

ОБУЧЕНИЕ НА ОСНОВЕ МНОГООБРАЗИЯ: ИЗМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ПОО В ЕС И ИХ АКТУАЛЬНОСТЬ ДЛЯ СТРАН-ПАРТНЕРОВ

Жан-Раймонд Массон и Винсент Макбрайд, ЕФО, апрель 2006 года

Документы

- 1. ОБУЧЕНИЕ НА ОСНОВЕ МНОГООБРАЗИЯ: НОВОЕ ПОКОЛЕНИЕ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ ОБУЧЕНИЯ ДЛЯ СИСТЕМ И ИНДИВИДУУМОВ**
- 2. РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕВОГО ПОДХОДА В РУМЫНИИ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ
Его ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСРЕДСТВОМ ВОВЛЕЧЕНИЯ ЛЮДЕЙ**
- 3. ВНЕДРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ
(NQF) В СЕРБИИ С ПОМОЩЬЮ ДИАЛОГА И ДИСКУССИИ**
- 4. ИЗУЧЕНИЕ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ РЕМЕСЛЕННОГО ОБУЧЕНИЯ В
СИРИИ**
- 5. ОТЧЕТ О СОСТОЯНИИ РАЗРАБОТКИ НКС (NQF) В РОССИИ**
- 6. РАЗНООБРАЗИЕ СИСТЕМ И СТРАТЕГИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА
ДОСТИЖЕНИЕ ОБЩЕЙ ЦЕЛИ: РАЗВИТИЕ ТПОО**

Введение

Возрастает осведомленность в понимании необходимости развития навыков или человеческого капитала для решения задач глобализации и подготовки к созданию экономики, основанной на знаниях. Задаче по развитию навыков отведено также центральное место в решении дополнительных задач, вытекающих из перехода к рыночной экономике и демократическому обществу, и в процессе подготовки к вступлению, осуществляемому в странах-кандидатах и потенциальных странах-кандидатах. Равным образом, решение этой задачи является ключевым фактором в осуществлении процесса перехода в странах Восточной Европы и Центральной Азии и в создании Евро-средиземноморской зоны свободной торговли в Средиземноморском регионе, а также в процессе интеграции обоих регионов в рамках новой Европейской политики добрососедства (ENP). Именно поэтому, в странах-партнерах ЕФО системы образования и обучения подвергаются критическому анализу, особенно это касается систем профессионального образования и обучения (ПОО), существенные реформы которых находятся в состоянии разработки.

Страны-партнеры ЕФО выразили растущий интерес к вопросу разработки политики ЕС в сфере образования и обучения в контексте Лиссабонской стратегии, а также к разностороннему характеру подходов, реализуемых в странах ЕС. Этот интерес особенно возрос по отношению к рекомендациям и инструментам, вводимым в сфере ПОО в контексте Копенгагенского/Маастрихтского процессов. Разработчики политики с энтузиазмом предоставляли информацию разработчикам государственных политик в отношении рекомендаций и инструментов ЕС, и даже приступили к их реализации в некоторых странах. ЕФО оказывал значительную поддержку данному процессу через распространение подходов обучения в сфере политики. Из этого можно извлечь ряд уроков.

Политика ЕС в области образования и обучения частично отражена во внешних стратегиях ЕС посредством реализации новых инструментов содействия ЕС, таких как Инструмент подготовки к вступлению (IPA) для стран-кандидатов и потенциальных стран-кандидатов и Инструмент европейской политики добрососедства (ENPI) для средиземноморских и восточно-европейских стран, в рамках которых будет определено будущее содействие ЕС. ЕФО недавно провел на эту тему семинар в Турине¹, в основу которого легло выступление Яна Фигеля, комиссара ЕС по вопросам образования²: *«Что хорошо для нас, хорошо и для наших соседей»*.

На семинаре обсуждались вопросы (i) повышенной значимости подхода ЕС в сфере образования, обучения и занятости, (ii) приемлемости подхода ЕС к разработке стратегий и программ развития внешних связей и (iii) путей включения потенциальных результатов реализации подхода ЕС в новые инструменты. Согласно заключению представителя Комиссии, *«Мы методично включаем экономические и социальные потребности в повсеместно одобренные и коллективно используемые Европейские ценности. Благодаря разнообразному и обогащаемому опыту государств-членов ЕС, мы предлагаем ряд стратегий и подходов. Через систематический диалог мы содействуем осуществлению работы по разработке реформ. Мы не навязываем реформы. С другой стороны, подготовка реформ должна осуществляться в соответствии с конкретными потребностями партнеров, их разработкой и реализацией должны заниматься все страны-партнеры в рамках контекста государственного консенсуса и в соответствии с четко определенными бюджетными ресурсами»*.

В настоящее время необходимо обсудить прошлый опыт и энергично включиться в процесс разработки национальной политики, изучения многообразия подходов ЕС и использования инструментов ЕС по разработке политики. Каким образом страны-партнеры могут воспользоваться многообразием стратегий, методов и подходов ЕС, и какой вклад это может принести в осуществление необходимых системных изменений? Какой опыт накоплен в этой сфере, и какие возможности имеются в будущем? Какой вклад новый контекст обучения, сформированный в ЕС посредством открытого метода координации (ОМЦ) и мероприятий в рамках обучения по принципу «равный равному» (PLA), может принести в процесс разработки политики, осуществляемый в странах-партнерах? Следует ли распространять элементы политики ЕС в сфере ПОО в странах-партнерах, и должны ли государства-члены ЕС изучать достижения в разработке политик, достигнутые в странах-партнерах? Каким образом новые и укрепленные

¹ Семинар на тему «Что хорошо для ЕС, хорошо и для его соседей», ЕФО, Турин, 13 июня 2005 года

² *Live and Learn (Живи и учись)*, Периодическое издание ЕФО (2005 г.)

партнерские отношения в сфере ПОО могут развиваться между ЕС и странами-партнерами? Окажут ли новые инструменты внешней политики достаточную поддержку развитию этих отношений?

Таким образом, в данной работе проводится краткий обзор последних достижений в сфере разработки политики ЕС в области образования и обучения, высвечивается неоднородность инструментов и подходов, определяется их вклад в усовершенствованный процесс обучения в области политики в ЕС, а также их приемлемость в сфере ПОО и обучения в области политики в странах-партнерах ЕФО. В данной работе приводятся уроки и проблемы, извлеченные из опыта реализации проектов ЕФО, и анализируются условия и возможности, созданные в рамках использования новых инструментов для предоставления внешней помощи.

Стратегии ЕС в сфере образования и обучения

1. Разработка политики ЕС в сфере образования и обучения с использованием открытого метода координации

Со времени заседания Совета в Люксембурге в 1997 году, в качестве компонента Европейской стратегии занятости, политика ЕС в сфере образования и обучения достигла значительных результатов. Следуя принципам Лиссабонской стратегии, принятой в 2000 году, она достигла еще больших результатов со времени заседания Совета в Барселоне в 2002 году. Министры образования пришли к соглашению о трех главных целях: *улучшить качество и эффективность систем ЕС в сфере образования и обучения; обеспечить их всеобщую доступность; открыть возможности образования и обучения на более широком мировом уровне*³. Они решили обеспечить необходимость внесения изменений посредством "открытого метода координации", совместного изучения опыта, осуществления деятельности для достижения общих целей и изучения тех принципов, которые работают наилучшим образом в других местах.

В рамках данной концепции, среди прочих мероприятий и инициатив в отношении образования и обучения, образования в течение всей жизни⁴ и мобильности⁵, наряду с Болонским процессом в отношении сотрудничества в сфере высшего образования⁶, начиная с 2002 года, министры установили принципы укрепления сотрудничества в сфере профессионального образования и обучения, приняв Копенгагенскую декларацию⁷. Эти принципы направлены на укрепление добровольного сотрудничества в сфере профессионального образования и обучения с целью развития взаимного доверия, прозрачности и признания навыков и квалификаций, и, таким образом, определяют основу повышения мобильности и упрощения доступа к возможностям обучения в течение всей жизни.

В связи с этим, рабочая программа «Образование и обучение - 2010» охватывает не только формальные системы образования, но и расширяющиеся структуры неформального образования, ПОО и высшее образование. Данная интеграция наилучшим образом соответствует концепции расширения ПОО на всех уровнях образования, в связи с чем, необходимо решать вопросы, связанные со взаимодополняемостью и формированию каналов связи между ПОО и общим образованием, в особенности высшим образованием⁸. Более того, повторное обращение к Лиссабонской стратегии на заседании Европейского Совета в марте 2005 года выявило необходимость установления более тесных связей между ростом экономики и

³ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/et_2010_en.html

⁴ http://europa.eu.int/comm/education/policies/III/III_en.html

⁵ <http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Service-Search&LANGUAGE=en&GUILANGUAGE=en&SERVICE=all&COLLECTION=com&DOCID=502PC0072>

⁶ http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/higher/higher_en.html

⁷ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/vocational_en.html

⁸ Маастрихтское коммюнике / Заключение Совета и представителей государств-членов ЕС на встрече с Советом по обсуждению будущих приоритетов в области усиленного европейского сотрудничества в сфере ПОО (декабрь, 2004г.)

занятостью населения и направления процесса на увеличение инвестиций в человеческий капитал, знания и обучение в течение всей жизни. В июне 2005 года Совет принял Единые рекомендации по экономическому росту и занятости⁹, куда включены приоритеты программы «Образование и обучение 2010».

Был создан ряд инструментов в сфере разработки политики, определены рекомендации, принципы, индикаторы, контрольные показатели, сформированы базы данных лучших достижений и прочие инструменты. Среди прочих направлений деятельности, данные инструменты отражают ряд ключевых приоритетных тем, таких, как контроль над обучением и предоставление консультаций в течение всей жизни, ключевые навыки для обучения в течение всей жизни, наилучшее использование ресурсов, формирование привлекательности обучения, прозрачность (посредством использования нового инструмента Eurorpass), признание и оценка неофициального и неформального образования и обеспечение качества.

Кроме этого, как отмечается в совместном проектом отчете Совета и Комиссии о достижениях 2006 года в отношении реализации рабочей программы «Образование и обучение - 2010»¹⁰, все государства-члены ЕС рассматривают Лиссабонскую стратегию (и рабочую программу «Образование и обучение - 2010») в качестве показателя для разработки государственных стратегий в сфере образования и обучения. Несмотря на то, что были достигнуты некоторые успехи, в сфере разработки государственных стратегий необходимо более тщательно учитывать приоритеты, определенные в рабочей программе «Образование и обучение - 2010». В связи с этим, совместно с государствами-членами ЕС, Комиссия занимается разработкой новой программы «Мероприятия в рамках обучения по принципу «равный равному» (PLA)», направленной на обеспечение возможностей для государств-членов ЕС участвовать в работе и обучении по вопросам общего интереса.

Все эти инструменты разработки политики имеются в распоряжении стран-кандидатов, и в настоящее время все эти страны вовлечены в процессы ЕС и пользуются помощью ЕС, предоставляемой с целью реализации рабочей программы "Образование и обучение - 2010". За исключением программы PLA, все эти инструменты доступны также для других стран, желающих модернизировать свои системы образования, приблизить свои системы к стандартам ЕС и улучшить контроль над мобильностью рабочих в пределах своих стран и ЕС. Для этих стран важно знать, насколько данные инструменты могут быть отделены от общих целей и контрольных показателей Лиссабонского процесса и использованы в аспекте национальных задач, которые отличаются от Лиссабонских целей.

2. Неоднородность, обучение в области политики и сближение в сфере образования и обучения в странах ЕС

Политика ЕС в сфере образования и обучения развивается при полном уважении принципа субсидиарности. Мероприятия осуществляются на добровольной основе и разрабатываются, преимущественно, через сотрудничество «снизу вверх», основанное на взаимном доверии. Несмотря на то, что разработка систем осуществляется в рамках политики ЕС, в частности, с использованием инструментов, направленных на расширение прозрачности и мобильности во всей Европе, эти системы внедряются в рамках очень отличительных традиций, которые привели к созданию разнообразных моделей.

⁹ http://europa.eu.int/growthandjobs/key/index_en.htm и

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2005/adopted_guidelines_2005_en.htm

¹⁰ Информация от Комиссии «Модернизация системы образования и обучения: существенный вклад в развитие благосостояния и социальной сплоченности в Европе» http://europa.eu.int/comm/education/index_en.html

Неоднородность

По традиции, различие выявляется¹¹ между (i) унифицированной школьной системой стран Северной Европы, где объединены системы начального и низшего среднего образования, после чего следуют возможности обучения по направлениям, включая профессиональное обучение или предварительную профессиональную подготовку, (ii) системами единых средних школ, которые преобладают в Великобритании, где обеспечивается непрерывность обучения между низшим и высшим средним образованием без направлений, (iii) системами, в основе которых лежит обучение по направлениям после начального образования, как это происходит в Германии, Австрии и Нидерландах и (iv) системой унифицированного низшего среднего образования, при которой переход к обучению по направлениям осуществляется только в учреждениях высшего среднего образования, как это происходит во Франции, Италии, Испании, Португалии и Греции. Что касается профессионально-технического образования, здесь неоднородность проявляется в большей мере. Это вызвано историческими причинами и путями, по которым развивалась промышленная революция в европейских странах и маргинализировала бывшие однородные системы профессионального образования, основанные на ремесленном производстве, которые преобладали со времен средневековья. Последние исследования¹² определяют четкое различие между тремя моделями, связанное с различными приоритетами в сфере развития производственных отношений и трудового законодательства: В Великобритании преимущество отдается экономике, во Франции – политике, а в Германии – развитию общества. Как следствие, Вольф-Дитрих Грейнерт определяет следующие модели:

- система, регулируемая государством или школьная система; *здесь используется подсистема профессионального образования для создания политических отношений между капиталом и трудом, основанных на силе*; количественные отношения между спросом и предложением определяются государственными органами; квалификации в меньшей степени зависят от их непосредственного применения в компаниях; модели обучения характеризуются четкой дифференциацией отдельных видов учебных курсов; профессиональное обучение в школах финансируется из государственного бюджета; существуют партнерские отношения между государственными и социальными партнерами, однако скорее по техническим вопросам и в целях предоставления консультаций.
- двухуровневая корпоративная модель, в которой *в качестве средства обеспечения связи между трудом, капиталом и государством используется независимая подсистема профессионального обучения*; двухуровневая система профессионального образования в большой степени изолирована от системы общего образования; обучение осуществляется в компаниях; работодатели, профсоюзы и государственные органы принимают совместные решения о профессиональных направлениях и учебных программах в рамках регулируемого процесса; отдельные компании оплачивают обучение, в то время как профессиональные школы финансируются из государственного сектора; на высоком уровне находится сотрудничество между работодателями, профсоюзами и государственными и/или региональными органами, однако оно осуществляется в рамках жестких процедур.
- рыночная модель, в рамках которой *формируются рыночные отношения между функциональными подсистемами труда, капитала и образования*; отношения между спросом и предоставлением обучения регулируются рынком; необходимость в профессиях определяется их применением на рынке труда; отсутствует стандартизация учебных процессов, так как и методика преподавания и содержание обучения предлагаются на рынке; стоимость обучения определяется индивидуально и компаниями; сотрудничество между государством и акторами экономики является неустойчивым и не очень эффективным.

Первая модель используется во Франции, Италии, Швеции и Финляндии, вторая – в Германии, Австрии и Швейцарии, а также в Дании и Норвегии, а третья – в Великобритании. Однако, эти

¹¹ Франсин Ванискот: Les systèmes éducatifs européens/ Futuribles (2001)

¹² Волф-Дитрих Грейнерт / Европейские системы профессионального образования: теоретический контекст исторического развития/ К истории развития ПОО в Европе в сравнительной перспективе; протоколы первой международной конференции, октябрь 2002 года, Флоренция/ Cedefop Panorama/ 2004 г.

системы должны рассматриваться в качестве прототипов, так как в каждой стране развиваются смешанные системы, включающие прочие схемы. Так, во Франции в последнее время значительно расширилось использование ремесленного обучения, в Великобритании в рамках программы GSCE были введены направления профессионального обучения в средние школы, а в Германии, наряду с двухуровневой системой, большое внимание было уделено развитию схем обучения на основе школ.

Что касается новых государств-членов ЕС, даже, несмотря на то, что почти все они развивались под сильным влиянием социалистической плановой экономики, старые связи между школами и государственными предприятиями были разрушены, а системы ПОО претерпевают фундаментальные изменения. В наши дни, несмотря на осуществление некоторых попыток восстановления двухуровневой системы, которая превалировала в странах Центральной Европы до Второй мировой войны, и реализации ряда инициатив, основанных на рыночном подходе, системы ПОО в данных странах основываются на школах, что аналогично государственной системе образования, которая упомянута выше¹³. Аналогичные тенденции наблюдаются почти во всех странах-партнерах ЕФО.

Значительная неоднородность проявляется также в направлениях, по которым организуется последующее профессиональное образование (ППО) и его привязывании к начальному образованию. В последней исследовательской работе¹⁴ приводятся различия между тремя группами стран: (i) Страны Северной Европы, в которых система ППО входит в систему образования, интегрирована в систему IVET (ИППО), финансируется государством и осуществляется под руководством региональных и муниципалитетных органов при расширенном вовлечении социальных партнеров; (ii) Франция, Нидерланды, Бельгия, Испания и Италия, где наблюдается значительное разделение между системами IVET и ППО, причем система ППО регулируется государством и/или контрактами, в которые вовлечены социальные партнеры; (iii) Великобритания, Польша, Словения, Ирландия и Греция, где ведущая роль принадлежит работодателям, а роль государства ограничена.

Неоднородность в сфере высшего образования еще более существенна, особенно на стыке системы ПОО и системы высшего образования, где с целью обеспечения навыков среднего уровня, потребность в которых диктуется экономикой и обществом, основанных на знаниях, был разработан ряд инициатив. В рамках данных инициатив предлагается ряд подходов, что было подтверждено во время проведения международных семинаров или конференций¹⁵.

Обучение в области политики

Широкая неоднородность систем и политик сферы образования между странами способствует осуществлению обучения в области политики в пределах ЕС. С тех пор как глобализация стала оказывать повышенное давление на рынки труда и повлияла на социальную сплоченность, растет приоритет, которым страны наделяют реформы в сфере образования и обучения, в частности системы ПОО. В данном контексте, сравнительные исследования, такие как PISA, сыграли значительную роль в выявлении недостатков и выделении учреждений с лучшими показателями деятельности. В более общем смысле, использование контрольных показателей в сфере образования, определению которых уделялось повышенное внимание в начале 2000-х годов, в скором времени приобрело популярность во всех странах. Более того, расширяются дискуссии по вопросам политики в сфере образования и обучения между разработчиками политик и заинтересованными организациями, а также между странами посредством проведения международных конференций. Особенно остро проходят дискуссии по вопросам связи ПОО с высшим образованием, финансирования и роли сотрудничества между государственными и частными структурами, а также при обсуждении роли ЕФО в борьбе с социальной маргинализацией.

¹³ Существует, однако, различие между «старыми» и новыми государствами-членами ЕС, так как в последние годы важность ПОО в сфере среднего образования повышается в первых и понижается в последних.

¹⁴ Флоранс Лефрен / Институт экономических и социальных исследований (IRES)/ 2006

¹⁵ Международная конференция по вопросам профессионального краткосрочного высшего образования/ CIEP [Центр международного образования], Всемирный банк, ЮНЕСКО/ Севр, май 2005 г.; Пост-среднее профессиональное образование в контексте обучения в течение всей жизни в странах Юго-Восточной Европы/ ЕФО/ Скопье, декабрь 2005 г.

Как следствие, более тщательно изучаются повсеместные примеры успешной деятельности, а разработчики политик ссылаются на «хорошие» (или «плохие») модели, разработанные в других странах, с целью подтверждения своих стратегий и реализации решений, которые доказали свою эффективность в других странах. ЕС способствовал данному процессу путем разработки программ Сообщества, таких как программа Leonardo da Vinci (LdV) в 1993 году, в рамках которой оказывалась поддержка по обмену опытом и развитию партнерских отношений между акторами ПОО по всей Европе путем введения инструментов, в основе которых легли примеры успешного опыта, или повышения ценности стратегий, разработанных для «продуктов» программы LdV.

Вслед за составлением экспертных оценок в сфере ПОО, организованном агентством Cedefop в рамках программы LdV, и экспертных оценок по вопросам политики занятости в период с конца 90-х годов, особую значимость приобретают условия обучения, определенные в рабочей программе "Образование и обучение - 2010", через разработку системы PLA в сфере образования и обучения, начиная с 2005 года. Таким образом, процесс обучения в области политики в сфере образования и обучения уже претерпел значительное развитие, и продолжает развиваться ускоренными темпами в ЕС. Тем не менее, под вопросом все еще остается тот факт, насколько благоприятно этот процесс формирования транснационального сотрудничества повлиял на развитие партнерских отношений между странами или между акторами.

Сближение

В силу вышесказанного, можно предположить, что использование стратегий и процессов ЕС приведет к разрушению острых расхождений между системами и их сближению. В недавно опубликованном докладе¹⁶, автор видит возможное сближение систем ПОО в ЕС через интеграцию систем ремесленного обучения в государственные системы и интеграцию ПОО в систему высшего среднего образования с условием, что программы ПОО позволят продолжить обучение в учреждениях высшего образования. В более общем смысле, сближению содействовали бы также такие процессы, как унификация дипломов, ускоренная Болонским процессом и некоторыми инициативами ЕС в сфере ПОО¹⁷, реализация инструмента Europass и систем зачета знаний, направленных на расширение мобильности по всей Европе, разработка национальных квалификационных систем, скоординированных с Европейской системой квалификации, а также в каждой стране, повышение гибкости между направлениями образования и, в особенности, между ПОО, общим и высшим образованием и реализация принципов формирования партнерских отношений и сотрудничества между государственными и частными секторами.

Тем не менее, что касается принципа субсидиарности, разработка и реализация стратегий в каждой стране будет происходить с учетом национальных приоритетов и исторических традиций. Так как ведомственная принадлежность систем образования очень крепка, останутся национальные особенности систем ПОО (по крайней мере, в среднесрочной перспективе), даже если в системы будут включены некоторые инициативы и стратегии из опыта зарубежных стран, и будут разработаны общие средства и методики обучения. Ввиду этого, маловероятно, что взаимное обучение и сближение приведут к унификации.

Примеры неоднородности, зафиксированные в инструментах ЕС

В данной главе, наряду с инструментами в области политики, разработанными в контексте рабочей программы "Образование и обучение - 2010", будут представлены в кратком изложении четыре примера того, каким образом неоднородность систем и подходов в сфере образования и обучения можно использовать в разных странах в контексте обучения в области политики с целью разработки национальной стратегии.

¹⁶ Современные европейские стратегии в ПОО: сближение или расхождение? Доклад подготовлен для семинара «История развития ПОО и Cedefop в процессе европейской интеграции», Падуа, Италия, ноябрь 2005 г. Для публикации в Европейском бюллетене по вопросам профессионального образования

¹⁷ Среди которых можно отметить проект «приобретение профессии на долгий срок», в рамках которого в тесном сотрудничестве между странами и социальными партнерами происходит разработка дипломов для конкретных профессий

1. В качестве примера общих подходов и методологий, определенных в принципах партнерских отношений между странами: Типичным примером служит **Европейский набор инструментов для осуществления мер в области политики для «наилучшего использования ресурсов»**¹⁸, сформулированный рабочей группой ЕС в контексте рабочей программы «Образование и обучение - 2010». В данном документе, имеющем две главы, первая из которых посвящена улучшению эффективности, а вторая – привлечению дополнительных ресурсов, содержится ряд мер и рекомендаций, разработанных на основе анализа стратегий, реализованных в разных странах по всему миру. Они охватывают широкий ряд мер, подвергнутых независимому анализу и оценке, и являются продуктом относительного консенсуса академического сообщества. Более того, эти стратегии прошли тестирование на предмет прозрачности в том смысле, что они являются активными в различных условиях. Таким образом, эти меры формируют общую, необязывающую, гибкую структуру политик, которые были успешно реализованы в некоторых государствах-членах ЕС, что послужило стимулом для других стран приступить к осуществлению деятельности по обучению по принципу «равный равному».

16 различных подходов или механизмов охватывают цель улучшения эффективности (сгруппированы по темам: реформы в сфере образования и обучения, рыночные реформы, финансовые стимулы и нефинансовые стимулы), а восемь направлены на достижение цели привлечения дополнительных ресурсов из частного сектора (сгруппированы по темам: высшее образование и ПОО). Каждому подходу дается логическое обоснование, описываются пути его реализации, возможные риски, побочные эффекты, предпосылки и даются прочие соображения, а также указывается перечень стран, в которых был осуществлен данный подход. Это обязывает к проведению тщательного анализа условий, в которых будет осуществляться каждый конкретный подход, и подводит к дальнейшему исследованию тех стран, где реализация подхода оказалась успешной. При выполнении данных рекомендаций, набор инструментов может способствовать достижению результатов в обучении в области политики.

2. В качестве примера обмена информацией по примерам успешного опыта: **Обзор успешного опыта и инициатив в области разработки политики по теме «открытая среда обучения, формирование привлекательности обучения и укрепление связей с трудовой жизнью и обществом»**¹⁹ был подготовлен другой рабочей группой ЕС, работающей в рамках рабочей программы «Образование и обучение - 2010», под таким же углом зрения. Несмотря на то, что работа еще не завершена, так как необходимо предоставить дальнейшие свидетельства оценки для поддержки рекомендаций и заключений на уровне разработки политики, в ней предоставлено более 80 инициатив в области разработки политики из 21 стран ЕС, а также Румынии и Турции. Данные инициативы сгруппированы по четырем основным темам: обстановка, благоприятная для обучения, гибкость, партнерские отношения и обучение с предоставлением оценки.
3. В качестве примера составления общих отчетов и мониторинга достижений, осуществляемых в тесном сотрудничестве между партнерами: **Система мер по развитию квалификаций и навыков в течение всей жизни**, сформированная социальными партнерами ЕС в 2002 году, также вносит значительный вклад в развитие политики ЕС в сфере образования и обучения. В рамках данной системы главное внимание сосредотачивается на четырех первоочередных мерах: определение и прогнозирование потребностей в квалификациях и навыках; признание и оценка навыков и квалификаций; предоставление информации, поддержки и обеспечение контроля; мобилизация ресурсов. Годовые отчеты по прослеживанию результатов предоставляют обзор и анализ примеров наилучшего опыта, достигнутого в ЕС в приоритетных сферах, определенных странами.
4. В качестве примера коллективного предоставления информации: В настоящее время, при поддержке агентства Cedefop, в контексте рабочей программы «Образование и обучение 2010» осуществляется разработка **Системы знаний ЕС для поддержки обучения в течение всей жизни**. С учетом Резолюции Совета 2002 года по развитию обучения в течение всей жизни²⁰, *цель этой работы заключается в стимулировании поощрительных*

¹⁸ http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#making / 2004

¹⁹ http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#making / 2004

²⁰ http://europa.eu.int/comm/education/policies/III/III_en.html / 2002

мер для обеспечения качества и обмена успешным опытом с целью повышения эффективности во всех секторах экономики, вовлеченных в формальное, неофициальное и неформальное обучение путем формирования Европейской базы данных примеров успешного опыта в сфере обучения в течение всей жизни. В настоящее время достигнут консенсус о необходимости, в первую очередь, определения задач для разработчиков политики, фокусирования внимания на национальных инициативах разработки стратегии обучения в течение всей жизни, обеспечения непрерывности обучения в течение всей жизни и создания условий для обучения по принципу «равный равному». Значительные результаты должны появиться в течение 2006 года.

3. Задачи в сфере ПОО в странах-партнерах ЕФО

Несмотря на то, что страны-партнеры ЕФО отличаются неоднородностью, особенно в экономическом развитии, социальных и общественных условиях, демографических проблемах и культурных традициях и задачах, и имеют в широком смысле неоднородные системы образования и обучения, согласно заключениям ЕФО²¹, наблюдается общность проблем, касающихся сферы ПОО, и можно сказать, что все они ставят перед странами ЕС аналогичные задачи, хотя и в различном объеме и при разных условиях.

Несмотря на то, что в этих странах был достигнут прогресс в развитии систем образования и обучения, они все еще сталкиваются с трудностями в определении приоритета и адекватном финансировании системы ПОО, так как финансирование, как правило, отводится системам общего и высшего образования, в устранении барьеров и наведении мостов между направлениями профессионального обучения и общим образованием, повышении репутации направлений ПОО или развитии межминистерской координации, регионального сотрудничества между заинтересованными сторонами и социальными партнерами по вопросам образования и обучения. Ситуация в сфере начального ПОО особенно сложная в средиземноморских странах, которые все еще сталкиваются с тяжелыми демографическими проблемами при ограниченном использовании государственных ресурсов.

Более того, игнорируется обучение взрослого населения, включая обучение в соответствии с потребностями рынка труда. Ситуация усугубляется из-за большого числа микро-предприятий и отсутствия адекватных средств для решения задач по удовлетворению потребностей этих предприятий в развитии навыков. Ситуация также критична в тех странах, где наблюдается демографический спад, это касается почти всех стран Западных Балкан и стран Восточной Европы. Частный сектор не инвестирует в обучение, так как наблюдается высокий уровень безработицы, в связи с чем, имеется широкое предложение рабочей силы. Децентрализация и автономия школ зачастую затрудняются из-за недостаточного распределения государственных средств, предназначенных для образования, на местном уровне, а также из-за недостаточных потенциальных возможностей местных акторов. Это привело к усилению неравенства. Нарращивание потенциала является главной задачей на всех уровнях, включая социальных партнеров. Необходимость перехода от разработки к реализации политики является важной задачей.

Несмотря на то, что новые учебные программы находятся на стадии разработки, процесс осуществляется очень медленно. В связи с этим, большинство учебных программ в сфере ПОО являются устаревшими и не соответствуют потребностям рынка труда. Не изменились методы обучения, устарело техническое оборудование. Развивается сектор частного образования, однако, только в некоторых модных направлениях или «нишах», и часто качество обучения здесь ставится под вопрос. В общем, отсутствуют унифицированные системы квалификации или национальные системы дипломирования, подсекторы систем ПОО разделены на ячейки,

²¹ См., в частности, отчет 2004 года Всемирного банка/ЕФО по средиземноморским странам, «Интеграция TVET в экономику знаний: реформа и задачи в странах Ближнего Востока и Северной Африки», составленный Гильермо Хакимом и Еленой Карреро-Перез; справку ЕФО, составленную Уммуханом Бардаком, Обзор систем образования и рынков труда в Средиземноморском регионе за 2005 год; по странам Западных Балкан - отчеты ЕФО по рынкам труда, составленные в 2005 году; по странам-кандидатам – монографии ЕФО по 2002/2003 годам и отчеты за 2005 год по достижениям реформ в сфере ПОО; по странам Восточной Европы и Центральной Азии – исследования, проводившиеся в 2003 году, по ПОО и его приемлемости для удовлетворения потребностей рынка труда, а также прочие отчеты ЕФО и национальные отчеты.

особенно в средиземноморских странах, в связи с чем обеспечение прозрачности, обеспечение качества, мониторинг и оценка являются неотложными задачами.

В более общем смысле, общая эффективность систем образования находится на низком уровне, что было отражено в международных исследованиях и показателях, охватывающих чрезвычайно широкий круг условий: в последнем исследовании PISA, проведенном в 2003 году, отмечается, что Россия находится на одном уровне с Испанией и Португалией в отношении математической грамотности, Сербия и Турция находятся ниже всех стран ЕС, а Тунис находится в самой низшей графе перечня всех стран-участниц, опережая только Индонезию. Тем не менее, почти все страны стали активно развивать системы высшего образования и в некоторых случаях достигли показателей, которые приближаются к показателям ЕС. Это вызвано улучшенной отдачей в частном секторе по сравнению со средним образованием и ПОО, однако, вероятно, пониженной степенью социальной отдачи, вызванной неэффективностью.

Таким образом, главные задачи, определенные в сфере образования и обучения в Лиссабонской стратегии и в области разработки политик ПОО в ЕС, определенных в Маастрихтском коммюнике²², находятся в полном соответствии с вышеуказанными задачами, даже при необходимости учета прочих специфичных задач и определения и реализации конкретных решений. Именно поэтому все страны-партнеры приступили к реализации активного и системного реформирования систем ПОО, как правило, в контексте более широких реформ в сфере образования и обучения в рамках помощи ЕС или при поддержке прочих доноров. Более того, последние достижения ЕС в области разработки политики в сфере образования и обучения привели к повышению интереса у разработчиков политик и проложили путь для осуществления процесса эффективного обучения в области политики. Однако, мало оснований думать, что в ЕС разработан аналогичный процесс обучения на основе достижений в странах-партнерах. Более того, можно оспаривать тот факт, что «старые» государства-члены ЕС по-прежнему обладают незначительными знаниями о системах ПОО, разрабатываемых в новых государствах-членах ЕС, хотя некоторые инициативы «новых» стран могут вызвать интерес для «старых». К тому же, несмотря на то, что с конца 90-х годов в Румынии, Болгарии и Турции осуществлялась работа в рамках программы Leonardo da Vinci, не было вовлечено достаточное число участников для того, чтобы повысить осведомленность о достижениях в сфере ПОО, достигнутых в данных странах.

4. Уроки, извлеченные из проектов и опыта ЕФО

В своей работе со странами-партнерами через исследования и предоставление консультаций в области разработки политики, ЕФО всегда обращался к стратегиям и опыту ЕС в сфере ПОО. Эта работа проводилась особенно интенсивно в странах-кандидатах, в которых ЕФО вносил вклад в распространение норм *acquis communautaire в сфере ПОО*, и наряду с определением основных направлений политики ЕС в сфере образования и обучения, начиная с 1998 года, были созданы отчеты о достижениях, достигнутых в реализации реформ в сфере ПОО. В других странах такая работа была менее интенсивной. Главным образом, она осуществлялась через реализацию проектов и обмен опытом в рамках Консультативного Форума ЕФО. В настоящий период, со времени проведения совещаний в Люксембурге и Лиссабоне, и особенно со времени проведения совещаний на уровне министров в Копенгагене и Маастрихте, данный процесс развивается с новой силой, благодаря разработке существенных норм *acquis communautaire в сфере ПОО*.

Так как страны-партнеры заинтересованы в изучении данной политики ЕС в сфере ПОО, ЕФО осуществил ряд проектов и разработал ряд инициатив по предоставлению странам-партнерам информации, консультативных услуг и помощи в наращивании потенциала. Некоторые из этих инициатив еще находятся на начальном этапе развития. В связи с этим, в данном разделе будут рассмотрены, главным образом, последние достижения в странах Западных Балкан, а также ряд проектов, осуществленных во вступающих странах и странах-кандидатах. В данном разделе будут также рассмотрены инициативы, осуществляемые в сфере образования в течение всей жизни, и национальные квалификационные системы, действующие в ЕС, а также вопросы,

²² Реализация реформ и повышение инвестиций в: повышение престижа и привлекательности направлений ПОО, достижение высоких уровней качества и инновационных решений, привязывание ПОО к потребностям рынка труда, учет потребностей низко квалифицированных рабочих, укрепление равного признания и связей между ПОО и общим образованием, и в частности, высшим образованием.

связанные с разработкой систем ремесленного обучения в средиземноморских странах. Более того, здесь будут упомянуты вопросы дискуссий, развернувшихся во время семинара, проведенного в июне 2005 года в Турине²³, на котором представители стран-партнеров определили препятствия и трудности, возникающие в отношении осуществления необходимых мер и использования инструментов разработки политики и рекомендаций ЕС.

В ряде деклараций министры образования и труда стран Западных Балкан выразили большой интерес к формированию систем ПОО в своих странах на основе политик, инструментов и рекомендаций ЕС. В рамках проекта ЕФО по повышению осведомленности, осуществленного в 2005 году на основе Копенгагенских рекомендаций в странах Западных Балкан, в этих странах была проведена работа по переводу некоторых ключевых документов, относящихся к данному процессу (их выбор осуществлялся в соответствии с государственными приоритетами), и их распространению на семинарах и конференциях, в которых принимали участие партнеры и акторы, а также в некоторых странах, преподаватели, работающие в сфере профессионального образования. Помимо этого, как было определено экспертом ЕФО в одном из последних отчетов²⁴, проект по разработке национальных квалификационных систем в странах Западных Балкан принес положительные результаты, так как «меры, предпринимаемые в отношении основных аспектов разработки национальных квалификационных систем, были подкреплены Копенгагенским процессом и, в связи с этим, они осуществлялись на достаточно широком уровне и обеспечивали стратегические рекомендации без ограничения местных инициатив. Данный аспект имеет первостепенное значение в странах, пересматривающих и реформирующих свои системы образования и обучения, так как предлагаемые методологические принципы и поддержка позволяют этим странам использовать ряд стратегий без ущерба какому-либо одному или исключительному подходу. В этой связи, материалы Копенгагенского процесса могут использоваться для направления реформ, таким образом, ускоряется процесс осуществления реформ за счет уменьшения времени, затрачиваемого в рамках разработки политики, на поиск моделей или подходов, отражающих главные тенденции развития в государствах-членах ЕС».

Таким образом, в результате осуществления проектов ЕФО были извлечены некоторые уроки в отношении процесса обучения, а также в отношении содержания осуществляемых реформ.

В рамках процесса

- Реализация достойной политики «распространения», разработанной в стране в результате эксперимента или взятой из опыта другой страны, не может быть предпринята ограниченным числом акторов или координаторов из одного министерства. Напротив, в эффективный процесс, как действие по изучению политики, должна быть вовлечена центральная группа в составе заинтересованных лиц и экспертов из каждой страны, представителей из соответствующих министерств (по крайней мере, из министерств образования и труда) и социальных партнеров, работающих в тесном сотрудничестве при четком содействии соответствующих министерств. Эта центральная группа должна не только формировать связи между извлеченными уроками и процессом разработки и реализации программ реформы в рамках программ Phare, CARDS, Tacis и MEDA, но и обеспечивать включение экспериментальных инициатив по осуществлению реформы в процесс реализации государственной политики.
- Изучение политики не означает ее копирование. Смысл заключается не в копировании или применении инструментов ЕС «слово в слово» в отличительном национальном контексте, а скорее в осмыслении принципов, доводов для реализации каждой политики или использования инструмента и определении того, как эти принципы и доводы могут помочь в осмыслении конкретных национальных условий, определении реальных целей и обеспечения поддержки реализации национальной политики. Чем больше национальные разработчики политик будут способны разрабатывать и осуществлять свои собственные стратегии, тем вероятнее будет тот факт, что копирование политики будет заменяться изучением политики.

²³ См. ссылку 1, приведенную выше

²⁴ Винсент МакБрайд: использование Копенгагенского процесса с целью Упрощения стратегий разработки национальных квалификационных систем в странах Юго-Восточной Европы. Европейский бюллетень по образованию, том 40 (сентябрь 2005 г.)

- Более того, остается актуальным основополагающий ключевой вопрос: как разработчики политики изучают новые стратегии, и каким образом обеспечивается их поддержка? Этот вопрос остается также главным вопросом для такого учреждения, как ЕФО, которое добивается упрощения процесса обучения в области политики. Именно поэтому, экспертные оценки и обучение по принципу «равный равному» являются подходами, к реализации которых приступил ЕФО с целью вовлечения разработчиков политики в процесс обучения. Начиная с 2002 года, ЕФО осуществил 14 экспертных оценок в странах Западных Балкан с акцентом на разные темы, которые, всегда определялись в рамках широкой оценки политики в сфере ПОО²⁵.
- Главное препятствие заключается в слабом развитии компетентности и исследований в сфере образования и обучения, что ограничивает объемы необходимой аналитической работы по обучению разработчиков политики. В странах с переходной экономикой, исследовательская работа в сфере образования, которая ранее развивалась хорошими темпами, была ликвидирована, а процесс реструктуризации все еще находится на начальном этапе. Таким образом, разработчикам политики не хватает соответствующих «мозговых центров», которые бы выполняли роль посредников по предоставлению консультационных услуг и донесению рекомендаций, разработанных в рамках международной поддержки, и проведению соответствующих аналитических исследований. В более общем смысле, в качестве условия преодоления трудностей, связанных с изменениями политики, все еще существует потребность в наращивании потенциальных возможностей, необходимых для переноса существенных знаний и опыта в сфере образования и обучения, в области управления на государственном уровне, и, в большей степени, на региональном и местном уровнях, а также между социальными партнерами.
- Страны выразили свое одобрение обмену опытом и сотрудничеству на региональном уровне. Тем не менее, они с неохотой изучали предоставляемый «сверху вниз» опыт стран, которые «далеки» от положения дел, развивающегося в их странах. Напротив, страны Западных Балкан выразили свою готовность изучать опыт стран-кандидатов и новых государств-членов ЕС с учетом выраженного в недавнем времени стремления использовать нормы *acquis* в сфере ПОО. Опять-таки, развитие партнерских отношений между странами, а также между ними и ЕС рассматривается в качестве главного условия обучения в области политики и разработки государственной политики.
- И наконец, деятельность ЕФО высветила потребность по *включению преподавателей и инструкторов в основной состав заинтересованных в реформе сторон*²⁶. Так как их компетентность является важным ресурсом для переноса общих инициатив в области разработки политики в неоднородные условия реальной жизни, и так как подходы и инструменты ЕС все в большей мере направляются на решение проблем, связанных с конкретными процессами и условиями обучения, преподавателей и инструкторов должны признавать в качестве главных факторов действенности реформ, благодаря их профессиональному потенциалу, как организаторов обучения.

Вопросы содержания реформ

- В настоящее время, наряду со многими другими реформами государственных программ, реформы в сфере образования и ПОО должны подойти к этапу своего завершения, поэтому им не предоставляется адекватный приоритет. Приоритет отдается экономическим реформам, и, согласно высказываниям участников июньского семинара, рекомендации ЕС не проясняют в достаточной степени вопросы в отношении связей между системой образования и обучения, с одной стороны, и расширением занятости, повышением конкурентоспособности и

²⁵ Критические оценки деятельности ЕФО по составлению экспертных оценок представлены в Ежегоднике - 2006.

²⁶ П. Грутингс и С. Нильсен, ЕФО (эбд), Ежегодник ЕФО 2005: Преподаватели и инструкторы; специалисты и заинтересованные стороны в реформе ПОО, ЕФО, 2005 г.

экономического роста, с другой. (К счастью, принятие на весеннем заседании Совета в 2005 году общих рекомендаций в отношении экономического роста и расширения занятости создало более благоприятные условия для развития сотрудничества с ЕС в сфере образования и обучения).

- Стратегии ЕС не должны рассматриваться изолированно от широкого контекста Лиссабонской программы экономического и социального развития и необходимости разработки современной стратегии обучения в течение всей жизни для всех, при адекватном привлечении ресурсов государственного и частных секторов. При акценте на конкретных мерах, направленных на реализацию ограниченного числа приоритетов, связанных с государственными реформами, возникает риск принятия средств ЕС в качестве "готовых рецептов" и/или дешевых методов осуществления реформ в сфере ПОО, и провала в закреплении системных изменений реформ.
- В действительности, каждая мера имеет системное значение. Как отражено в рабочем документе персонала Европейской Комиссии по вопросам Европейской квалификационной системы²⁷, вопросы обеспечения качества, оценки неформального и неофициального образования, управления и консультирования, а также обеспечения прозрачности являются взаимосвязанными. Более того, невозможно создать национальную квалификационную систему без формирования эффективных партнерских отношений. Таким образом, для реализации стратегий ЕС необходимо время, а также существенные изменения ментальности. Следует систематически учитывать характерные взгляды на системные ценности, такие как построение компонентов стратегий обучения в течение всей жизни²⁸ (подход в рамках партнерских отношений, изучение потребностей обучающихся, адекватное распределение ресурсов, доступ обучения для всех, формирование культуры обучения, стремление к совершенству), которые могут оказать содействие в стремлении осуществлять конкретные меры в области разработки политики.
- При разработке и реализации программ реформы ПОО, разработчики политики и эксперты должны с осторожностью подходить к «риторическим» подходам, касающимся «модных» концепций. До сих пор слишком много программ представлялись и до сих пор представляются как подходы к развитию обучения в течение всей жизни без учета ряда необходимых условий. В некоторых странах децентрализованные механизмы, такие как партнерские отношения между государственным и частным секторами, развиваются в условиях централизованного управления, что препятствует успешной реализации инициатив.
- Кроме этого, предлагается слишком много концепций без учета национальных/местных условий, в которых они должны внедряться. В связи с этим, важно принимать во внимание цельную сущность подхода и, в особенности его системную значимость, о чем уже говорилось выше, а также подходить к разработке мер с учетом местных условий, реальных потребностей и местного понимания, в рамках которого были определены эти меры. Таким образом, успешные проекты, финансируемые донорами, должны содействовать разработке современных подходов к обучению в области политики и сочетать обучение в области политики с реализацией политики.

²⁷ http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/index_en.html

²⁸ См. информацию от ЕК за 2001 год по вопросам обучения в течение всей жизни: Making a European Area of Lifelong Learning a reality [Претворение в жизнь Европейской зоны обучения в течение всей жизни]
http://europa.eu.int/comm/education/policies/lil/lil_en.html

Новое направление работы ЕФО в странах-партнерах

Страны, готовящиеся к вступлению, и страны-кандидаты

В качестве частичной стратегии при подготовке к вступлению, страны, готовящиеся к вступлению, и страны-кандидаты (Болгария, Румыния, Турция, Хорватия и бывшая Югославская Республика Македония) принимают полноправное участие в рабочей программе «Образование и обучение - 2010». Они уже представили отчёты на государственном уровне как часть подготовительных документов для составления проекта общего отчёта Еврокомиссии и Евросовета за 2006 год о достижениях в этой области, и настоящее время разрабатывают государственные стратегии для обучения в течение всей жизни. Некоторые из этих стран уже активно участвуют в процессе обучения по принципу «равный равному» (PLA), и уже готовы осуществить решение о введении еврорезюме (Eurorass) и соответствующих критериев ЕС. До момента своего вступления в ЕС и при решающей поддержке программ PHARE или CARDS, а также нового Инструмента подготовки к вступлению (IPA) после 2007 года, включая пункт о людских ресурсах, с целью использования его Европейским социальным фондом (ЕСФ), полноправное участие в программе обучения в течение всей жизни, принятой ЕС, и поддержке ЕФО и Cedefop, эти страны смогут принимать активное участие во всех новых разработках ЕС.

Страны Западных Балкан

В соответствии с проектом Регламента относительно Инструмента подготовки к вступлению (IPA)¹ пункт о развитии людских ресурсов, имеющий целью подготовку стран к управлению и освоению Европейского социального фонда в рамках Европейской стратегии занятости, распространяется только на страны-кандидаты. Однако этим странам обеспечен доступ к средствам, предназначенным на институциональное строительство, направленное на создание и развитие необходимых административных и правовых структур. Кроме того, в странах Западных Балкан население и соответствующие организации имеют возможность ознакомиться с задачами ЕС в области образования и обучения через Программу Сообщества по обучению в течение всей жизни, которая входит в рамочные соглашения между ЕС и каждой из этих стран.

Согласно недавнему Заявлению Еврокомиссии по Западным Балканам², с учётом процесса стабилизации и объединения, цели, намеченные в Лиссабонской программе, являются важными и для стран Западных Балкан. Необходимо оказывать поддержку странам региона в постепенном достижении этих целей, принимая во внимание как уровень их экономического развития, так и степень возобновления отношений с ЕС. В дальнейшем, как указывается в заявлении, приоритетной задачей является ознакомление населения и организаций этих стран с планами ЕС, в особенности в области образования и научных исследований. Таким образом, отмечая значительный уровень развития сотрудничества, достигнутый за последние годы в сфере образования и обучения, и оценивая роль ЕФО в этом процессе, в Заявлении ЕФО призван продолжать оказывать необходимую поддержку странам-партнёрам на Западных Балканах в проведении реформы их систем образования и обучения.

¹ Предложение по Регламенту Совета по регулированию о принятии Инструмента подготовки к вступлению

² "The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity".

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm#acte> (январь 2006 года)

³ См. the Communication from the Commission: Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm (март 2003 года)

⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument; см. также the Communication from the Commission on Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours (2003 год)

Соседние страны

Принимая во внимание долговременные цели по содействию реформам и продолжительному развитию экономики и торговли, способствующим развитию зоны благополучия и добрососедских отношений³, Россия, Западные страны Новых независимых государств и страны Южного Средиземноморья будут постепенно вовлечены в новую Европейскую политику соседству (ЕПС) и получат возможность пользоваться выгодами, предусмотренными в европейском инструменте соседства⁴ (ЕИС). В соответствии с проектом Регламента об ЕИС, предусмотрено также оказание поддержки политике этим странам в области образования и обучения в контексте программ ЕС, а также мероприятия по сотрудничеству «между людьми», под девизом «за сотрудничество в области образования, обучения, науки и культуры». ЕПС делает различие в подходе к восточным и западным странам-соседям. На востоке он призывает к развитию обмена в профессиональной и академической областях и в схемах взаимных визитов, сотрудничеству в области образования и обучения, а также налаживанию постоянных связей с местными и региональными администрациями.

Содержание политики в отношении стран Средиземноморья выглядит очень схожим, хотя и оперирует другой терминологией – Межкультурный диалог путём обмена в области образования, мобильность людских ресурсов и прозрачность квалификаций. На востоке акцент ставится на важности сотрудничества, а на юге – мобильности и образовании как средстве для поддержания межкультурного диалога. Соответствующие третьи пункты содержат ответ на различные вопросы, например: Каким образом должно быть достигнуто сотрудничество? – Через установление постоянных связей с восточными соседями. Или же: Какая цель должна быть достигнута? – Прозрачность квалификаций в отношении южных стран⁵.

В этой связи Европейская Комиссия предлагает заинтересованным странам соответствующие планы действий. С учётом приоритетного характера контактов «между людьми», особое внимание уделяется образованию и обучению в таких странах, как Марокко, Тунис, Иордания, Украина и Молдова. Эти планы включают следующие пункты:

- Предложения по приближению систем образования и обучения в Марокко, Тунисе и Молдове к стандартам стран ЕС, в рамках Лиссабонской стратегии (для Марокко и Туниса) или в дополнение к Болонскому процессу (для Молдовы);
- Установление диалога с ЕС для разработки политики в сфере образования и обучения (Марокко, Тунис, Израиль, Украина и Иордания);
- Укрепление сотрудничества в сфере образования и обучения и решении проблем молодёжи (Марокко, Тунис, Молдова, Украина и Иордания);
- Усовершенствование системы высшего образования, а также институционных и правовых структур в соответствии с основными принципами Болонского процесса (Марокко, Тунис, Молдова, Украина);
- Активизация участия в программе Tempus;
- Прочие пункты касаются внедрения Европейской системы зачета знаний (ECTS) в высшем образовании (Марокко, Тунис), необходимости улучшения систем в сфере профессионального образования и обучения (ПОО) для повышения конкурентоспособности, возможностей трудоустройства и мобильности (Марокко, Тунис), а также усовершенствования программ по образованию в течение всей жизни (Марокко, Тунис), содействия реформе высшего образования (Марокко), необходимости создания центров наблюдения за рынком труда при университетах (Тунис), сотрудничества в сфере

⁵ Настоящий анализ взят из доклада по ЕФО см. Бьянка Бёумлер and Сэм Кананах. "ENP: Insights from Universities of Limerick and Bologna and potential significance for ETF", декабрь 2005 года. В разделе 5 также имеются ссылки на данный доклад.

неформального образования (Марокко, Молдова), и наконец, улучшения руководства системой образования (Марокко), повышения качества в сфере обучения, мониторинга и оценки результатов, усовершенствования схем аккредитации и лицензирования, дистанционного обучения и т.д.

Ключевым вопросом является то, насколько система собственности, предложенная в рамках ЕПС, приживется в странах бенефициария. Поскольку данные страны не ставят своей целью вступление в ЕС, то их мотивация и вера в реализацию подходов ЕС может носить ограниченный характер, тем самым снижая эффективность возможных результатов. Подобный риск усиливается и благодаря тому, что образование и обучение представляют собой изолированный сектор, который охватывают мероприятия по сотрудничеству между людьми. В этой связи для всех проектов в данной области неоспоримой становится важность усиленного партнёрства, а также использования схем совместного финансирования и создания общих комитетов по их разработке и руководству, с целью обеспечения права собственности. Кроме того, необходимо установить соответствующие связи с секторами, ведающими политикой занятости и сокращением уровня бедности. Здесь огромную роль могут сыграть примеры рационального и системного подхода, лежащего в основе стратегий обучения в течение всей жизни и учитывающего глобальный характер экономических и социальных проблем. Более того, особое значение, с учётом открытого метода координирования предложенного соседним странам, приобретает использование инструментов изучения политики.

Согласно заявлению представителя Европейской Комиссии на семинаре, состоявшемся в июне 2005 года в Турине⁶, «реформы в странах-партнёрах должны быть системными, интегрированными и планироваться на длительный срок. В этой связи полезно использование пилотажных, основанных на инициативе «снизу» подходов, которые обеспечивают активное участие всего населения, однако они должны лишь дополнять системную поддержку, осуществляемую государством.» Таким образом, хотя вышеизложенные цели охватываются мероприятиями «по сотрудничеству между людьми», относятся, главным образом, к сфере высшего образования и имеют достаточно общий характер, однако они могут способствовать проведению более масштабных и продолжительных реформ в системе образования и обучения, что, в свою очередь, должно послужить толчком к развитию процессов обучения, основанных на опыте неоднородности европейских подходов. Особая роль в данном контексте должна принадлежать ЕФО. Кроме того, чтобы обеспечить принятие и эффективность реформ, предстоит серьёзная работа, базирующаяся на тесном сотрудничестве государственных/местных разработчиков политики и посредников, а также, при необходимости, на помощи ЕС. При этом необходимо будет полностью учитывать как местные потребности, так и возможности партнёрства для взаимного обучения, проанализированные выше.

Выводы

Значительные успехи политики ЕС в области ПОО, достигнутые благодаря Копенгагенскому процессу в контексте Лиссабонской стратегии, рост внимания к реформам образования со стороны правительств, усиление процессов взаимного обучения в Европе благодаря PLA, огромный интерес, проявляемый странами-партнерами к политике ЕС в сфере образования и обучения, новые возможности внешней политики ЕС, открывшиеся через инструменты ЕПС и ЕИС – все эти факторы создали благоприятный контекст для развития процесса обучения в области ПОО как в ЕС, так и в странах-партнерах.

В анкету, разработанную специально к совещанию министров, которое состоится в декабре 2006 года и будет посвящено обсуждению Копенгагенского процесса⁷, Финляндия, готовящаяся заступить на пост Председателя ЕС, включила следующий вопрос: Следует ли Копенгагенский процесс или отдельные его направления сделать открытыми для сотрудничества с третьими странами? Самим фактом постановки вопроса Финляндия косвенно даёт положительный ответ. Политика, направленная на повышение престижности и эффективности систем образования и обучения, на развитие образования для всех, на разработку схем управления, активно

⁶ См. выше введение и сноску 1

⁷ 'Towards Helsinki Communiqué- DGVT members' and Social Partners' views on future priorities and strategies'. Questionnaire for the European Directors General for Vocational Training and European Social Partners

включающих всех посредников, на использование методов и подходов, обеспечивающих повышение прозрачности, качества, мобильности и гибкости образования, может стать предметом особого внимания правительств третьих стран наряду с проблемами глобализации, экономики и социальной сплочённости. Эти политики могут также внести свой вклад в развитие обширных и крепких связей между ЕС и его странами-партнёрами. В целом, подходы, применяемые ЕС в сфере образования и обучения, в том числе и открытый метод координирования (ОМК), не должны рассматриваться только как политика, направленная на решение внутренних проблем ЕС и стран-кандидатов.

Однако, как было наглядно продемонстрировано на примере проектов и инициатив, предпринятых ЕФО, существует ряд условий для успешного сотрудничества со странами-партнерами. Обучение разработке новой политики выдвигает свои требования – приверженность целям, наличие административных, финансовых прочих ресурсов, времени, а главное – установление сотрудничества через партнерство. Партнерство имеет огромное значение независимо от его уровня, будь то социальный, местный или общенациональный уровень сотрудничества с партнерами из ЕС с учетом возможностей как местного контекста, так и степени адаптации политики.

Политика в области ПОО должна рассматриваться и в более широких экономических и социальных масштабах. Все заметнее становится связь между экономикой и рынками труда отдельных стран и стран ЕС. В этой связи каждая предпринятая мера составляет часть глобальной стратегии обучения в течение всей жизни, и необходимо учитывать как непосредственные выгоды, которые она может принести, так и её долгосрочное влияние на изменение общественного сознания.

Возникает вопрос насколько ЕПС и ЕИС могут способствовать обучению и внедрению новой политики в странах-партнёрах помимо стран-кандидатов. Хотя эти страны неоднократно выражали интерес к политике ЕС (в том числе и Лиссабонской программе для стран ЕПС) и усилению сотрудничества в этой сфере, они в основном ограничиваются инициативами на уровне «сотрудничества между людьми», что не вполне соответствует масштабу системных реформ. Кроме того, отдавая предпочтение высшему образованию в ЕИС и на Болонском процессе, они рискуют недооценить важность ПОО.

Таким образом возникает необходимость нового усиленного партнерства между ЕС и странами-партнерами в области ПОО. Его первоочередной целью могли бы стать разработка и реализация системных реформ ПОО как необходимые условия интеграционной стратегии, а также вхождение в новый ЕИС и создание Евро-средиземноморской зоны свободной торговли. Сейчас партнерство в ЕС укрепляется через использование ОМК и PLA, последние приобрели популярность совсем недавно. Эти подходы дают необходимый пример как странам партнёрам, так и всем, кто нуждается в поддержке IPA и ЕИС.

Более того, помимо вопроса, заданного Финляндией, существует вопрос о том, насколько участие стран-партнеров в некоторых направлениях Копенгагенского процесса может повлиять на политику ЕС и Лиссабонскую стратегию? Прежде всего, оно окажет влияние на мобильность. Болонский процесс, направленный на повышение сотрудничества и мобильности в сфере высшего образования, затрагивает такие аспекты, как прозрачность, взаимный зачет результатов, критерии квалификации и гарантии качества образования. Он уже включает 45 стран, что выходит далеко за границы ЕС, а также нынешних и потенциальных стран-кандидатов. Поскольку создание мостов и/или размывание границ между ПОО и высшим образованием приобретает всё большую важность в планах по развитию соответствующей политики, этот процесс уже сформировал хорошую базу для усиленного сотрудничества и партнерства в области ПОО за пределами ЕС⁸, в частности ЕИС способствует прозрачности квалификаций в странах Средиземноморья в целях увеличения мобильности. Становится ясно, что реформы ПОО в странах-партнерах будут способствовать решению таких серьезных проблем ЕС, как сокращение и старение рабочей силы. Можно предположить, что Лиссабонская стратегия подвергнется существенному влиянию реформ ПОО в странах-партнерах. Однако до сих пор взаимное влияние политики в области ПОО между ЕС и соседними с ним странами, носило, в основном, односторонний характер. Таким образом существует необходимость дальнейшего

⁸ См. : "How human resource development can contribute to the EU policy for pre-accession assistance": документ ЕФО paper / Семинар "What is good for EU is good for its neighbours!" / Июнь 2005 года

развития интенсивных и взаимонаправленных обменов и партнерства в контексте Европейского пространства в области ПОО.



ОБУЧЕНИЕ НА ОСНОВЕ МНОГООБРАЗИЯ: НОВОЕ ПОКОЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ОБУЧЕНИЯ ДЛЯ СИСТЕМ И ИНДИВИДУУМОВ

Жан Гордон, апрель 2006 года

Введение

Вопрос состоит в том, как обеспечить, чтобы обучение политике в области образования и профессиональной подготовки отражало самые лучшие новые парадигмы, при этом оставаясь актуальным для каждой системы и страны, чтобы открывать индивидуумам перспективные возможности обучения. Как мы поддерживаем и воплощаем системы обучения, чтобы добиться оптимального баланса между потребностями системы (в целом) и непрерывным развитием и предоставлением возможностей вознаграждения для индивидуумов? В 2005 году EIESP и страны-партнеры¹ организовали два семинара по перспективам обучения, направленные на обеспечение своевременного подспорья для дискуссии о широком направлении политики и практики обучения в Европе. Первый из них был посвящен вопросу о том, как система обучения осваивает новые знания, а второй – новым парадигмам и приоритетам. Как отметил один из участников, проблема организаций (или систем?), которые боятся обучения, состоит в том, что обучение имеет место, но его итоги непредсказуемы. Поэтому, имеется реальная потребность в том, чтобы “учебное путешествие” планировалось, структурировалось и наделялось механизмами контроля с самого первого шага. Это может подразумевать латеральное или нетрадиционное осмысление новых воззрений, целей, подходов и т.д.

Эта краткая заметка готовилась с целью подготовки почвы для потенциальных направлений дискуссии на семинаре “Обучение на основе многообразия: наработки в области ПОО в ЕС и их актуальность для стран-партнеров”, приуроченного к встрече Консультативного форума 2006 года. Для того, чтобы охватить эту тему во всей ее полноте, потребуется рассмотреть широкий круг вопросов. Особое внимание в этом коротком документе уделяется двум группам вопросов: многообразию имеющегося в Европе опыта и отдельным последствиям “диверсификации” обучения. С одной стороны, в документе рассматривается ряд вопросов, возникающих при попытке эффективного использования европейского многообразия для обучения политике, а с другой стороны, в нем задается вопрос о том, могут ли, и, если да, то каким образом, изменения, происходящие в обучении для индивидуумов, оказаться актуальными для обучения политике в рамках этих систем. В нем задаются вопросы о том, как обеспечить, чтобы процесс и разработка работали с эффектом взаимного усиления и оставались нацеленными на национальную специфику и весомую местную составляющую в части содержания.

Недавнее прошлое ...

В том, что касается текущей ситуации, имеются три широкие категории условий, в которых различные страны, работающие с ЕФО, проводят пересмотр и реформирование своих систем образования и обучения. В некоторых странах может преобладать одна определенная категория, тогда как в других может наблюдаться смесь нескольких из них. К ним относятся:

- переход к рыночной экономике, который в большинстве случаев происходит в течении нескольких лет и отмечен существенным уровнем реформаторской деятельности, хотя по-прежнему остается ряд столь же существенных вопросов, которые еще предстоит решить;
- пост-конфликтные ситуации или, для некоторых стран, продолжающиеся конфликты, создающие определенные препятствия и трудности, которые необходимо преодолевать;
- крупные социально-экономические проблемы, а именно, уровень грамотности, гендерные вопросы, бедность, демография, неформальные рынки труда.

В том, что касается помощи процессу реформирования, последний этап был периодом:

¹ Организаторами были EIESP, редакция Европейского журнала образования при поддержке Fundação Calouste Gulbenkian, Scottish Executive, Futuribles, International Futures Forum, Ecole Supérieure de Commerce de Paris, Association française des administrateurs d'éducation, Université de Paris-Dauphine и в сотрудничестве с ОЭСР. Семинары проходили в Глазго (24-25 июня, доклад он-лайн опубликован на сайте www.internationalfuturesforum.com/fol) и Париже (25-26 ноября, доклад будет опубликован в апреле 2006 г. на сайте www.e-education-europe.org)

- донорской помощи реформам с целью подготовки к вступлению в ЕС (в некоторых случаях) или продвижения на пути к рыночной экономике (в других), или решения крупных социальных проблем;
- отмеченным тенденцией к использованию в реформе «сырья», привносимого извне в форме "экспертных знаний", импорта ноу-хау, опыта, предложений и т.д, исходящих от систем образования и обучения;
- реформ, проводившихся под руководством министерств.

С чисто европейской точки зрения, "разнообразие" проявляется в форме:

- повышения осведомленности о возможных путях и решениях, принятых различными государствами-членами;
- информирования об устройстве систем, их стратегиях, механизмах предоставления услуг, институциональной базе и т.д.;
- опыта в области методов разработки и реализации вышеуказанного.

Однако, как часто отмечалось, эта донорская помощь, исходила ли она из исключительно европейских или других источников, не была ни хорошо согласованной, ни четко продуманной. Толкование технического задания, а также стиль и содержание вносимого вклада, могло зависеть от того, какой консорциум выиграл тот или иной тендер. Поэтому подходы к вышеуказанной деятельности, хоть они и были надлежащим образом подкреплены многообразием европейских систем, не всегда представляли слитные структуры, в рамках которых страны могли бы воспринимать это разнообразие и извлекать из него полезные уроки. Хотя, что касается разработки политики и стратегий, меры помощи однозначно направлены на обеспечение последовательности и целенаправленности, значительная раздробленность (концентрация на "компонентах", частях системы, подсекторах, пилотных инициативных и т.д.) и недостаточная донорская кооперация у истоков принятия инициатив могут серьезно сказаться на обучении политике. В некоторых регионах комплексный отраслевой подход был определен с расчетом на более отдаленные перспективы, более высокий уровень причастности со стороны правительства и т.д., но в целом, вероятно, доминировал краткосрочный подход, основанный на проектах.

Можно также задать себе вопрос о том, не оказываются ли иногда идеи, исходящие от ЕС, не вполне ясными – например, поощряющими страны-партнеры или страны под эгидой добрососедства к размышлению о возможности принятия предпочтительных решений или даже к принятию таковых, но не обеспечивающими рамок или механизмов, делающих возможным их участие в процессе размышления и совершенствования.

Этот документ ни в коем случае не ставит своей задачей подведение итогов; он посвящен изучению некоторых факторов, влияющих на следующий этап, и того, как страны откликнутся на вызовы политического обучения с целью совершенствования образования и обучения в рамках процесса:

- формирования нового или укрепление существующего представления о будущем;
- определения актуальных ценностей, в том числе в отношении того, как различные округа сообщаются друг с другом (и с окружающим миром)²;
- постановки целей;
- разъяснения того, какими будут факторы успеха (т.е. на что должен делаться упор).

² Полезное краткое изложение подхода, основанного на искусстве толкования, можно найти, например, в работе «от проекта до оценки политики в профессиональном образовании и обучении – возможные концепции и средства. Факты и данные из стран переходного периода в *Основах исследований в области оценки и воздействия, Третий доклад по исследованиям в области профессионального обучения в Европе*, справочные серии Cedefop, 58 (2004). E. Viertel, S. Nielsen, D. Parkes, S. Poulsen, "from project to policy evaluation in vocational education and training – possible concepts and tools. Evidence from countries in transition", in *The foundations of evaluation and impact research, Third report on vocational training research in Europe*, Cedefop Reference Series 58 (2004).

Эффективное использование европейского многообразия в целях развития возможностей обучения

Как опыт ЕС способствует обучению политике в образовании и обучении?

- Ценности – подразумеваемые и явные
- Экспертные знания, опыт и практика – источник многообразия, идей и обучения среди равных
- Обмен наработками – общие принципы, эталонные системы, “процессы”, и т.д.
- Сравнительные показатели, связанные с определенным видением будущего и ценностями
- Политическая ситуация и опыт, например, история образования и обучения в ЕС, опыт оказания помощи в процессе перехода, последовательные этапы расширения ЕС и перспективы следующего этапа.

Результаты работы ЕС в области образования и обучения можно рассматривать в нескольких плоскостях: при взгляде сверху вниз в поле зрения окажутся эволюция развития нормативно-правовой базы, разработка политических мер под руководством местных правительств, и т.д., в то время как взгляд снизу вверх неизбежно выявит результаты работы большого числа практиков и политиков, совместно работающих в самых разных комбинациях, коллективах, группах и т.д. Риск рассмотрения результатов снизу вверх связан с явно недостаточным и нерегулярным проведением качественной оценки, что в большинстве случаев приводит к тому, что слишком много времени уходит на то, чтобы получить выгоду от их использования, сделать их достоянием профессиональных сетей, извлечь потенциально полезные уроки из многообразия случаев и сформулировать новые направления деятельности. Вследствие этого, процесс совершенствования, как правило, оказывается незавершенным, фрагментарным и дает нестабильные результаты на систематическом уровне. Оценки постфактум свидетельствуют о том, что в этой области, на практическом уровне, существует множество результатов высокого качества, которые большей частью остаются изолированными и не инвестируются повторно. Они, тем не менее, могут являться частью того богатого багажа, из которого консультанты, работающие над проектами реформ, черпают свои примеры.

Итак, неизбежно возникает вопрос: передает ли ЕС то, чему он «научился» (и каковы составляющие этого опыта) наиболее понятным, эффективным и рациональным образом? Два основных инструмента, применяемых Европейской Комиссией в последнее время в качестве рычагов развития политики в государствах-членах ЕС, были открытый метод координации (ОМС) и анализ проблемы группой экспертов. И тот, и другой инструмент также используются для распространения информации и сопоставления нововведений, передовых методов работы и т.д. Оба инструмента по своей сути представляют подход снизу вверх и предполагают коллективную работу, будь то на межнациональном уровне или в рамках национальных групп. ЕФО приобретает довольно большой опыт проведения аналитических обзоров группами экспертов в странах-партнерах Юго-Восточной Европы. Участие в различных консультациях по образованию и обучению, например по EQF (Европейская система квалификаций), является частью ОМС. Возникают два вопроса, касающихся, во-первых, того, следует ли более активно и регулярно вовлекать страны-партнеры в эти процессы совместно с государствами-членами с целью укрепления их знаний в разработке политики и, во-вторых, характера показателей для сравнительной оценки. В качестве составной части оценки вклада ЕС в преобразования и наработки в странах-партнерах, возможно, будет целесообразным глубже обдумать вопрос о том, не будет ли более уместным использование разных наборов сравнительных показателей в зависимости от специфики ситуации и критериев, на основе которых они разрабатываются.

Новаторство и передовой опыт

Говоря о содержании, одной из сильных сторон и ценностей ЕФО – это также и часть его истории – является уважительное отношение к многообразию накопленного разными странами Европы (и не только) опыта и стремление предоставить своим партнерам средства и опыт, которые помогут им найти свое место среди различных систем и подходов. В то же самое время оказывается значительное давление (в том числе и на тех, кто работает над финансируемыми ЕС проектами по линии программ «Сократ», «Леонардо», Equal и др.), побуждающее описывать «передовые методы работы» и придерживаться их, а также финансировать «новаторство», но их определение в силу вынужденных обстоятельств остается относительным и не вносит ясности в практическое осуществление.

Вопросы, задаваемые в связи с новаторством хорошо известны и часто повторяются: какое дать ему определение? Новаторство для кого? Новаторство на какое время? и т.д. На уровне ЕС принято считать, что понятие новаторство имеет широкое употребление и обозначает политику или практическое действие, которые применяются впервые в контексте, в котором они внедряются, хотя в иных условиях они могут иметь широкое распространение. Но нововведение, как и передовой опыт, нельзя рассматривать вне контекста, в котором оно зародилось. Более того, странам-партнерам, занятым осуществлением масштабных программ реформ, особенно полезным может оказаться инструктирование в отношении того, как можно избежать ошибок, которые были сделаны в отдельных государствах-членах ЕС при внедрении инновационных подходов.

Освещение, демонстрация и дублирование передового опыта (передовые методы работы, сообщения о достигнутых успехах и др.) являются компонентами экспертных обзоров и открытого метода координации. Более важной целью является дальнейшее сближение систем ЕС по принципу децентрализации в направлении снизу вверх, с использованием всего диапазона существующих методов, например, от обсуждения схожих проблем и приемлемых решений (*наименее формальный*) до формальной сравнительной оценки (*более чем формальный*). Для этого необходимо иметь реальные возможности, чтобы понять контекст, в котором конкретные практические действия или политические меры могут быть эффективными (структуры, финансирование, учреждения, традиции, общепринятая практика, социальные партнеры и т.д.), их основной вклад, результат и/или успех и, что можно оспорить, сопоставимые вспомогательные структуры, институты, практику и т.д. других стран.

Является ли анализируемый политический курс или метод практическим решением комплекса общих проблем или частью процесса развития, он не представляет собой «скороспелого» решения для определения политического курса и всегда должен содержать стадии распознавания комплекса вопросов, определенных для «нашей» системы, среди вопросов, выявленных в «другой» системе. Ссылка на «передовой опыт», как правило, косвенно или даже открыто встречается в ситуациях, связанных с оказанием технического содействия, но в большинстве случаев относится к содержанию, а не к процессу. Имея дело со сложными ситуациями систем образования и обучения, а не с производственной сферой, мы, несомненно, находимся лишь на ранних стадиях понимания того, как эффективно использовать этот подход в качестве формы передачи опыта.

Задачи ПОО

Задачи ПОО обычно рассматриваются как комбинация повышения способности к трудоустройству и отклик на потребности рынка труда, формирования граждан будущего и, в связи с этим, учета необходимости развития личности, а также наделения индивидуумов элементарными навыками для продолжения обучения на протяжении всей жизни. Часто возникают дебаты в отношении относительной важности одного или другого из указанных элементов, и упор на те или другие из них меняется в зависимости от конкретных условий и периода. В них поднимаются и вопросы обучения политике в целях совершенствования систем образования и обучения, коль скоро цели системы должны закладывать фундамент для разработки политики.

- Понятие способности к трудоустройству не является твердым и неизменным. Оно может меняться в зависимости от социальных и экономических потребностей, уровней квалификации

и занятости и т.д. Некоторые комментаторы считают, что в настоящий момент происходят реальные изменения, связанные с переходом от “приема на работу на основе навыков с последующим обучением ценностям” к “приему на работу на основе ценностей с последующим обучением навыкам”³.

- В какой степени цель развития личности затерялась в процессе гибридации национальной практики на уровне ЕС с целью достижения общих принципов? Существует ли реальная синергия между работой в области гражданственности и ключевыми навыками (и благосостоянием индивидуума в обществе)?
- Будут ли задачи ПОО решаться по-иному, если изменится группа заинтересованных сторон, участвующих в обсуждении политики? Изменится ли в связи с этим обучение в области политики?
- Приведет ли процесс формирования различных форм синергии с заинтересованными инстанциями, направленный на определение единых и общих целей, к изменению задач ПОО?
- Как обеспечить, чтобы установленные задачи соответствовали местной специфике, при этом вписываясь в более широкую транснациональную динамику?
- Как все вышеуказанные факторы влияют на ход преобразования задачи ПОО в соответствующую политику и стратегию; не просто механически, в части инфраструктуры, оборудования и т.д., но в части отношений, пространств и способности прислушиваться к учащимся?

Размышляя над вопросами такого характера, обсуждение должно быть сосредоточено на оптимальных путях мобилизации вкладов со стороны ЕС (Брюсселя) и всей Европы (отдельных стран) в течение предстоящего периода. Может ли она по-прежнему осуществляться за счет привнесения экспертных знаний извне или она должна в большей степени концентрироваться на обмене опытом между странами, взаимообучении и признании обоюдности при любом обмене. Это может предполагать необходимость укрепления регионального подхода ЕФО.

Следующий раздел переключает нас с европейской точки зрения и упора на содержание на много рода факторы, влияющие на обучение политике, в большей степени сосредотачиваясь на процессе.

Факторы, способствующие обучению политике

В настоящем разделе рассматриваются другие формы многообразия, воздействующие на обучение политике. В нем сначала анализируются некоторые из тем, обозначившихся в ходе работы в рамках партнерств, и затем предлагается несколько вопросов, связанных с обучением политике для развития систем образования. В последнем разделе ставится несколько вопросов о путях обучения систем обучения.

Процесс – роль партнерства

Идея вовлечения широкого круга заинтересованных сторон получает все более широкое признание и чаще всего является частью процессов реформирования. Однако, поскольку круг заинтересованных инстанций расширяется, по-прежнему можно задать вопрос о том, кто к ним относится. В последние годы наблюдалась тенденция к открытию возможностей для участия в процессе самым разным группам общества – от непосредственных экономических партнеров (работодателей, профсоюзов, торговых палат) до родителей, местных объединений по интересам, групп поддержки предприятиям и т.д. Характер заинтересованных сторон

³ Патриция Эбердин, *Мегатенденции 2010, Становление сознательного капитализма*, 2005 (Patricia Aburdene, *Megatrends 2010, The Rise of Conscious Capitalism*, 2005)

определяется все более широко. Этой практике также способствовали децентрализация процесса принятия решений и финансирования, в связи с необходимостью подключения партнеров на региональном и местном уровнях.

Все в большей степени, одной из целей партнерства становится создание эффектов взаимного усиления для определения единых, общих задач и приведение в действие инициативного процесса, который также связан с определением ценностей системы. Используя эту архитектуру, Кристофер Александер⁴ пропагандирует практику работы со всеми людьми, которые могут проживать и работать в новом кругу соседей, в качестве источника информации и вдохновения, с тем, чтобы все, что разрабатывается, становилось максимально реальным. Он говорит о необходимости создания медленного процесса выявления и постижения глубинных идей и представлений в этой области. Речь идет не об одноразовой консультации, позволяющей поставить галочку, но о непрерывном процессе обмена, который позволяет обучению происходить с учетом специфики условий и в местном масштабе. Этот рабочий метод также повышает вероятность того, что созданные “знания” будут носить местный характер, отвечать местным потребностям и специфике условий на местах. Такого типа процесс должен также обеспечить, чтобы его плоды становились общим достоянием тех, кто принимает наибольшее участие. Его цель – добиться равновесия и взаимосвязи между отдельными частями и целым, что не так уж сильно отличается от задач, стоящих перед национальными системами образования и обучения, состоящими из нескольких подкомпонент (или национальными системами по отношению к наднациональными).

Есть, однако, группа заинтересованных лиц, к которой лишь редко или нерегулярно обращаются за советом – это учащиеся школ. Какой должна быть роль молодых людей в разработке политики для новых условий обучения? Каким должен быть их особый вклад в обучение политике? Учитывая сдвиги, которые уже происходят в схемах передачи знаний, дальнейшее пренебрежение особым вкладом, который способна внести эта группа, может стать проявлением плохого анализа риска!

Добиться, чтобы содержание разрабатывалось **в рамках** этого процесса, а не отдельно от него, и чтобы оно было прочно увязано с контекстом, является серьезной задачей, требующей высокой степени взаимодействия между проектированием и разработкой. Создание все более сложных партнерств и работа с ними может рассматриваться как часть этого “учебного путешествия”, но будет ли это путешествие в достаточной мере распланировано или оставлено исключительно на волю случая или, в лучшем случае, инстинктивной прозорливости? Как это путешествие может способствовать определению видения и ценностей для систем образования и обучения в рамках совместного творческого процесса партнерства?

Технология – имеет ли она отношение к обучению политике?

Простым ответом является то, что вопросов о среднесрочных, долгосрочных, прямых и косвенных эффектах технологии нельзя избежать, как невозможно и оставить их в стороне в качестве второстепенных. В последующих вопросах делается попытка увязать различные аспекты технологии и их значение для политики.

- Каким образом технологии и интерфейсы нового поколения, которым предстит преобразовать доступ к обучению и методы его предоставления, скажутся на формулировании политики?
- Как изменения в *целевой ориентации* обучения влияют на представление о системах и их разработку?
- Какие сигналы несут в себе результаты исследований, ведущихся в области мозговых функций и обучения, для лиц, принимающих политические решения, в части стилей, эмоций, эластичности обучения и т.д.? (см. www.oecd.org/edu/brain)
- Как в процессе размышления над политикой принимаются во внимание фактические изменения в организации и передаче знаний между поколениями?

⁴ Его работы по построению живых комплексов соседства – www.livingneighbourhoods.org

- Как все вышеуказанное сказывается на наличии возможностей для обучения (в части пространства и времени)? Экономические системы переходного периода сталкиваются с постоянной проблемой дефицита средств, но все более широкие слои населения будут иметь частный доступ к интернету и, таким образом, ко всему тому, что предлагает сеть в части платформ для обучения. “Переносной компьютер за 100 долларов” – это лишь скромное, но многообещающее начало....
- Что должны предпринимать ответственные за разработку политики лица в связи с различными проявлениями неравенства в доступности средств информатики и связи, существующего как между странами, так и внутри стран (островки информационно-технической бедности в богатых странах и информационно-техническое богатство в бедных странах); между поколениями, то есть, учащимися и теми, кто разрабатывает учебную среду и управляет ее функционированием (дети как “прирожденные пользователи информационных технологий”; взрослые как “новички в сфере информационных технологий”); системой и населением и т.д.?

Как сделать обучение значимым, запоминающимся и стимулирующим?

В этом разделе используются наработки в области обучения с помощью интернета и, особенно, работа, проделанная сотрудниками компании CISCO Systems⁵. Всякое обучение, идет ли речь о навыках или политике, по-видимому, характеризуется некоторыми общими аспектами:

- контакты и осведомленность;
- передача знаний;
- развитие навыков и
- индивидуальное и коллективное исполнение.

Каждый из нас в состоянии распознать в вышеуказанных аспектах различные стадии внесения иностранного опыта в процессы реформирования: стадии повышения осведомленности, информирования, передачи экспертных знаний, наращивания потенциала и разработки, совокупно направленные на обеспечение обучения, судя по утверждениям ... Ведутся активные дискуссии о том, соответствуют ли эти претензии действительности и, если да, то при каких условиях.

Это может быть вопросом более аналитической оценки факторов успешности (то есть фокуса). В продолжение параллели с работой по созданию подходов к компьютерному обучению,

- контакты и осведомленность обычно делают упор на значительное воздействие на содержание для широкой группы с широким диапазоном охватываемых областей и низким самоуправлением;
- передача знаний также обычно достаточно сильно сконцентрирована на содержании, но, может быть, для групп среднего размера. В этих случаях предполагается, что обучение должно характеризоваться четкой направленностью и управлением;
- в области развития навыков все большую роль играют такие факторы, как четкая направленность обучения, самоуправление, подходы, ориентированные на учащегося, и сетевое общение;
- индивидуальное и коллективное исполнение делают упор на интерактивные сети и касаются небольших групп с очень четко сформулированными целями обучения. Аналогичным образом, региональные проекты ЕФО направлены на увеличение коэффициента полезного действия обучения в рамках сетевой деятельности.

⁵ См. Доклад по дискуссиям в рабочей группе, организованной Уильямом Баллером (CISCO Systems) на семинаре «Перспективы обучения» (www.e-education-europe.org – forthcoming April 2006)

Это краткое резюме дает лишь приблизительное представление о некоторых соображениях из области дистанционного компьютерного обучения, но каким образом оно проливает свет на то, как опыт европейских стран используется в обучении политике в странах-партнерах? Здесь трудно удержаться от вопроса: не используем ли мы неправильные инструменты для достижения наших целей, или не являются ли наши ожидания завышенными и слишком сложными для внедренных инструментов и подходов?

Учатся ли системы подобно индивидуумам?

Обладают ли системы различными стилями обучения, и нуждаются ли и они в гибких, открытых подходах? Проведение параллели между индивидуумом и системой обучения порождает целый ряд вопросов, касающихся благоприятствующих возможностей, обучения на опыте, местоположения обучения, сдвига от управления к участию, от централизованных процессов к децентрализованным, от подхода сверху вниз к подходу снизу вверх и от поисков технических решений к эволюционному формированию подходов, уходящих корнями в местные условия и традиции.

Насколько важным является понятие *местоположения* контроля и способности принимать полную ответственность за процесс⁶? Это может быть тем элементом, который необходимо принимать во внимание при изыскании путей приобщения правительства к процессу реформ и размышлении над тем, какие функции должны быть централизованными, а какие децентрализованными. Было высказано предположение, что в ситуациях кризиса централизованные системы с трудом реагируют, перестраиваются и меняются, в то время как децентрализованные системы обладают большей маневренностью в области инициатив. Но это несет с собой также и ответственность и обязанность держать отчет за свои действия ...

Заключительные вопросы для обсуждения

Можем ли мы исходить из допущения, что новое поколение возможностей обучения будет связано с необходимостью достижения равновесия между ниже указанными аспектами?

- Создание процессов, обеспечивающих условия для внесения рационального и подкрепленного информацией вклада со стороны других стран, например, государств-членов ЕС или самого ЕС, для того, чтобы обеспечить значимые возможности анализа и эффективного использования многообразия европейских систем образования и обучения.
- Оказание поддержки процессам партнерства, обеспечивающим, чтобы обучение происходило на кооперативной основе и в плановом порядке, с участием всех заинтересованных сторон, включая учащихся.
- Содействие развитию возобновляющегося и интерактивного процесса, связывающего стадии разработки изменений и претворения их в жизнь.
- Повышение доверия к содержанию, разрабатываемому на местах, с помощью целенаправленного и упорядоченного наращивания потенциала всех заинтересованных сторон, участвующих в этом процессе

⁶ В области медицины местоположение (*locus*) контроля рассматривается как определяющий элемент процесса излечения. Он может быть также решающим фактором в разработке и реформировании систем образования и обучения.



РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕВОГО ПОДХОДА В РУМЫНИИ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕГО ДЕЙСТВЕННОСТИ ПОСРЕДСТВОМ ВОВЛЕЧЕНИЯ ЛЮДЕЙ

ЕФО, апрель 2006 года

Введение

Следуя примеру стран с сильными демократическими традициями, в течение последних 10-12 лет Румыния предпринимала мощные усилия, направленные на модернизацию системы профессионального образования и обучения (ПОО).

В этой связи в стране были созданы учреждения, в которых социальные партнеры представлены соответствующим образом, и разработана правовая концепция, которая включает положения, регулирующие процесс принятия решений на основе социального диалога. Если углубиться в недавнюю историю применения этой политики, то можно обнаружить, что все компоненты системы ПОО, разработанные в Румынии, включают, по крайней мере формально, аспекты, касающиеся вовлечения социальных партнеров.

С одной стороны, правительственные учреждения, ответственные за разработку и реализацию политики ПОО, такие как Министерство Образования и Исследований (MoER), или Министерство Труда, Социальной Солидарности и Семьи (MoLSSF) – принимают решения после длительного консультирования с представителями социальных партнеров.

С другой стороны, недавно возникшие трехсторонние организации, такие, как Национальный совет по обучению взрослых (NATB), наряду с бывшим Советом по профессиональным стандартам и аттестации, Национальным агентством занятости (NAE) включают представителей социальных партнеров государственного уровня в составе правлений, принимающих решения.

Правовая система Румынии, получившая официальный статус после 1992 года и нацеленная на урегулирование системы профессионального образования и обучения, предусматривает многие положения, отражающие участие представителей всех заинтересованных сторон в различных видах деятельности – от разработки и развития основных элементов, например, профессиональных стандартов и стандартов обучения – до процедуры окончания учебных заведений, при которой в экзаменационные комиссии входят представители соответствующих отраслей промышленности на региональном уровне.

Все организации, сформированные на основе упомянутого социального партнерства, являются государственными, а представители социальных партнеров приходят из крупных конфедераций – союзов работодателей или профсоюзов, и очень редко, либо никогда, из тех же отраслей промышленности.

Хотя все элементы процесса формирования этих организаций были нацелены на то, чтобы сделать их настолько европейскими и современными, насколько возможно, и был предложен большой объем поддержки со стороны представителей различных организаций в форме обучения, учебных визитов и четкого распределения ответственности, в результате возникла система, неспособная снабдить молодежь навыками, обеспечивающими возможность трудоустройства. Более того, показатель взрослых, задействованных в ППО [последующее профессиональное обучение] был очень низок, как следовало из различных исследований, проведенных в ЕС и вступающих странах. Как в формальных, так и неформальных рекомендациях говорится о том, что система ПОО Румынии должна более активно реагировать на потребности промышленности, в то время как реальность указывает на то, что:

- Несмотря на то, что прилагаются постоянные усилия по обеспечению выпускников учреждений начального профессионального образования знаниями, необходимыми для их включения в рынок труда, работодатели компаний продолжают жаловаться на то, что приходящие к ним на работу выпускники не обладают ни практическими навыками, ни теоретической подготовкой для работы и дальнейшего профессионального роста.
- Несмотря на усилия органов государственной власти по регулированию системы ППО, она все еще слаба и реагирует на нужды индивидуумов в отношении расширения мобильности и повышения адаптируемости к изменениям рынка труда (что не плохо, но недостаточно), в большей степени, чем на потребности компаний и отраслей промышленности в отношении компетентной и продуктивной рабочей силы.
- Как следствие, показатели участия взрослых в ППО гораздо ниже средних. На это указывает недостаток заинтересованности компаний в инвестировании учебных курсов, которые не отражают их потребности.

Исходя из путей формирования вышеупомянутых организаций и закона, разработанного для регулирования систем ПОО/ППО закона, очевиден один вывод: очевидно, что применяется подход “сверху вниз”. В крупных конфедерациях, союзах работодателей и профсоюзах нет ярко выраженного механизма, который передавал бы рекомендации “снизу вверх”. Следовательно, принимаемые решения скорее основаны на предположениях и допусках, чем на реальных нуждах компаний.

На самом деле передача сигналов рекомендаций внутри организаций социальных партнеров – фактор скорее желаемый, чем необходимый. Эта брешь между компаниями и системой обучения (включающей министерства, органы государственной власти, школы, государственных и частных провайдеров обучения, и, прежде всего, регулирующее законодательство) является основной причиной низких результатов и трудностей внедрения системы ПОО/ППО.

Отраслевые комитеты– выявленная потребность системы ПОО

Имело место несколько причин, подтолкнувших правительство Румынии и социальных партнеров NATB к поощрению формирования отраслевых комитетов как форумов для принятия решений по содержанию квалификаций и условий для их получения:

- Выявленная потребность в получении прямой и правдивой информации из отрасли промышленности с целью разработки устойчивой квалификационной системы (необходимость в подходе “снизу вверх”, как только стало ясно, что подход «сверху вниз» не принес ожидаемых результатов).
- Потребность – согласно практике ЕС - в разделении ответственности по формированию устойчивой и быстро реагирующей государственной квалификационной системы с соответствующими отраслями промышленности.

Следуя примеру многих стран ЕС, в которых вовлеченность промышленности в процесс разработки и развития системы ПОО/ППО возникала естественным образом и развивалась в направлении “от компаний к властям”, правительство Румынии и социальные партнеры решили подписать общее соглашение по преобразованию NATB в Государственное квалификационное агентство и по содействию формированию отраслевых комитетов (ОК) в качестве форумов социального диалога с целью разработки государственной квалификационной системы.

Подписанное 23 февраля 2005 года соглашение включает перечень 23-х отраслей (см. приложение 1) и обязанности отраслевых комитетов в отношении разработки государственной квалификационной системы. На сегодняшний день, 13 отраслей промышленности подписали соглашение о взаимном сотрудничестве.

Процесс формирования отраслевых комитетов, их состав и число участников различается от одной отрасли к другой. Как правило, лицами, подписывающими отраслевые соглашения, являются соответствующие представители работодателей и профсоюзов отрасли – ОК по вопросам окружающей среды, ОК по химической и нефтеперерабатывающей промышленности, ОК по строительству, и т.д.

В некоторых случаях, при необходимости непосредственной вовлеченности правительства в процесс разработки квалификационной системы, в отраслевые комитеты входят представители правительственных учреждений – ОК по сельскому хозяйству, ОК по туризму, ОК по механике и машиностроению, ОК по текстильной промышленности. Для некоторых отраслей очень уместно участие представителей государственных компаний (ОК по геологии и горному делу), либо представителей профессиональных организаций (ОК по туризму).

Важно подчеркнуть, что вне зависимости от того, сколько и какие организации представлены в отраслевых комитетах, каждая из отраслей обладает высоким потенциалом в отношении установки конкретных условий и правил для политики ПОО, до тех пор, пока социальные партнеры стремятся к непрерывной вовлеченности, что свидетельствует об их осознании своих обязательств и задач в области разработки системы.

Они приняли решение и подписали соглашение о развитии конструктивного диалога в этом отношении.

Строительная промышленность - единственная область, обладающая приемлемым опытом ведения диалога между ведомственными структурами. В 1998 году социальные партнеры из области строительной промышленности основали Социальный дом Строителя (Casa Sociala a Constructorilor – CSC) как единственное частное агентство социальной защиты, основанное социальными партнерами, и финансируемое через непосредственные вложения строительных компаний. В 2004 году представленные в CSC социальные партнеры решили основать образовательное учреждение - Дом строителя, главной целью которого является развитие человеческих ресурсов в области строительства путем адекватного и непрерывного обучения.

NATB взял на себя ответственность по стимулированию формирования отраслевых комитетов и смог это осуществить в 13-и из 23-х случаев.

Формирования отраслевых комитетов

Значительная поддержка была получена из различных источников: ЕФО осуществил проект по формированию двух ОК (пищевая промышленность и машиностроение); проект, финансируемый правительством Голландии, поддерживает отраслевые комитеты по химии и нефтепереработке, а в проекте двустороннего сотрудничества в рамках программы Phare, возглавляемом Министерством образования Дании и Министерством труда Румынии, один сегмент был выделен на поддержку ОК по строительству. В рамках другого проекта, финансируемого Британским советом, внимание уделялось двум отраслевым комитетам (ИКТ и туризм).

Эти проекты играли решающую роль в основании отраслевых комитетов, поскольку в процессе формирования новых ОК могла быть почерпнута информация о структуре и внутренней организации подобных учреждений различных стран ЕС. Представители этих отраслей принимали участие в учебных визитах, проводили (вместе с администраторами проекта) семинары для специалистов с целью повышения самосознания и осведомленности о своих задачах и ответственности.

Все проекты, связанные с формированием вышеупомянутых отраслевых комитетов, следует рассматривать как важную отправную точку, однако для завершения процесса требуется значительные дальнейшие усилия.

Перед заинтересованными сторонами, участвующими в этих проектах, стоит сложная задача: им предстоит поручение задач людям, которые будут осуществлять их самостоятельно, людям, обладающим профессиональным опытом и полномочиями руководства в своих организациях, а также в отрасли. От них ожидается понимание различных моделей и развитие внутренней организационной структуры своих ОК-ов.

Готовятся новые проекты, и следует надеяться, что они будут направлены на другие отрасли, но перед тем, как двигаться дальше, нужно найти ответы на некоторые вопросы: обеспечат ли эти проекты не только модель, но и устойчивость системы:

- Достаточно ли это для информирования и пробуждения самосознательности среди представителей отраслей, или же было бы лучше продолжать “держаться поближе” к отраслям и поддерживать людей до тех пор, пока они не будут способны управлять процессами самостоятельно?
- Как мы можем обеспечить то, чтобы информация, полученная участвующими в проектах представителями отраслей, действительно дошла до тех людей, которые будут вовлечены в развитие квалификационных систем и систем ПОО?
- Какие механизмы следует развивать для повышения самосознательности и вовлечения партнеров в создание правил и обеспечения действенности квалификационной системы?
- Есть ли необходимость в координировании деятельности, осуществляемой в отраслях, для обеспечения логической связи с квалификационной системой, и как это можно осуществить при финансировании проектов из различных источников?

Однако, рождающаяся новая система, в рамках которой NATB был преобразован в Государственное квалификационное агентство, должна будет решать ряд новых задач:

- Продолжать оказание поддержки по формированию ОК-ов там, где их еще нет;
- Предоставлять и распространять информацию среди всех отраслей;
- Осуществлять совместное использование и координирование моделей и подходов с целью содействия развитию согласованной румынской системы для вовлечения заинтересованных сторон;
- Выступать в качестве связующего звена между отраслями, парламентом (для продвижения соответствующих законов) и правительством (для их внедрения).

Задачи отраслевых комитетов

С практической точки зрения, новые задачи, возникающие на данном этапе, включают:

1. Правовой статус отраслевых комитетов

На данный момент ясно, что представители различных организаций, связанных с каждым сектором, подписали соглашение о сотрудничестве. Но еще не решено, каким правовым статусом будут обладать данные организации.

Решением могло бы стать формирование СК в качестве ассоциаций организаций, однако вопрос в том, нужна ли для этого юридическая идентификация (согласно правовой системе Румынии) остается открытым. Правовой статус требует наличие административной структуры, и в данной ситуации очень много усилий представителей заинтересованных сторон будет направлено на создание данной административной структуры, а именно, на обеспечение ее финансовой поддержки, определение ее полномочий и т.д.

В данной ситуации создание самостоятельных отраслевых комитетов может превалировать над поддержкой развития системы квалификаций для соответствующей отрасли. Правовой статус означает наличие адреса, офиса в здании и соответствующих эксплуатационных расходов.

2. Финансовая устойчивость

Финансовые ресурсы тесно связаны с правовым статусом. Ни у кого из партнеров не возникнет явного желания установить высокий ежемесячный членский взнос для обеспечения деятельности постоянного секретариата и покрытия расходов на проведение совещаний для представителей. Более того, есть много других видов деятельности, возникающих из упомянутых в соглашении обязательств, которые кому-то надо взять на себя и получать вознаграждение за их исполнение.

3. Специальные навыки

Выполнение обязательств, упомянутых в Соглашении о сотрудничестве (описанных в Трехстороннем Соглашении о Государственной квалификационной системе), требует обладания рядом специальных навыков. По существу, эти навыки могут быть разделены на две группы:

1. Навыки в области выработки политики, необходимые для выявления общих потребностей отрасли в отношении квалификаций и привязывания их к содержанию соответствующих законов.
2. Специальные технические навыки для разработки профессиональных стандартов, принципов аттестации, обучения преподавателей и экспертов, а также разработки квалификационной системы.

Предполагается, что представители организаций-участников СК должны обладать навыками первой категории. Их решения должны опираться на навыки второй категории. Если в первой группе мы рассматриваем людей из руководства соответствующих организаций, то вторая охватывает практиков с большим, соответствующим современным опытом деятельности в конкретной отрасли, подготовленных к новым видам деятельности, включающим разработку профессиональных стандартов и подготовку прочих документов, пересмотр стандартов и учебных программ, разработку элементов процесса аттестации, аттестацию и сертификацию знаний, и т.д. Возникают новые вопросы:

- Как следует осуществить их отбор?
- Кто наймет их для выполнения данных задач, и из каких источников будет осуществляться оплата их труда?
- Кто (и как) будет обучать их с целью обеспечить согласованность действий специалистов из разных отраслей и сопоставимости стандартов, разрабатываемых для разных отраслей?

Все эти вопросы могут быть решены лишь при информированности вовлеченных в систему людей. Это означает, что одна из первичных забот заинтересованных сторон – это формирование осведомленности о направлениях развития отрасли как среди работодателей, так и среди работников.

Недавний опыт показывает, что представители отраслей промышленности не полностью и неосознанно реагируют на действия властей по проведению реформы ПОО, если они сами не определяют свои собственные потребности в изменении и вовлеченности. Следовательно, ожидается, что не все отрасли будут развиваться в равной степени активно и продуктивно.

Некоторые отрасли, характеризующиеся низкой потребностью в признании квалификации или избытком рабочей силы, могут реагировать в меньшей степени. В таком случае государственные власти должны найти „рычаг“ для стимулирования и вовлечения их в игру, если конечной целью является развитие современной, сложной и согласованной системы квалификации, связывающей ПОО и трудовую занятость.

Безусловно, данный документ задает гораздо больше вопросов, чем дает ответов. И это нормально, учитывая, что ответы неоднозначны и должны развиваться в партнерские отношения между властями и партнерами из отраслей промышленности. С одной стороны, есть общие темы для беспокойства, такие как пробуждение самосознательности, вовлечение людей, в особенности практиков, в развитие политики и стандартов, обеспечение прозрачности квалификаций и согласованности между отраслями. С другой стороны, существуют различия между отраслями в отношении внутреннего потенциала и наличия ресурсов, приоритетов государственной политики по поддержке развития той или иной отрасли. Очевидно, что процесс развития не легок, но необходимо, чтобы каждый актор осознал свою роль и совместно исполнял обязательства на конкретных уровнях, используя четко определенные механизмы. При таком пути, органы власти не всегда будут разрабатывать правила, а прочие заинтересованные стороны не всегда будут разочарованы несогласованностью с их конкретными интересами, а сама система будет основана на реальном партнерстве.

Приложение 1

Список отраслей

1. Сельское хозяйство и рыболовство
2. Окружающая среда
3. Геология, горное дело и электроэнергетика
4. Химия и нефтепереработка
5. Электротехника, автоматика и электроника
6. Горнорудная и нерудная промышленность; промышленность рефракторных руд
7. Машиностроение, точная механика, оборудование и приспособления
8. Лесная и деревообрабатывающая промышленность
9. Строительные материалы, цемент, стекло и керамическая промышленность
10. Строительство
11. Пищевая промышленность, напитки и табачная промышленность
12. Транспорт
13. Информационно-коммуникационные технологии и почтовые службы
14. Массовая информация, печатная и издательская деятельность
15. Торговля
16. Финансовая, банковская и страховочная деятельность
17. Государственное управление и коммунальные услуги
18. Туризм / гостиничный бизнес
19. ПОО, исследования и разработки, культура и спорт
20. Здоровье, гигиена и социальные службы
21. Ремесла и традиционная торговля
22. Другие услуги и отрасли промышленности



ВНЕДРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ (NQF) В СЕРБИИ С ПОМОЩЬЮ ДИАЛОГА И ДИСКУССИИ

April 2006

Апрель 2006 года

Введение

В 2004/05 гг. мы сотрудничали с ЕФО в рамках проекта Государственной квалификационной системы (NQF) для Юго-Восточной Европы. Он представлял собой региональный проект с некоторыми национальными составляющими элементами. Каждая страна, принимающая участие в нем, имела возможность для разработки проекта на местном уровне, который бы поддерживал разработку стратегии для создания государственной структуры квалификации. Разработка «зеленого документа» в целях развития программ квалификационной системы уже была разработана в качестве части проекта CARDS для профессионально-технического образования и обучения в Сербии.

Ранее мы уже выполняли работы в связи с международными проектами и сотрудничали с международными экспертами, а также имели возможность обучения, исходя из их опыта. В рамках нашего подхода, мы хотели бы избежать дублирования деятельности по проекту CARDS и попытаться дополнить эту деятельность.

Имея опыт работы в качестве государственных служащих, как в Министерстве образования, так и в Министерстве труда, зная систему образования и обучения в Сербии, мы пришли к выводу, что NQF является важной для Сербии. Сербия всегда принимала участие в Болонском процессе, где говорилось о системе NQF, и мы были заинтересованы в том, чтобы узнать как можно больше, каким образом, акцентируя внимание на данном предмете обсуждения, внести свой вклад в реформу профессионального образования и обучения в Сербии, но более всего необходимо было проведение дискуссий с заинтересованными лицами на местном уровне о том, каким образом можно использовать эти системы.

В 2004 году в рамках проекта мы создали ряд специальных рабочих групп в Сербии для обсуждения данного предмета. Специальная рабочая группа проводит краткий систематизированный опрос, основанный на конкретной теме. Это та методика, которая широко используется в области маркетинга и рекламы. Ее целью является сбор качественной информации по какой-либо теме от людей, которые, как предполагается, должны быть вовлечены в обсуждение темы.

Координатор ведет группу и руководит ею, задавая вопросы, и способствует проведению естественной и свободной беседы по этой теме.

Задаваемые вопросы обычно сконцентрированы на одной или двух основных темах. Целью дискуссии является сбор подробной информации по этой теме.

Целью является сбор информации о том, что конкретные люди думают по этой теме. Затем ее можно использовать для того, чтобы сообщить о дальнейших дискуссиях. Например, если предлагается, что министерства образования и труда должны работать в тесной связи с отраслью, то специальную рабочую группу можно использовать для определения действий, которые необходимо предпринять с тем, чтобы сделать это возможным или для определения препятствий, которые придется преодолевать в процессе работы.

Наши группы представили множество ценных идей и мнений о профессиональном образовании и обучении. Мы рассмотрели три основных вопроса:

- Социальные партнерства в требованиях к профессиональной квалификации
- Государственные ориентиры для требований к профессиональной квалификации
- Связь рода занятий с требованиями профессиональной квалификации

Мы вели группы сами, и сами принимали в них участие. В некоторых проектах нам оказывали содействие международные эксперты, а проведение дискуссий относительно подхода к проекту в Сербии необходимо было оставить для партнеров на местном уровне. Наши группы привлекли представителей, направленных от работодателей, школ и государственных учреждений, и повлияли на их мнение об образовании и обучении и потребностях реформы в Сербии. Все мы были специалистами с многолетним опытом работы в области образования и обучения и оказания услуг по обучению, и, хотя информация, которую мы собрали, была более чем качественной, мы чувствовали, что были достаточно точны в своих оценках.

Важной особенностью процесса было то, что мы его осуществляли с применением собственного опыта и знаний об этой системе. Это позволило нам лучше понять суть сопричастности. Мы способны использовать информацию в своих профессиональных дискуссиях в своей деятельности и в своих дискуссиях с международными экспертами.

В 2005 году у нас была возможность вновь сделать новый шаг вперед в данном деле совместно с ЕФО. В ходе нашей деятельности в течение года, мы постоянно проводили совещания по обмену опытом с тем, чтобы привлечь больше людей и групп к дискуссии.

Мы провели три совещания по обмену опытом, которые начались в июне, а закончились в конце сентября.

Их целью было сосредоточить внимание на этой теме и вовлечь как можно больше людей в процесс. Более того, с тех пор, как мы приступили к обсуждению системы квалификации в 2004 году, произошло несколько событий: было проявлено гораздо больше интереса к этой теме, чем ранее, и страны-участницы ЕС подготовили консультационный документ для Европейской квалификационной системы и, в результате этого оказалось, что теперь больше доступной информации по этой теме.

- На первом совещании по обмену опытом были рассмотрены следующие вопросы: уровни ориентиров для требований к профессиональной квалификации, гарантии качества и масштабы на европейском уровне.
- на втором совещании по обмену опытом были рассмотрены вопросы о значимости социальных партнеров и о том, как привлечь их к активному участию в реформе системы квалификации. Прения основывались на заключениях первого совещания по обмену опытом, а также материалах и дискуссиях специальных рабочих групп в 2004 году.
- Заключительная рабочая группа рассматривала вопросы выполнения решений.

Способ, используемый нами, имел следующие характерные особенности, которые, на наш взгляд, являются важными.

Он был организован нами самими. Несмотря на то, что нам была оказана финансовая поддержка со стороны ЕФО, мы сами были полностью в курсе всех событий. Мы могли принимать решение о содержании, процессе и организации всех мероприятий.

Мои коллеги и я имеем многолетний опыт работы в области образования и обучения в Сербии, и мы чувствовали, что имели великолепные возможности для проведения и планирования дискуссии. ЕФО поддержал нас в этом. Мы проработали с ЕФО несколько лет, и между нами, как экспертами, возникли прочные доверительные отношения.

Было также важно то, что этот процесс проходил постепенно. Мы в большей степени сосредоточили свое внимание на участии в NQF в ходе нескольких совещаний, чем на том, чтобы попытаться понять, каким образом можно использовать NQF в профессиональном образовании и обучении в Сербии в рамках одного или двух мероприятий, мы использовали подход, который дает нам возможность для изучения вопроса в течение некоторого времени. Этот подход позволил нам больше узнать и увидеть, каким образом это могло бы повлиять на Сербию и кого необходимо привлечь к созданию группы людей, которые, как нам известно, заинтересованы и которые знают, что мы заинтересованы в данном вопросе.

Это позволило не только воссоздать в нашем сознании лучшее представление об NQF, а также позволило нам лучше понять то, каким образом это будет работать в нашей среде. Это очень важно, поскольку означает, что мы сможем больше советовать нашим министерствам и будем лучше подготовлены для того, чтобы заниматься на уровне международного сообщества вопросами влияния программ NQF.

Дальнейшая характерная особенность такого подхода, которую мы использовали, связана с тем, что мы привлекли все больше и больше людей. Мы начали первое совещание по обмену опытом в составе менее чем 20 человек, а к третьему - уже 40 человек было вовлечено в дискуссию. Это означает, что мы вовлекли больше людей в процесс и с нами в будущем будет работать большая группа людей, с которой мы можем поделиться информацией и обсудить вопросы. Все это укрепляет наши возможности в развитии указанной темы.

Нашим следующим шагом является работа над дальнейшим развитием системы NQF в Сербии. Нам существенно помогает Болонский процесс и создание NQF. Мы нацелены на все большее привлечение государственных представителей и дальнейшее сотрудничество между вовлеченными организациями. В рамках этого, мы способствуем процессу разработки меморандума о договоренности между организациями, которые активно работали на совещаниях по обмену опытом.

Указанная инициатива будет поддержана рядом совещаний по обмену опытом и дискуссий, которые мы намерены провести в различных районах страны в 2006 году. Сущность подхода - в увеличении информированности и консенсуса по данной теме в Сербии. Это подход снизу вверх, который нацелен на объединение различных людей в одной системе. Мы все еще сталкиваемся с вопросами полной интеграции в партнерство в процессе работы между вовлеченными заинтересованными лицами, но нам, в некоторой степени, помогают международные направления в рамках квалификационной системы.



ИЗУЧЕНИЕ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ РЕМЕСЛЕННОГО ОБУЧЕНИЯ В СИРИИ

ЕФО, апрель 2006 года

Сирийская система ПОО

В последние годы сирийская система ПОО развивалась медленными темпами. Она включает два этапа: среднее и последующее образование. Система построена главным образом на основе школ при минимальном содействии со стороны производства. Это означает, что она не реагирует на потребности рынка труда, а обучение, осуществляемое в рамках этой системы, зачастую слабо связано с рынком труда. Центральные органы государственной власти по управлению системой предоставляют мало свободы отдельным школам для адаптации учебных программ и учебных материалов к местным условиям.

Отсутствуют необходимые возможности для прогнозирования потребностей в новых навыках и профессиях, и почти не осуществляются меры по переквалификации людей после формального завершения обучения.

Сирийское общество склонно рассматривать ПОО в качестве «бедного родственника» системы образования. Сирийские родители со средним достатком предпочитают, чтобы их дети стали врачами или инженерами, а не техническими специалистами, даже несмотря на то, что возможности трудоустройства зачастую лучше для последних. На самой нижней ступеньке социальной лестницы находится большая группа людей, не обладающих никакой или обладающих низкой квалификацией – общий уровень грамотности среди женщин, например, составляет всего 56%. Поэтому промышленным предприятиям трудно найти квалифицированных рабочих, в которых они нуждаются. «Проблема, с которой мы сталкиваемся в промышленности в Сирии, заключается в том, что существуют только неквалифицированные рабочие и управленческий персонал», - говорит Мухаммед Али, управляющий производством компании по производству одежды Habitech, расположенной в Дамаске, - «между ними существует огромная пропасть; у нас очень мало квалифицированных рабочих, которые бы могли выполнять функцию среднего звена управления».

Сочетание системы ПОО, диктуемой предложением, которая не в состоянии адаптироваться к изменениям, происходящим в экономике, и рынка труда, в котором отсутствуют механизмы согласования предложения и спроса на рабочую силу, является одной из причин высокого уровня безработицы, наблюдаемого в наши дни в Сирии.

Глобализация и сирийская инфраструктура предпринимательской деятельности

Наряду с прочими странами региона, Сирия стремится восстановить свою экономику и активнее участвовать в международной торговле. Уже в течение нескольких лет правительство ведет переговоры с Европейским Союзом о заключении соглашения об ассоциированном членстве. Это соглашение является частью более широкого соглашения о свободной торговле, направленного на снижение тарифных барьеров и расширение экономической интеграции между Европейским Союзом и девятью¹ странами Ближнего Востока и Северной Африки к 2010 году. Несмотря на то, что переговоры между ЕС и Сирией были затяжными и зачастую откладывались по политическим причинам, существует надежда, что в скором времени это соглашение будет подписано.

Система ремесленного обучения

Цель системы ремесленного обучения – показать, как приемлемое, практическое содержание может быть включено в сирийскую систему ПОО, и одновременно разработать процедуру социального диалога. Эта идея зародилась в феврале 2000 года во время встречи рабочей группы в Дамаске, организованной Фондом. Хатем Аль-Хомси, тогдашний заместитель министра образования, был осведомлен о том, что государственная система ПОО не выпускает необходимых специалистов, и обратился к ЕФО за помощью, чтобы изменить такое положение дел. Он склонил группу сирийских промышленников к участию в данном проекте, и экспериментальная система начала принимать определенную форму.

¹ Это Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Марокко, Палестинская автономия, Сирия и Тунис.

Год спустя, в январе 2001 года, ЕФО официально подключился к проекту, предложив свою компетентность по вопросам путей реформирования систем ПОО и предоставив финансовую помощь в размере €600.000 на реализацию трехлетней программы. В самом начале ЕФО ставил перед собой две цели. Первая цель заключалась в том, чтобы заставить сирийскую систему ПОО реагировать на потребности рынка труда путем вовлечения работодателей в разработку и реализацию ремесленного обучения. Вторая цель была направлена на предоставление людям практических знаний о том, как управлять надежной экспериментальной системой, в рамках которой, в течение трех лет будет обучено несколько сотен ремесленников.

Сирийцы имели некоторый предшествующий опыт по использованию немецкой двухуровневой системы обучения, при которой инструкторы часть недели работали в учебном центре, а часть – на промышленном предприятии. До начала 1990-х годов в Дамаске в процессе реализации находилась экспериментальная двухуровневая система, в которую была вовлечена одна школа ПОО. Учитывая этот предшествующий опыт, ЕФО оказал помощь сирийцам в разработке экспериментальной программы обучения на основе школы и предприятия, приспособленной к сирийским условиям.

В сентябре 2001 года был запущен практический этап программы, в рамках которого 82 ученика начали обучение в трех учебных центрах Дамаска – колледже им. Эднана Мердана, колледже Доммера и Третьем институте среднего уровня – и в одной из 19-и компаний государственного и частного сектора. К 2003/04 годам число компаний возросло до 34-х, в то время как число обучающихся оставалось без изменения – 83 ученика в год. В течение 2003 года в систему были включены школы и предприятия города Алеппо. 110 учеников колледжа Аль-Ассида проходили обучение в двух отраслях промышленности и на 14-и предприятиях.

Проект включает три компонента: разработку учебных программ, обучение преподавателей и разработку политики или концепции. Все три компонента связывает важность наведения мостов между различными участниками процесса. Сирия – это страна, в которой государственный аппарат играет главную роль как в области образования, так и в сфере экономики, и здесь отсутствует традиция диалога между правительством и частным сектором. ЕФО был убежден в том, что наикратчайшим путем улучшения сирийской системы ПОО являлся путь развития диалога и активного вовлечения работодателей в разработку и осуществление обучения.

Таким образом, общая ответственность за развитие данной системы в отношении всех трех компонентов лежит на руководящем комитете в составе должностных лиц Министерства образования и представителей промышленных предприятий. Для выполнения ежедневной работы по реализации проекта, на нижнем уровне был сформирован отдел ремесленного обучения Дамасской промышленной палаты (DCI).

Необходимо было обеспечить новую степень доверия между государственными должностными лицами и промышленниками, двумя совершенно разными группами людей, которые не имели опыта совместной работы. Обе стороны должны были быть готовы отказаться от ряда полномочий и принять новые роли. Правительство, которое всегда принимало все решения в отношении ПОО, должно было согласиться с тем, что промышленники должны обладать правом голоса не только в отношении разработки учебных курсов, но и в распределении ресурсов. Промышленники должны были принять тот факт, что обучение тоже входит в круг их обязательств, и научиться определять свои потребности. Наиболее жаркие дискуссии, проходившие во время ежемесячных совещаний руководящего комитета, разворачивались вокруг следующих вопросов: кто несет ответственность и за что, и выполняют ли ответственные лица свои роли должным образом.

Разработка учебных программ

В мае 2001 года были сформированы четыре комитета по разработке учебных программ, которые начали работу по созданию новой учебной программы для каждой отрасли промышленности. Они были составлены на модульной основе и включали планы профподготовки для стажировки на промышленных предприятиях. Базовая группа преподавателей оказала помощь в выработке новых учебных программ, создав планы модульных уроков и тесты. Учебные программы, разработанные смешанной группой лиц из школ и промышленных предприятий, включающих в большом объеме инженеров, были основаны на компетентности. Однако, задержки в оснащении мастерских школ ПОО и задержки по срокам, в

которые преподаватели должны были ознакомиться с новым оборудованием, а также сдержанность со стороны должностных лиц Министерства образования означают, что с точки зрения самого процесса предоставления обучения система находится еще на пути становления в качестве системы обучения, основанной на компетентности.

При этом, со временем проект столкнулся с рядом проблем. Исполнительный персонал жаловался на отсутствие четких организационных структур и на недостаточную поддержку со стороны управления. Прогресс тормозился также нехваткой ресурсов. Несмотря на то, что в июне 2003 года был сформирован государственный отдел ремесленного обучения, он был постоянно недокомплектован по причине нежелания Министерства образования поддерживать штат в полном составе в дополнение к тем сотрудникам, которые были направлены в отдел Дамасской промышленной палаты (DCI). Сотрудники министерства направлялись в отдел лишь по направлению и имели тенденцию уделять своим обязанностям в области ремесленного обучения меньше внимания, чем своим «обычным» обязанностям. Более того, промышленной палатой не было набрано достаточное число экспертов из области промышленности для оказания помощи функционированию системы. В результате этого существующий штат был перегружен работой, и реализация проекта осуществлялась с опозданием в таких сферах, как составление основных показателей и банка данных результатов тестирования учебных программ. Медленно поставлялись ресурсы, такие как транспорт или доступ к интернету.

Недостаточное внимание уделялось также вопросу финансового вознаграждения за работу, осуществляемую в рамках системы. Учителя в Сирии не получают адекватную заработную плату, поэтому большинство из них вынуждены брать вторую работу, чтобы пополнить свои доходы. Когда какой-либо сотрудник преподавательского состава приобретает практический опыт в области промышленности, это означает также и то, что люди меньше времени тратят на исполнение несущественных обязанностей. Преподавателям и директорам школ, участвовавшим в работе системы, не выплачивалось никакого вознаграждения за дополнительное время, которое они затрачивали на посещение совещаний, обучение и разработку учебных программ. Это означало, что вклад некоторых сотрудников и их участие в проекте со временем снижались. В целом, постепенная утечка местных экспертов как из школ, так и из промышленных предприятий представляла собой значительную проблему.

Обучение преподавателей

В период с июня 2001 года по декабрь 2003 года, в Дамаске и Алеппо были разработаны пять программ обучения преподавателей. В программы были включены такие темы, как разработка курса обучения, анализ отраслевой структуры, обучение взрослых, отработка проектов, методика тестирования и формирование навыков проведения презентаций. Инструкторы были ознакомлены с новыми методами обучения и учебными материалами, такими как использование наглядных пособий, планы и модули уроков. Почти все преподаватели положительно отзывались об этом опыте. В результате реализации данного проекта, были модернизированы учебные центры. Правительство Сирии потратило около €700.000 на приобретение нового оборудования для школ. В этом смысле действительно оправдали себя тесные связи между школами и промышленными предприятиями, установленные посредством проведения совместных учебных курсов.

Структура

Что касается данной части проекта, много времени и усилий было потрачено на оказание помощи участникам в определении выполняемых ими ролей и обязанностей в рамках системы. В самом деле, одним из главных достижений было подписание Меморандума о взаимопонимании между Министерством образования и Дамасской промышленной палатой (аналогичное соглашение было позже подписано с Промышленной палатой Алеппо). Для страны с ограниченной культурой социального диалога это было крупным достижением.

Еще одним важным шагом было принятие в 2002 году решения о формировании школьных советов с участием в них представителей из правительства и частных компаний. Цель советов заключалась в предоставлении дополнительной управленческой поддержки для

профессиональных школ и создания нового канала для вовлечения компаний. Так как данные советы являются новым явлением в системе сирийского образования, существует много неясностей в отношении их функционирования в рамках существующей правовой структуры. Например, формирование советов направлено на предоставление школам большей автономии, однако школы не могут принимать решения по расходованию своего бюджета, так как все финансовые решения до сих пор принимаются централизованно. На более практическом уровне, были составлены справочники для всех главных заинтересованных сторон, таких как учащиеся, руководители компаний и члены школьных советов. Для сотрудников, занимающих ключевые позиции, было предоставлено обучение по курсу основам менеджмента.

Еще одним достижением стало создание документа об основах политики для подготовки почвы для ввода государственной системы ремесленного образования в будущем. Хочется надеяться, что через один или два года данная «Зеленая книга» станет законом. Основные структуры будут включать фонд профессионального обучения, получающий финансирование из частных/государственных фондов, секретариат для администрирования системы и учреждение по разработке квалификаций/учебных программ, ответственное за разработку учебных планов и программное обеспечение учебных курсов. Находясь в подчинении у министерства, учреждение ремесленного обучения будет действовать независимо от системы образования и будет пользоваться большой автономностью. Составление проекта документа об основах политики послужило началом дискуссий о путях финансирования общенациональной системы. Идея заключается в разделении финансовых обязательств, при условии, что на начальном этапе государственное финансирование будет покрывать расходы в 100%-м объеме, а спустя несколько лет произойдет разделение финансирования в пропорции 50/50.

Будущее

Хорошей новостью для реализации проекта в целом, стало решение Европейской Комиссии о выделении 21 миллиона евро на реализацию намного более грандиозной программы, направленной на модернизацию всей сирийской системы ПОО. Данный проект MEDA, известный под названием «Модернизация системы ПОО в Сирии», запущен в сентябре 2004 года и рассчитан на четыре года. В рамках данного проекта особое внимание будет уделено укреплению связей между ремесленным обучением и рынком труда. Система ремесленного обучения будет развиваться как часть этой более широкой инициативы, и три школы ремесленного обучения – две в Дамаске и одна в Алеппо – были включены в состав 16 школ ПОО, в которых будет произведена существенная модернизация.

В настоящее время ЕФО оказывает помощь Европейской Комиссии в финансировании и запуске нового проекта. Постоянное содействие, оказываемое Фондом в развитии системы ремесленного обучения в Алеппо, рассматривается как путь поддержания темпа развития реформы и создания почвы для реализации проекта MEDA.

Заключения

В течение последних трех лет система ремесленного обучения достигла заметных успехов, однако она столкнулась и с проблемами. Вопрос управления в целом представлял собой одну из самых существенных проблем. Очень часто наблюдались расхождения между общей тенденцией системы, основанной на децентрализации и формировании партнерских отношений между государственным и частным сектором, и централизованным характером управления системой, осуществляемого министерством. Существующие условия работы, в частности в Министерстве образования, не благоприятствовали беспрепятственной реализации проекта. Руководящему комитету проекта не хватало целеустремленности, и он не смог должным образом сосредоточить свое внимание на решении проблем оперативного руководства и реализации проекта. Для работы в системе был набран персонал, обладающий недостаточным опытом в вопросах ремесленничества. В сочетании с нехваткой ресурсов, эти недостатки в управлении означали, что зачастую отдел ремесленного обучения был не настолько эффективен, насколько он должен был быть.

Отсутствие опыта в Сирии по реализации такого рода проектов в сочетании с некоторым сопротивлением к изменениям означало, что на достижение результатов требовалось больше времени, чем ожидалось. «Мы занимаемся не только вводом в действие двусторонней системы, мы изменяем отношение людей, работающих в DCI, министерстве, школах, и даже студентов, - говорит Хайтам Аль-Яфи, промышленник и член руководящего комитета, - однако следует учитывать, что подобные привычки складывались в течение 30-40 лет, и вдруг делается попытка изменить их в течение трех лет».

Модернизация учебных программ осуществлялась в четырех экспериментальных областях, были разработаны процедуры для приведения их в соответствие с современными концепциями обучения. Для обеспечения рекомендаций для всех лиц, участвующих в системе, были созданы справочные руководства. Была разработана экспериментальная система по тестированию и сертификации, а в 2004 году был осуществлен пробный «прогон» этой программы. Однако, полный ввод данной системы еще не осуществлен из-за того, что Министерство образования в недостаточной мере выполняет свои обязательства.

В рамках проекта удалось создать четкую управленческую структуру системы, которая, как ожидается, обеспечит прочную основу на будущее. Несмотря на то, что многое еще предстоит сделать, было проведено восемь учебных курсов в области управления, в связи с чем возросли потенциальные возможности, как в отношении управления, так и в отношении совместной работы всех заинтересованных групп.

В более широком смысле, ЕФО и сирийские партнеры продемонстрировали, что существуют возможности для создания экспериментальной системы ремесленного обучения с вовлечением предприятий и школ в течение трех лет. Более того, был разработан концептуальный проект по внедрению национальной системы, и начались дискуссии по вопросам ее финансирования. И, наконец, данный проект использовался Европейским Союзом для проверки готовности системы ПОО Сирии для введения более крупных организационных изменений. Тот факт, что ЕС оказал содействие в поддержке более крупномасштабных реформ в Сирии, во многом вызван достижениями системы ремесленного обучения.

Таким образом, несмотря на все ее недостатки и изъяны, данная среднемасштабная экспериментальная система вносит изменения в общую картину. Возможно, что самым большим достижением данного проекта является активизация комплексного процесса осуществления социального диалога между правительством и работодателями. В рамках реализации проекта удалось навести мосты для сотрудничества на всех уровнях – между преподавателями и руководящими сотрудниками предприятий, директорами школ и промышленниками, между министерством и промышленной палатой. Данный диалог только начал развиваться, и в рамках этого диалога должны быть внесены изменения в культуру управления. Впрочем, тот вклад, выходящий за рамки поддержки ЕФО, который внесли как правительство, так и предприятия промышленности в развитие системы ремесленного обучения, означает, что процесс изменений будет продолжаться. Для промышленника Хайтама Аль-Яфи это только начало, но он уверен, что изменения будут воплощены в жизнь. «Самым крупным достижением является то, что правительство признало, что частный сектор является важным социальным партнером и может улучшить достижения проектов такого типа», - говорит Хайтам Аль-Яфи. «Заслуга ЕФО в том, что он положил начало существенному изменению отношения к развитию партнерских отношений между государственным и частным секторами».



ОТЧЕТ О СОСТОЯНИИ РАЗРАБОТКИ НКС (NQF) В РОССИИ

Апрель 2006-го года

Введение

Вопрос о развитии НКС (национальная структура квалификаций, NQF) в России возник два года тому назад в связи с полной интеграцией российского обучения с системой европейского образования и обучения, и для удовлетворения внутренних задач повышения качества ПОО, профессионального обучения и его взаимосвязи с рынком труда и экономикой.

До настоящего дня путь был тернистым, но многообещающим, т.к. потребовалось много времени, прежде чем сама концепция НКС (NQF) устоялась и получила положительный ответ от ответственных лиц в системе образования и обучения, и в целом от работников образования.

Первый толчок был получен от ЕУФ (ETF) и был с энтузиазмом поддержан Национальным центром наблюдения за ПОО (VET), который начал сбор сведений о европейском развитии в области национальных квалификационных структур и систем. Результатом явилась брошюра с обзором подходов к идентификации уровней образования и их описанием в пяти странах ЕС, а также работа по предположениям о повышенных учебных квалификациях согласно Болонскому процессу и подходам к ЕКС (EQF), сформулированным Копенгагенской Технической рабочей группой.

Когда брошюра была готова, состоялся первый семинар с ответственными лицами ПОО, политиками и педагогами. Его проводили эксперты ЕС, которые старались выразить принципы, методики и задачи НКС (NQF) и ЕКС (EQF). На этом этапе не были разработаны исчерпывающие ответы, т.к. понятия были слишком сложными для понимания и стереотипы слишком укоренившимися для быстрого отказа от их влияния.

Поэтому Национальный центр наблюдения продолжил свою работу по составлению на эту тему сообщения, участвуя в консультациях с представителями и специалистами Министерства образования и выдвигая аргументы в поддержку идеи НКС (NQF). Следует подчеркнуть, что понимание концепции НКС (NQF) скрывалось за многочисленными факторами, в особенности, за отсутствием профессиональных стандартов и признанием того, что ПОО (VET) должен полагаться на значение рынка труда и результаты обучения, а не на входящие критерии.

Одновременно ЕУФ (ETF) выдвинул актуальную идею относительно внедрения небольшого проекта для ускорения развития восприятия НКС (NQF) и подходов к нему в России и на Украине. Это обеспечило доступ к примерам по странам в процессе исследовательского тура.

Параллельно с этим Национальный центр наблюдения сформировал проектную рабочую группу в составе официальных лиц Министерства образования, представителей ПОО и экспертов с целью определения уровней НКС (NQF), описания уровней, а также сравнения сегодняшнего неуниверситетского третьего уровня образования (колледжи ПОО, уровень 5B ISCED) в терминах сравнения их уровней с уровнями ЕКС (EQF). При этом рабочая группа столкнулась с наибольшими трудностями при определении более широких компетенций, т.к. подходы в проекте ЕКС (EQF) были признаны слишком громоздкими и противоречивыми.

В то же время рабочая группа завязала связи с Российским Союзом предпринимателей и промышленников, чтобы начать работу по профессиональным стандартам, которая легла бы в основу идентификации уровней НКС (NQF) и помогла бы при идентификации дескрипторов уровней, а также обеспечила бы качественный переход с одного уровня на другой. Была составлена и опубликована другая брошюра по самым современным разработкам в НКС (NQF) во всем мире, содержащая ряд статей из профессиональных журналов.

В то же самое время идея о НКС (NQF) и профессиональных стандартах, а также о новой концепции внешних стандартов ПОО укореняется у российских политиков, что проявилось в решении российского правительства об ускоренной разработке профессиональных стандартов и НКС (NQF).

Были предприняты первые шаги по внедрению этих решений, а именно, начата разработка модели и методологии профессиональных стандартов. Ожидается, что модель будет готова к началу лета. Одновременно объединение служащих быстро развивающегося сектора (общественное питание), который в конце 90-х годов возглавлял разработку опытных профессиональных стандартов (что, к сожалению, не развилось) и владеет методологией разработки профессиональных стандартов, добровольно решило действовать в роли ведущего по стандартам и разработать свою компетенцию и приобрести свой опыт. К этому объединению

присоединилось объединение строительных рабочих, которые также добровольцы по испытанию методологии в своем секторе.

Планы на ближайшее будущее включают разработку стандартов ПОО на базе профессиональных стандартов и модульные автобиографии, основанные на компетенции, а также классификацию групп профессий. Ясно, что вышеуказанное является очередной вехой, а именно, разработкой механизмов и процедур для перевода требований рынка труда в форме профессиональных стандартов в стандарты ПОО.

Следовательно, развитие пойдет по пути:

- созревшего среди руководителей и политиков восприятия НКС (NQF) для перехода на обсуждение НКС (NQF) в России;
- подходов к проекту НКС (NQF), оформленных и разделяемых ответственными лицами и политиками;
- плана деятельности для последовательности запланированных и одобренных шагов по разработке:
 - профессиональных стандартов;
 - механизмов перевода их в стандарты ПОО;
 - описания уровней;
 - типов решений.

Планы и вытекающие из них попытки, всеми средствами призывающие к поддержке на политическом уровне и возрастающему признанию значения и роли НКС (NQF) ответственными лицами, вселяют надежду и уверенность.

Вопросы для обсуждения

- Какими путями можно заручиться политической поддержкой НКС (NQF)?
- Кого это касается?
- Что можно сделать в поисках соответствующей поддержки развития НКС (NQF) среди ответственных лиц?
- Каковы основные препятствия на пути вовлечения ответственных лиц в этот процесс?
- Какой план действий может оказаться подходящим с учетом условий в стране?

РАЗНООБРАЗИЕ СИСТЕМ И СТРАТЕГИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ДОСТИЖЕНИЕ ОБЩЕЙ ЦЕЛИ: РАЗВИТИЕ ТПОО

Ориол Хомс, социолог, Директор Fundació Cirem, апрель 2006 г.

Новая политика добрососедства Европейского Союза с пограничными странами обуславливает необходимость в новом рамочном механизме сотрудничества и совместных действий, основанном на уроках прошлого и задачах на будущее этой части мира. В прошлом совместная работа в области систем образования сыграла в этих отношениях важную роль, и на данном этапе по-прежнему, и сильнее, чем когда-либо, существует желание, чтобы эти системы играли решающую роль для развития в будущем.

Наблюдая сегодня за совместной деятельностью в области образования, мы можем подтвердить, что контакты, инициативы, программы и культурные связи между странами ЕС и их соседями носят широкий характер. В странах, недавно вошедших в состав Европейского Союза, меры поддержки, направленные на модернизацию существующих в них систем образования и приведение их в соответствие с инструментами Сообщества, принесли ощутимые плоды за относительно короткий промежуток времени. Таким образом, уже накоплен значительный опыт сотрудничества в области образования между Европейским Союзом и его соседями.

Одна из задач текущего момента, в значительной мере разделяемая всеми, состоит в консолидации этих отношений при одновременном их углублении, чтобы ответить на вызовы, с которыми предстоит столкнуться в будущем этой зоне. Эта установка носит более чем единогласный характер в том смысле, что образование представляет собой ключевой элемент, позволяющий ускорять экономическое и социальное развитие стран и обеспечивать благосостояние их граждан. Сотрудничество в целях образования также является элементом огромного стратегического значения для обогащения взаимоотношений между ЕС и его соседями. Задачи развития систем ТПОО представляют собой логический интерфейс, так как они являются общими для обеих сторон, и их решение идет на благо обеих сторон, что позволяет создать прочную сеть положительных отношений. Эти сложившиеся отношения могут сыграть определяющую роль при решении вопросов, в которых может отсутствовать аналогичная обоюдность интересов. Мосты, наведенные для нужд образования, могут облегчить переход к другим контактам в решающие моменты.

Хорошие результаты, достигнутые на сегодняшний день в сфере сотрудничества между системами ТПОО, носят наглядный характер. На сегодняшний день практически все руководители в области образования стран-соседей лично знакомы с характеристиками систем ЕС и внимательно отслеживают происходящие в них изменения. Сформировался прочный костяк европейских экспертов, знающих системы и проблемы ТПОО стран-соседей. Большая часть мер реформирования систем ТПОО, предпринимаемых странами-соседями, пользуется поддержкой Европейского Союза. Множество стран в той или иной степени участвует в европейских программах в помощь развитию ТПОО. Были созданы пространства обмена опытом и диалога, обеспечивающие интенсификацию контактов и форумы для дискуссий. Значение, придаваемое образованию в Европейском Союзе, отныне неизменно находит место в выступлениях и пожеланиях руководства стран-соседей. Было выработано множество совместных деклараций, демонстрирующих желание поощрять сотрудничество в вопросах ТПОО.

Только что проделанный нами анализ дает позитивную картину сотрудничества, которое мы можем квалифицировать как этап взаимного познания и создания инструментов, позволяющих поддержать стремление к налаживанию прочных связей. Этот этап должен быть закреплен и углублен благодаря совершенствованию и расширению существующих методов и мер сотрудничества; он также может стать хорошей отправной точкой для того, чтобы начать планирование нового этапа, который позволит гораздо более четко определить цели и стратегии, на которые следует ориентироваться. Вопросы, которые потребуются задать себе на этом новом этапе, являются следующими: в каком направлении должно двигаться сотрудничество?, каковы вызовы, с которым придется столкнуться странам-соседям, и какую форму может принять содействие со стороны Европейского Союза?, в каком направлении должны развиваться системы ТПОО стран-соседей?, какие инструменты сотрудничества должны быть наиболее подходящими?

Некоторые из этих вопросов нашли ответ, в более или менее подразумеваемой форме, в рамках деятельности текущего этапа, однако, потребуется, вероятно, дополнительная работа по их разъяснению и уточнению, чтобы можно было соответствующим образом адаптировать стратегии и инструменты действия. Необходимо будет установить более четкие приоритеты в зависимости от потребностей каждой из стран и с учетом специфики существующих в них условий. Это позволит более эффективно подходить к решению задач, стоящих перед каждой из них.

Европейский Союз должен, в свою очередь, более глубоко поразмыслить над возможностями своего содействия. Убедительность европейских моделей ТПОО, безусловно, усилила заинтересованность в том, чтобы лучше узнать их и перенести некоторые из их элементов в условия стран-соседей. Европейские модели характеризуются:

- i. значительным уровнем развития своих систем ТПОО
- ii. пониманием стратегической связи между комплексной политикой в области ТПОО и политикой обеспечения занятости и экономического развития
- iii. многообразием их систем, прочно увязанных с национальной спецификой и взаимно дополняющих друг друга
- iv. наличием четко сформулированных инструментов сотрудничества и координации, и
- v. участием всех партнеров в процессе принятия решений и их активной причастностью к этому процессу.

Можно констатировать, что особенностью европейских моделей является не их однородность, но та роль, которую они играют в комплексе своих национальных систем, и методология их согласованной деятельности. Прошло уже несколько лет с тех пор, как Марк Морис и другие обществоведы привлекли внимание к общественному характеру систем обучения и квалификации, в большей степени зависящих от исторической траектории и институциональных характеристик каждой страны, чем от транснациональных экономических и политических тенденций.

С этой точки зрения, потенциальное содействие с европейской стороны носит, главным образом, политический и методологический характер, и не ставит в качестве главной цели предоставление конкретных решений по национальным моделям. Конкретные решения должны родиться в ходе совместных размышлений, основанных на условиях, потребностях и приоритетах каждой страны-соседа. Действительно, в Европейском Союзе мы многому научились друг у друга, и это сотрудничество принесло свои плоды. Приоритетная стратегия может заключаться в следующем: добиться активизации связей в той степени, чтобы в рамках сплоченной коллективной работы рождались новые идеи, новые инициативы, которые, будучи преломлены в свете конкретных условий каждой из стран-соседей, готовили почву для зарождения реформаторских и инновационных проектов, потенциально полезных для этих стран.

Большим соблазном текущего этапа является использование неравновесия между сторонами в качестве стимула для приобретения на “супермаркете европейских национальных моделей” соответствующих решений, которые, будучи слегка адаптированы, могли бы быть имплантированы в различных условиях без учета их специфики. Такого рода пересадка моделей принесла бы весьма слабые результаты и низкий коэффициент полезного действия.

Европейской стороне необходимо в большей степени настаивать на том факте, что каждая страна должна строить свою собственную модель. Ее роль могла бы состоять в поощрении мер по созданию совместных пространств для дискуссий и размышлений, под эгидой которых страны-соседи могли бы лучше выразить свои потребности и приоритеты и сосредоточить свое внимание на особенностях функционирования своих обществ. Необходимо сделать все возможное для изыскания подходящих национальных стратегий, адаптированных с учетом задач, стоящих перед этими странами. Одним словом, необходимо призывать страны-соседи к тому, чтобы каждая из них играла более активную роль и была в большей степени причастна к этому процессу, и в этом, наверное, и кроется проблема.

При этом, требуется ряд оговорок, так как нельзя ставить знак равенства между всеми странами-соседями, и следует четко различать крупные группы, на которые можно разбить эти страны в зависимости от существующей в них ситуации: страны-кандидаты, страны Западных Балкан, страны Восточной Европы и южного Средиземноморья, каждая из которых подчиняется совершенно различным общественным реалиям. В большинстве случаев эти страны находятся на стадии перехода к демократическим моделям рынка, который обычно характеризуется наличием дисбалансов и противоречий.

Мы можем конкретно выделить два источника напряженности, сказывающихся на системах ТПОО. Прежде всего, это несоразмерность успеха, достигнутого благодаря инвестированию в общее и высшее образование, недостаточному росту экономических рынков, не способных ассимилировать уровни образования, полученного поколениями, насыщенными с

демографической точки зрения. Ясно, что, в таких условиях обучение и системы ТПОО вынуждены расплачиваться за последствия, так как они находятся между двух огней: с одной стороны, они должны найти выход законным чаяниям молодого поколения, которое связывает большие надежды с долгими годами, потраченными на обучение, а, с другой стороны, они вынуждены сталкиваться с очень малым платежеспособным спросом на квалификации на рынке труда.

Как бы там ни было, приходится исходить из этой ситуации и рассматривать ее в качестве отправной точки. К чему пытаться применять рецепты, оказавшиеся полезными в других ситуациях и при других обстоятельствах? Не будем забывать, что европейские системы образования консолидировались в большинстве стран в эпоху кризиса квалификаций и высокой потребности в рабочей силе, что противоположно той ситуации, в которой находится большинство стран-соседей.

Необходимо также учитывать проблемы государственного управления, с которыми сталкивается большинство из этих стран, и которые мешают им четко формулировать свои потребности, устанавливать приоритеты, привлекать партнеров системы, преодолевать препятствия ... Эти две трудности взаимно усиливают друг друга и вызывают комплексное сопротивление переменам, затрудняющее продвижение вперед на пути к большей эффективности и действенности систем ТПОО в этой зоне.

В краткосрочной перспективе эти два вида трудностей будут, вероятно, доминировать в сфере сотрудничества, и нужно будет подумать над тем, как двигаться вперед в этой ситуации. Опыт, накопленный в Европейском Союзе, может подсказать полезные каналы размышления на эту тему.

Известно, что в Европейском Союзе эффективность открытого метода координации зависит от готовности национальных руководителей проводить в жизнь совместно принятые ими обязательства. И эта готовность зависит от политической ответственности каждого из них и от способности общественных кругов оказывать на них давление. Речь идет о методе сотрудничества среди равных. Исходя из этого опыта, можно сделать вывод о необходимости обеспечения более важной роли политики, служащей основой для принятия более твердых обязательств в отношении реализации мер, провозглашаемых в их выступлениях.

Принятые в Пизе протоколы не позволяют точно уяснить, каковы факторы, напрямую связанные с хорошими или плохими результатами в области образования, однако они отчетливо высвечивают тот факт, что лучшими системами являются хорошо функционирующие системы, а худшими – плохо функционирующие. Это свидетельствует о том, насколько важно уделять первоочередное внимание аспектам руководства системами образования.

Общественная неоднородность европейских систем отчетливо обозначает тот факт, что каждая страна должна найти свою собственную модель и, в случае стран-соседей, свою формулу равновесия между социальными потребностями и требованиями рынка труда. И именно в этом вопросе, скорее всего, встретится самое большое расхождение позиций в том, что касается систем стран Европейского Союза. Создание условий для размышления о наиболее эффективных стратегиях, исходя из конкретных и четко сформулированных потребностей, может стать одной из задач пространств для дискуссий и сотрудничества между двумя сторонами. Как с максимальной отдачей использовать богатые залежи квалификации, обеспечиваемые системой общего образования, чтобы преобразовать их в энергию, создающую возможности трудоустройства и экономического роста? Как сделать учебные программы частью проектов по инвестированию и созданию экономической деятельности, чтобы придать им большую конкурентоспособность? Как повысить квалификацию трудящихся производственной сферы, находящихся в широко распространенной неформальной ситуации, чтобы способствовать повышению их производительности, облегчая их переход к труду в официальной экономике?

Вовлечение всех партнеров систем ТПОО является константой, присущей каждой из европейских моделей. Как обеспечить это вовлечение в условиях и обстоятельствах стран-соседей? Могут ли государственные и частные организации в Европе принимать более активное участие во внедрении программ разработки систем ТПОО?

Сотрудничество между Государствами-Членами ЕС показало себя как весьма успешная стратегия повышения качества систем ТПОО. Можно ли еще сделать еще более тесными горизонтальные связи сотрудничества между самими странами-соседями? Доказательством этому является опыт сотрудничества со странами-кандидатами.

Невозможно просто и быстро найти ответы на все эти вопросы, но не вызывает сомнений то, что, работая вместе, мы в конце концов найдем их.