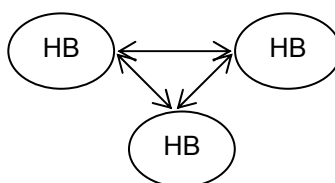
- Между ЕС и странами--партнерами
- Между национальными властями в странах-партнерах
- Между национальными властями и группами заинтересованных лиц в странах-партнерах; и
- Между местными и национальными группами

Партнерства сотрудничающих сторон в целях обучения

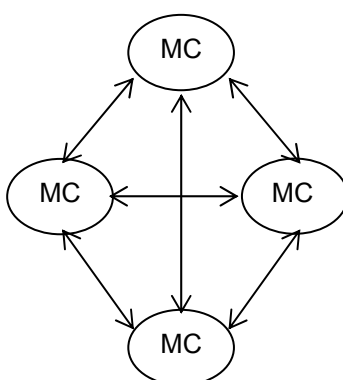
Партнерства между ЕС и странами--партнерами



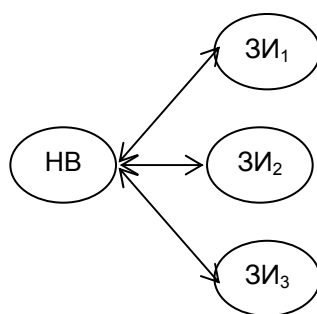
Партнерства между национальными властями



Партнерства между местными заинтересованными сторонами



Партнерство между национальными властями и заинтересованными инстанциями



Отсутствует формальное определение партнерства, которое подходило бы для всех случаев. Ключевой характеристикой партнерств является то, что те, кто вовлечен в этот процесс, стремятся к достижению цели, которой они не в состоянии достичь в одиночку. Некоторые процессы работы в партнерстве могут быть формальными и строго упорядоченными, такими как межведомственный совет или налаженный процесс диалога между донорами, а некоторые – неформальными, такими как создаваемые на местах консультативные группы в области образования и обучения, регулярно встречающиеся с целью обмена информацией с целью обеспечения того, чтобы выпускники обладали навыками, востребованными местным сообществом.

Потенциал и навыки, необходимые для сотрудничества, не являются ни техническими, ни бюрократическими, а относятся скорее к умению налаживать диалог и организовывать дискуссии и способствовать обмену информацией между действующими лицами на политической арене.

Это способствует удостоверению того, что решения на местах в рамках политического цикла принимаются с учетом приоритетов и направлений, необходимых и создающих полезный эффект для функционирования системы. Это умение требует более глубокого понимания и опыта в вопросе о том, как различные инстанции работают вместе, и с какими возможностями и трудностями они встречаются в своей работе.

В этом более широком ключе цель состоит в том, чтобы способствовать разработке и реализации политики в рамках стратегий, основанных на диалоге сотрудничающих сторон, направленном на ускорение:

- выявления и изучения вариантов политики, которые можно почерпнуть из международного опыта;
- взаимодействия и сотрудничества в ходе процесса преобразований и адаптации; и
- востребованности процесса и создание причастности к нему.

Налаживание партнерства между сотрудничающими сторонами ставит своей целью решение этих вопросов с помощью целого ряда принципов и концепций:

- системный подход, в рамках которого секторы, претерпевающие преобразования, воспринимаются как единое целое, а не как слабо связанные друг с другом собой звенья;
- адаптационный подход основан на обучении местных заинтересованных лиц и разработчиков политики на опыте в контексте своей собственной работы;
- разработка содержательной части сотрудничества – то, чему учатся заинтересованные лица в ходе совместной работы, формирует новый комплекс знаний, способствующий разработке и реализации соответствующих стратегий.

Вовлечение с целью активного участия, принцип которого состоит в том, что лица, напрямую сталкивающиеся с трудностями практической реализации, являются специалистами в соответствующем вопросе и должны принимать непосредственное участие в выработке решений, и что все идеи и мнения, и не только те, что исходят от экспертов, должны рассматриваться с одинаковым вниманием и наделяться одинаковым весом.

Решения, которые вырабатываются в рамках коллективной работы, могут увенчаться результатами высокого качества, которые легче проводить в жизнь, которые сталкиваются с меньшими административными барьерами, с большей отдачей используют имеющиеся ресурсы и более прямо направлены на преодоление трудностей, с которыми встречаются пользователи. Резюмируя, можно сказать, что более качественная политика вырабатывается тогда, когда ответственные за нее лица глубже понимают интересы и опыт всех тех, кого она затрагивает.

Поддержка обучению политике с помощью партнерств

Поддержка в преодолении трудностей, с которыми сталкиваются в своем функционировании системы образования и обучения, остается сильной стороной программ внешнего содействия ЕС. Новые инструменты призваны содействовать активизации отношений между ЕС и страной-партнером посредством подготовки и мониторинга исполнения планов действий или аналогичных соглашений, таких как партнерство с целью подготовки к вступлению в ЕС или механизмы в рамках инструмента DСЕС. К ним могут относиться специфичные для Европейского Союза подходы к сотрудничеству²⁵, способствующие созданию возможностей для укрепления связей.

Однако, постоянно подтверждающийся урок последних трех лет состоит в том, что потенциально ценный вклад международного содействия ограничивается трудностями в использовании результатов проектов при планировании политики или в продвижении работы по их реализации в условиях стран-партнеров. Существование проблем взаимодействия между различными уровнями систем образования и обучения, тормозящих реализацию проектов, указывает на то,

²⁵ Например, использование систем квалификаций, как это было предложено ЕФО для нескольких стран Восточной Европы, Центральной Азии и Юго-Восточной Европы.

что в процессах реформы необходимо принимать во внимание воздействие институционального устройства, то есть, что при разработке политики и стратегии следует учитывать пути влияния и рычаги, которые могут применяться на различных уровнях системы РЛР, включая как организации, так и индивидуумов. Адаптация институционального устройства замыкает цикл обучения между индивидуумами и учреждениями. Она обуславливает необходимость перестановки существующих приоритетов, процедур и распределения ресурсов для выработки действий, отвечающих целям стратегии реформирования. Соответствие приоритетов, распределения ресурсов и процедур специфике местной ситуации зависит от организации контактов и обратной связи между пользователями стратегии реформирования и ее инициаторами. По мере обретения зрелости в сфере организации контактов между заинтересованными инстанциями и получения информации с мест возникают новые методы и единое понимание того, что приносит эффект в стране-партнере. Достижение этого в стране-партнере является делом политических лидеров и заинтересованных сторон.

Активное вовлечение заинтересованных сторон на самых различных стадиях проектного цикла, определяемых на основе планов действий, позволяет с большей уверенностью рассчитывать на то, что цель обеспечения соответствия между проектами и потребностями стран-партнеров будет выполнена. Такой подход может также повысить готовность сообщества вносить свою лепту, а также способствовать росту долгосрочной заинтересованности и причастности к эксплуатации и обслуживанию наследия проектов. Объединение знаний и навыков также позволяет партнерам постепенно вырабатывать более чувствительные методы оценки проектов, способные сократить вероятность и финансовые последствия несостоятельности или неудачи проекта в после начала его осуществления.

На местном и региональном уровнях партнерства могут содействовать развитию обучения, выступая в качестве сетей или сообществ практической ориентации, в которых участники, представляющие различные интересы, совместно работают над преодолением своих трудностей. Работа в рамках сообщества практической ориентации, например, сотрудничество между несколькими профессиональными училищами и группой работодателей, обеспечивает не только возможность обмена информацией по потенциальному содержанию, но и создания структур, которые могут быть подспорьем в управлении внешним содействием²⁶.

Организация сотрудничества также окажет воздействие на характер содействия. Роль экспертов изменится в условиях ориентации на обучение, когда ставится цель поощрять большую причастность стран-партнеров к принятию и реализации решений. В этом отношении, ключевая функция ЕФО могла бы заключаться в обеспечении более полном переключения ориентации содействия на 'технического эксперта' на разработку и облегчение реализации, при этом, учитывая, что содержание содействия должно быть тесно увязано со спецификой ситуации в каждой из стран-партнеров.

В том, что касается внешнего содействия, разработка более широкого и более системного подхода к обмену транснациональным опытом в проведении мер и разработке политике закрепила бы уроки, извлеченные в процессе реформирования.

Арсенал инструментов обучения политике, имеющихся у стран-партнеров в целях поддержки регионального сотрудничества, носит более разрозненный характер, чем арсенал, которым располагают Государства-Члены. Проекты ЕФО, такие как обучение среди равных, проекты по распространению и внедрению копенгагенского процесса, хоть они и содержат значительную региональную составляющую и полезны в качестве источника экспериментирования и новаторства, гораздо более ограничены по своему масштабу охвату и вряд ли способны обеспечить одинаковую скорость продвижения реформы во всех странах-партнерах.

Здесь могут рассматриваться варианты, в рамках которых обучение среди равных и экспертный анализ ситуации носят расширенный характер, и добровольная разработка региональных или единых сравнительных показателей по таким переменным образования и обучения, как расходы и степень участия. Таким образом, речь идет о механизме взаимного обучения, аналогичном Открытому методу координации, функционирующему между Государствами-Членами ЕС, или построенном по принципу последнего. Разработка такого механизма потребовала бы координированных дискуссий и планов действий, поддерживаемых странами-партнерами.

²⁶ Существует множество примеров таких методов сотрудничества между предприятиями и учебными заведениями в странах-партнерах.

Разработка таких методов сотрудничества могла бы помочь возвращению, как стран-партнеров, так и ЕС, к инструментам содействия посредством выявления приоритетов, важных в условиях конкретной страны. Так, на сегодняшний день некоторые из элементов, включенных в Планы действий в рамках инструмента Добрососедства, представляют собой обобщенные заявления, содержащий весьма приблизительные формулировки в отношении достижения норм ЕС в области образования²⁷ и обучения. Такие методы сотрудничества могли бы также позволить выявить возможные элементы взаимодополняемости между политикой в области образования и политикой занятости, чтобы обеспечить общую обзорную картину стратегий РЛР для различных стран.

Глобальное воздействие таких механизмов состояло бы в поддержке политических курсов, являющихся жизнеспособными на различных уровнях системы в том, что касается целей политики, потребностей пользователей, временных графиков для их достижения, актуальности решаемых проблем в ситуации каждой из стран-партнеров и адекватности мер, используемых для их преодоления. Приведение этих механизмов в действие с помощью партнерств между сотрудничающими интересами и инстанциями обеспечивает основу для обучения политике, которая в большей степени соответствует императивам реформы.

²⁷ Майкл Эмерсон и Гергана Нучева, *От Барселонского процесса к оценкам в рамках Политики добрососедства и Открытым вопросам*, Центр европейской политологии CEPS Рабочий документ No. 220/март 2005 г.'