

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ



С. А. Беляков, А. А. Иванова

ПРОБЛЕМЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НЕПРЕРЫВНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ



S. A. Beliakov, A. A. Ivanova

Construction of lifelong learning governance system: key aspects

Article gives the contents of lifelong learning system concepts and reveals foreign experience in continuous educational systems creation and development. The place of lifelong learning system in Russian educational system upgrade process is determined and conditions are determined, under which this process can exist. A large part is devoted to education management system and process of continuous education management modelling characteristics using IDEF0 methodology. Article includes main characteristics of continuous education, that can be determined in numbers. Specific objectives to be solved by continuous education management system are revealed.

Ключевые слова: непрерывное образование, образование в течение жизни, непрерывное образование за рубежом, задачи развития образования, требования к системе непрерывного образования, управление непрерывным образованием, моделирование управления образованием, задачи управления непрерывным образованием.

В течение последних двух десятилетий понятие «обучение в течение жизни» — lifelong learning (далее — LLL) все чаще становится основополагающей целью политики в сфере образования, в первую очередь, в западных странах на национальном и на международном уровнях, представляется как один из путей достижения социально-экономического развития и как инструмент для продвижения идей информационного общества и общества, основанного на знаниях. Несмотря на частое использование в различных документах исследовательского характера, в государственных актах и программах, термин LLL остается во многом концептуальным представлением, не получившим формализованного определения.

В условиях Российской Федерации обучение в течение жизни трансформировалось в по-

нятие «непрерывное образование», также не получившее пока своего однозначного определения. В литературе используются главным образом три различающихся между собой понятия непрерывного образования:

- образование на протяжении всей жизни человека;
- образование взрослых;
- непрерывное профессиональное образование.

Указанные понятия, несмотря на их внешнее сходство, ставят разные задачи перед системой образования и требуют различных подходов для организации управления ею.

Идея LLL, как отмечается рядом зарубежных исследователей, сформировалась в середине 50–60-х гг. XX в., хотя упоминаются и более ранние даты, например 1926–1929 гг. [16, 23].

Зарождение идей непрерывного образования можно обнаружить у Платона, Конфуция, Сократа, Аристотеля, Сенеки и других выдающихся древних ученых. Идеи непрерывного образования представлены во взглядах Вольтера, Гете, Руссо, которые связывали их с достижением полноты человеческого развития. Первые попытки реализовать идею непрерывности образования были предприняты в XIII–XIV вв. в городах Европы на базе так называемых «цеховых школ» [3].

Обобщение опыта ряда европейских стран по реализации идеи образования в течение жизни и роли вузов в этом процессе, предпринятое некоторыми авторами [18], привело к выводу о том, что нет и не может быть единого согласованного универсального определения LLL, которое бы включало в себя как концептуальные, так и операционные компоненты. На операционном уровне содержание и морфология LLL варьируют в зависимости от структуры и исторического развития системы образования в каждой отдельно взятой стране. Даже в рамках одной страны значение и содержание данного термина могут меняться с течением времени. Например, такие термины, как непрерывное образование (*continuing education*), образование для взрослых (*adult education*), постоянное (в смысле процесса осуществления) образование (*permanent education*), обучение в течение жизни (*lifelong learning*), возобновляемое (периодически) образование (*recurrent education*), образование в течение жизни (*lifelong education*), применяются, как правило, в одном смысле, хотя и могут быть определены по-разному.

Следует отметить, что в случае использования приведенных терминов в их строгом смысле для целей построения управленческих организационных структур в области LLL могут быть получены различные результаты. Это заставляет более пристально изучить содержание отношений, складывающихся в области LLL.

Совет Европы и Европейский парламент объявили 1996 г. годом LLL в Европе, и именно тогда практически одновременно на саммитах трех основных международных организаций: ОЭСР, ЮНЕСКО и Совета Европы – концепция LLL нашла отражение в ряде документов, центральной идеей которых в большинстве случаев было создание стратегий, обеспечивающих возможности получения образования и обучения для всех людей на протяжении всей их жизни [18].

ЮНЕСКО в своем видении LLL предложила позиционировать университеты не только как

центры, играющие важнейшую роль в образовательном сообществе, но и диверсифицировать их роль, превратить их в своего рода «перекрестки обучения» на протяжении всей жизни граждан. Деятельность ЮНЕСКО существенно повысила интерес правительств, исследователей, граждан к изучению вопросов, связанных с ролью LLL в современном мире, в частности на международном уровне. ОЭСР выпустила в 1973 г. документ под названием «Стратегия в области периодического образования», целью которого являлось «расширение реализации образовательных возможностей в течение жизни индивидуума». Совет Европы предложил всестороннюю концепцию непрерывного обучения в качестве основы для новых образовательных политик, «восприимчивых к ожиданиям быстро растущего числа и еще более диверсифицированных образовательных потребностей каждого индивидуума, молодого или в возрасте, проживающего в новом европейском обществе» [18].

Саммит Европейского совета в Лиссабоне (Португалия) в марте 2000 г. выступил с инициативой создания общеевропейской системы LLL и утвердил положение о том, что успешный «переход к экономике и обществу, базирующимся на знаниях, должен сопровождаться переходом к концепции обучения в течение жизни». Эти решения были приняты во внимание в 2000 г. Европейским союзом при обсуждении вопросов разработки всесторонней стратегии реализации LLL на индивидуальном и институциональном уровнях, а также во всех сферах общественной и частной жизни. В некотором смысле результатом этих обсуждений стало рабочее определение понятия LLL как «всесторонне направленной обучающей деятельности, осуществляемой на постоянной основе с целью повышения уровня знаний, навыков и профессиональной компетенции», данное Еврокомиссией и представителями стран – членов Евросоюза в рамках Европейской стратегии занятости (EES)¹ и принятое в качестве точки отсчета для последующих обсуждений и действий [14].

Официально «образование в течение жизни» было включено в состав Болонского процесса в 2001 г. Вопросы развития LLL легли в основу Болонского семинара, посвященного вопросам признания дипломов и системы кредитов в контексте LLL, проходившего в Праге в июне 2003 г. По итогам семинара были сделаны рекомендации заинтересованным участникам LLL.

Высшим учебным заведениям и другим образовательным учреждениям было рекомендова-

но адаптировать их внутренние политики для продвижения идеи признания первоначального формального, неформализованного и неформального образования для получения доступа и льгот в получении образования, а также интегрировать LLL в их генеральные стратегии, планы развития и миссии.

Общественным организациям, имеющим отношение к системе высшего образования, было рекомендовано разработать новый тип рамочных квалификационных требований, которые бы интегрировали формы LLL в качестве возможных путей получения высшего образования, а также со своей стороны гарантировать право на получение беспристрастной оценки и признания квалификаций, оказывать содействие высшим учебным заведениям в разработке и претворении в жизнь политических мер и средств в области LLL и поддерживать их в этом стремлении, а также применять соответствующие методы для оценки и, если необходимо, аккредитации различных форм LLL.

Таким образом, в европейском сообществе формируется единый подход к пониманию содержания образования в течение жизни, непрерывного образования.

Вместе с тем в разных странах сохраняются различия и неоднозначность в определениях и подходах к LLL.

На государственном уровне в Финляндии, например, понятие LLL трактуется очень широко, как общий принцип, который действует сразу на нескольких уровнях. Наряду с индивидуумом он охватывает сообщества, в которых люди живут и работают, а также социальные параметры, которые создают возможности для их деятельности. В основе этого принципа лежит управление образовательной карьерой граждан, деятельностью сообществ и меры, направленные на продвижение обучения, с целью дать им возможность осуществлять в рамках всего общества базовый и непрерывный процесс обучения [20].

Во Франции понятие LLL уходит корнями в события Французской революции 1794 г., когда была создана Национальная школа искусств и ремесел (Conservatoire National des Arts et Metiers — CNAM) как научный, технологический музей и институт высшего образования для взрослых. Именно CNAM остается до сих пор самым большим поставщиком услуг LLL на образовательном рынке Франции. В нем обучается 30 % от общего числа зарегистрированных студентов. В начале 50-х гг. XX в. во Франции появилась концепция постоянно осуществляемого

образования (*education permanente*), которая первоначально включала всю образовательную деятельность после базового образования. Понятие LLL все чаще используется наряду с термином «*education permanente*», но среди специалистов оно рассматривается в качестве образования, более ориентированного на рынок труда, инструмента развития экономики через обучение граждан.

В Великобритании общепринятого определения LLL до настоящего времени нет, используется несколько трактовок этого термина:

- общий взгляд на образование — «от колыбели до могилы»;
- обозначение обучения на более поздних этапах жизни человека по завершении «изначального образования»;
- постобязательное образование, включающее в себя как послешкольное образование (возраст обучающихся 16–19 лет), так и высшее образование;
- образование или обучение, которое имеет место после того, как человек завершил *full-time* образование.

При этом развитие LLL рассматривается не как правительственная программа или интерес одного института, а как широкомасштабная задача, имеющая отношение к поведению и отношениям многих работодателей, частных лиц и организаций. Государство при этом играет определенную роль в этом процессе, но не может обеспечить практической реализации идей образования в течение жизни [17, 22].

В Швеции образование для взрослых играло главную роль в формировании современного шведского общества, его индустриального и экономического развития и его политической культуры. Оно было законодательно закреплено и получило государственное признание в 1923 г. В конце 60-х — начале 70-х гг. XX в. акцент был смещен от образования для взрослых в сторону «периодического обучения». Реформа высшего образования 1977 г. включала множество идей, связанных с развитием «периодического образования», и закрепила их в новых организационных формах и структурах, которые до сих пор регулируют деятельность университетов в этой области. Фактически вследствие этой реформы высшему образованию Швеции стали присущи многие черты LLL, несмотря на то, что официально это нигде не было зафиксировано [15, 21].

Существенные меры по продвижению идей LLL, в том числе и на государственном уровне,

были предприняты в Японии. В 1984 г. был организован Специальный совет по реформе сферы образования как временный консультационный комитет при премьер-министре страны. В рекомендациях совета отмечалось, что в будущем LLL должно стать основным исходным условием развития образования, и особое значение придавалось смещению от системы образования, разделяемой на две составляющие (школьного и социального² образования), в сторону LLL. Парламентом Японии в 1990 г. был принят Закон «О развитии образования в течение жизни», предписывающий к исполнению ряд мер по поддержке LLL, включающих организацию советов по LLL на национальном уровне и уровне префектур, поддержку продвижения образования в течение жизни на местном уровне, а также осуществление исследований по выявлению образовательных потребностей и спроса на образовательные услуги со стороны населения префектур [18].

Таким образом, идея LLL, как один из путей достижения социально-экономического развития и как инструмент для продвижения идей информационного общества и общества, основанного на знаниях, сформировалась в середине 60-х гг. XX в. и нашла отражение в различного рода документах трех ведущих международных организаций: ОЭСР, ЮНЕСКО и Совета Европы. В конце 90-х гг. XX в., во многом благодаря деятельности Совета Европы в европейском сообществе начинает формироваться единый подход к пониманию содержания образования в течение жизни, непрерывного образования, но вместе с тем в разных странах все еще сохраняются различия и неоднозначность в определениях и подходах к LLL.

В российских документах и материалах, посвященных государственной и (или) региональной политике в области образования, непрерывное образование занимает весьма скромное место и упоминается, с нашей точки зрения, больше в концептуальном, постановочном плане. Собственно, это характерно и для позиции Европейского сообщества, где только в последние годы начало складываться более четкое представление о содержании LLL.

Согласно большинству оценок, экономическое возрождение России невозможно без кардинального улучшения качества кадров, обеспечивающих конкурентоспособность страны и развитие всех сфер жизни государства и общества, а значение профессионального образования, основного и дополнительного, которое выполняет функции адаптации профессиональной компетен-

тности кадров к быстро меняющимся требованиям экономики, резко возрастает. Основным направлением решения кадровой проблемы считается создание и развитие системы непрерывного образования, или «образования в течение жизни».

Необходимость развития непрерывного образования в качестве задачи выдвигалась неоднократно, например:

- при формировании основных направлений перестройки высшего и среднего специального образования в стране в 1989 г. указывалось на необходимость перехода от сложившегося в стране порядка периодического (а на практике — эпизодического) повышения квалификации к системе непрерывного, оперативного пополнения и обновления знаний [7, 25];

- в материалах по реформированию образования в 1997 г. в качестве основополагающей цели реформирования был определен переход к многообразному и непрерывному образованию, охватывающему всю активную жизнь человека [10, 9];

- совершенствование системы непрерывного образования было определено в качестве одного из основных мероприятий (заданий) Федеральной программы развития образования [12];

- проектом Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.) [8] недостаточное развитие системы непрерывного профессионального образования было отмечено в качестве фактора сдерживания технико-технологического обновления экономики и эффективной ее модернизации.

Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г. [4] было определено одно из приоритетных направлений решения задач обеспечения качества, доступности и эффективности образования — развитие системы непрерывного профессионального образования. Для решения поставленных задач в среднесрочном периоде необходимо обеспечить развитие инфраструктуры непрерывного профессионального образования, включающей:

- создание общенациональной системы оценки качества образования на всех его уровнях, а также при прохождении различных образовательных программ, обеспечивающих повышение квалификации, профессиональную переподготовку, смену форм и областей профессиональной деятельности;

- расширение числа организаций, реализующих образовательные программы непрерывно-

го профессионального образования (в первую очередь повышения квалификации и переподготовки кадров) за счет привлечения в эту сферу различных необразовательных организаций, имеющих ресурсы для осуществления разнообразных дополнительных профессиональных программ в рамках внутрифирменного обучения;

- развитие общественно-профессиональных организаций с широким представительством работодателей, деятельность которых будет направлена на формирование адекватных запросам рынка труда квалификационных требований к уровню подготовки специалистов, поиск и отбор современных образовательных технологий, а также оценку (аттестацию и аккредитацию) качества образовательных программ;

- переход к модульному принципу построения программ непрерывного профессионального образования, обеспечивающему повышение образовательной мобильности, а также большую гибкость системы образования, ее ориентированность на индивидуальные потребности обучающегося и запросы рынка труда;

- переход от управления образовательными учреждениями к управлению образовательными программами. Вследствие этого такие управленческие функции, как контроль, финансирование и оценка качества деятельности, будут осуществляться по отношению именно к образовательным программам.

Концепция предусматривает осуществление перехода на двухуровневую систему высшего профессионального образования (с учетом особенностей организации подготовки по ряду специальностей), создание организационных и правовых механизмов интеграции программ начального и среднего профессионального образования, включения их в систему непрерывного профессионального образования.

Развитие непрерывного образования, таким образом, является одним из приоритетных направлений государственной образовательной политики.

Действующие законодательные и нормативные документы не содержат формализованного определения непрерывного образования. Федеральной целевой программой развития образования на 2006–2010 гг., которая, очевидно, и является на данный момент основным документом, определяющим как понятие непрерывного образования, так и отдельные его элементы, указывается, что «непрерывное образование — процесс роста образовательного (общего и профессионального) потенциала личности в течение

всей жизни на основе использования системы государственных и общественных институтов и в соответствии с потребностями личности и общества». Необходимость непрерывного образования обусловлена прогрессом науки и техники, широким применением инновационных технологий, приростом новых знаний на 4–6 % ежегодно [11]. По нашему мнению, правильнее было бы рассматривать рост образовательного потенциала все же в качестве результата функционирования системы непрерывного образования.

Особенностью непрерывного образования является то обстоятельство, что гражданин в этой системе может обучаться в течение всей своей жизни, т. е. многократно «входить» в систему образования в качестве обучающегося и, соответственно, «выходить» из нее в качестве обученного по тем или иным образовательным программам различного уровня. Гражданин, желающий получить образование (или набор образовательных услуг), пройдя через систему образования и получив желаемые услуги, может «выйти» из системы и больше никогда в нее не возвращаться. Тогда для него система не становится системой непрерывного образования. Система образования может рассматриваться в качестве системы непрерывного образования в том случае, если гражданин «возвращается» в нее для получения нового набора образовательных услуг через какой-то промежуток времени. Однако возврат в систему образования может и не означать ее «непрерывности», поскольку может носить случайный характер. Следовательно, непрерывность образования определяется фактом многократного обращения к ней субъекта, желающего получить образование, и числом таких обращений в течение жизни. Поскольку каких-либо объективных критериев определения числа таких обращений не выработано, можно только предполагать, что их должно быть больше одного³.

Не всякая система позволяет осуществлять многократное прохождение через себя. Например, через систему высшего профессионального образования, осуществляемого на бесплатной основе, гражданин может пройти только один раз. Именно такое ограничение установлено законодательством: бесплатным может быть высшее профессиональное образование, предоставляемое впервые (т. е. только в первый, он же — единственный, раз). Если же рассматривать систему образования в целом (см. определение системы образования, данное в [2, ст. 8]), то нетрудно увидеть предоставляемые ею возможности вхож-

дения субъекта в образовательный процесс в качестве обучающегося практически в любой момент времени. Следует отметить также, что система образования в ее нынешнем варианте выдвигает ряд условий, необходимых для обеспечения непрерывности образования, в частности:

- получение образования более высокого уровня возможно после получения образования предыдущего уровня;
- в образовательных учреждениях общего образования, начального и среднего профессионального образования могут учиться не только дети, но и взрослые;
- повышение квалификации возможно только при наличии соответствующего профессионального образования и квалификации.

Эти факторы, однако, не исключают возможности многократного получения образования в различных формах и по различным образовательным программам. Следовательно, существующая система образования может характеризоваться как предоставляющая возможность непрерывного или, точнее, многократного образования. Отсюда следует, что систему непрерывного образования не нужно формировать заново, а нужно развивать действующую систему образования, расширяя ее возможности по осуществлению образовательного процесса в непрерывном, регулярно возобновляемом режиме.

Непрерывное образование может быть:

- действительно непрерывным — постоянное обучение без перерывов (за исключением технологических перерывов на каникулы);
- периодическим — обучение через более или менее регулярные промежутки времени, обусловленные особенностями производственной деятельности, которой занят гражданин;
- эпизодическим — обучение по необходимости в связи с изменением места работы (социального статуса), для удовлетворения личных потребностей в обучении (кружки, клубы по интересам, обучение профессиональным навыкам для личных целей, не связанных с профессиональной деятельностью) и т. п.

В настоящее время непрерывное образование в России можно характеризовать как в основном эпизодическое, несистематическое для большинства граждан. Исключение составляют педагогические, медицинские работники, а также работники ряда других производств, повышение квалификации которых является обязательным условием их профессиональной деятельности и должно осуществляться строго периодически.

Следует отметить, что на осуществление повышения квалификации этих категорий работников выделяются бюджетные средства в смете расходов образовательных и медицинских учреждений, делая его для них, таким образом, не только обязательным, но и доступным. Для остальных работников LLL является возможным, но ограниченно доступным. Связано это с тем, что получение образования должно оплачиваться либо за счет собственных средств гражданина (ограниченность по параметру дохода), либо за счет средств работодателя⁴ (ограниченность по параметру дохода работодателя в части средств, которые могут быть затрачены на обучение персонала).

Использование средств работодателя для оплаты обучения работника ограничено Налоговым кодексом Российской Федерации. Источником средств для таких расходов может быть либо прибыль после уплаты налогов, либо расходы, относимые на себестоимость продукции. Кодексом допускается включение расходов на подготовку и переподготовку кадров в состав себестоимости [6, ст. 264] в составе прочих расходов, исключаемых из базы обложения налогом на прибыль, если:

- соответствующие услуги оказываются российскими образовательными учреждениями, получившими государственную аккредитацию (имеющими соответствующую лицензию), либо иностранными образовательными учреждениями, имеющими соответствующий статус;
- подготовку (переподготовку) проходят работники налогоплательщика, состоящие в штате, а для эксплуатирующих организаций, в соответствии с законодательством Российской Федерации отвечающих за поддержание квалификации работников ядерных установок, — работники этих установок;
- программа подготовки (переподготовки) способствует повышению квалификации и более эффективному использованию подготовляемого или переподготавливаемого специалиста в этой организации в рамках деятельности налогоплательщика.

Иными словами, обучать работников за счет средств, относимых на себестоимость продукции, можно, если такое обучение действительно необходимо для производства, обусловлено характером производства или установлено законодательством, как отмечалось выше.

При этом не признаются расходами на подготовку и переподготовку кадров расходы, связанные с организацией развлечения, отдыха или

лечения, а также расходы, связанные с содержанием образовательных учреждений или оказанием им бесплатных услуг, с оплатой обучения в высших и средних специальных учебных заведениях работников при получении ими высшего и среднего специального образования. Указанные расходы для целей налогообложения не принимаются. Следовательно, за счет работодателя возможно обучение работников главным образом в форме повышения квалификации.

Как следует из множества определений, образование можно считать непрерывным, если оно удовлетворяет ряду условий. В частности, оно должно давать возможность гражданину:

- обучаться постоянно, т. е. участвовать в образовательном процессе или последовательно в нескольких образовательных процессах без длительных перерывов (разумная непрерывность);
- включаться в образовательный процесс и выходить из него в любое удобное для него время;
- быстро, с минимальной задержкой по времени выбирать тот или иной образовательный процесс для участия в нем в качестве обучающегося или набор образовательных процессов (образовательных программ);
- иметь возможность выбирать место обучения.

Само по себе наличие системы образования, соответствующей указанным условиям, может быть достаточным для удовлетворения запросов населения, но по ряду позиций недостаточным для удовлетворения потребностей государства. Система непрерывного образования должна быстро и гибко реагировать на дифференцированный спрос населения на образовательные услуги и удовлетворять его. При этом она же должна не менее быстро реагировать и на спрос рынка труда, предлагая населению соответствующие этому спросу образовательные услуги.

Основными целями непрерывного образования могут считаться адаптация гражданина к изменяющимся условиям его профессиональной деятельности и (или) удовлетворение его индивидуальных потребностей. Сложнее выделить основные цели непрерывного образования с позиций органов власти и управления. В связи с этим можно выделить следующие основные направления:

- обеспечение постоянного обучения в формах повышения квалификации, переобучения, повышения образовательного уровня лиц, занятых в государственном секторе экономики;
- адаптация определенной части населения к изменяющимся условиям: обучение и переобучение

военнослужащих, оканчивающих службу в армии, безработных, выпускников вузов, специальности которых пользуются ограниченным спросом на рынке труда, и др.;

- обеспечение использования гражданами своего свободного времени, предоставление возможности посещать занятия по интересующим их специальностям и направлениям обучения, получать образовательные услуги в различных формах.

Рассматривая эти направления, можно отметить, что они вполне могут быть реализованы «обычной» системой образования при создании побудительных мотивов у граждан к обучению (повышению квалификации, повышению образовательного уровня, получению дополнительного образования и т. д.) по тем направлениям и специальностям, которые нужны для экономики государства и (или) отдельного региона.

Следует также отметить, что обязательным по Конституции РФ является только общее образование, а все «остальное» образование таковым не является, и его осуществление возможно при наличии желания самого гражданина или, в случае его несовершеннолетия, его официальных представителей. Следовательно, у органов управления существуют только два основных направления вовлечения граждан в образование:

- действовать в соответствии с законодательством, требующим получения всеми гражданами основного общего образования (на основе предыдущих уровней образования);
- создавать благоприятные условия для вовлечения граждан в образовательный процесс для получения других уровней образования, создавать заинтересованность в получении знаний (навыков, квалификаций и т. п.), являющихся результатом получения образовательных услуг.

Необходимо также выделить ряд объективных характеристик системы непрерывного образования, определяющих возможности «включения» в нее гражданина в качестве обучающегося независимо от уровня и (или) формы получаемого образования. К ним, в частности, можно отнести следующие:

- наличие организаций, которые могут осуществлять образовательную деятельность;
- наличие материальных условий для осуществления обучения по различным специальностям и направлениям;
- наличие кадрового потенциала для осуществления обучения;
- наличие программ, методических материалов, учебников, учебных пособий, учебно-лабо-

раторного и производственного оборудования и другого необходимого для осуществления образовательной деятельности оснащения, а также образовательных технологий, соответствующих структуре и характеру потребностей в образовательных услугах.

Причем требуется не просто наличие указанных ресурсов, а еще и их соответствие государственным требованиям или государственным образовательным стандартам (если таковые имеются), которые, в свою очередь, должны отражать объявленную и реализуемую в отношении непрерывного образования государственную политику.

Подводя итог сказанному, можно утверждать, что управление непрерывным образованием должно формироваться с учетом всех указанных факторов и условий, что представляет собой достаточно сложную задачу. Ее решение возможно осуществлять различными способами. По нашему мнению, наиболее рациональным является построение системы управления на основе анализа процесса непрерывного образования и выявления основных его элементов, функционирование которых требует принятия управленческих решений.

Процесс непрерывного образования в общем виде можно представить в виде модели, разработанной в соответствии с методологией функционального моделирования [5] (рис. 1). Основ-

ной элемент модели — гражданин, однократно или многократно «включающийся» в образовательный процесс.

Непрерывное образование представлено двумя основными процессами: собственно образовательным, в котором осуществляется обучение гражданина по нужным для него образовательным программам, и совокупностью иных процессов, в которых участвует гражданин и которые не относятся к образованию. В данном случае эта совокупность процессов обозначена как «неучастие (гражданина) в образовательном процессе» и показывает наличие перерыва в образовании гражданина. Модель иллюстрирует две возможности для гражданина:

- получить образование и на этом завершить образовательный процесс;
- получить образование и после перерыва возобновить обучение.

Первая возможность — полный отказ от получения образования в дальнейшем — представляет, вероятнее всего, исключительный случай. Тем не менее такая возможность есть, и она должна учитываться. Вторая возможность (возврат в образовательный процесс) представляет собой общий случай непрерывного образования, поскольку практически все лица, получившие образование, так или иначе вновь возвращаются в систему образования в качестве обучающихся. Неучастие в образовательном процессе, таким

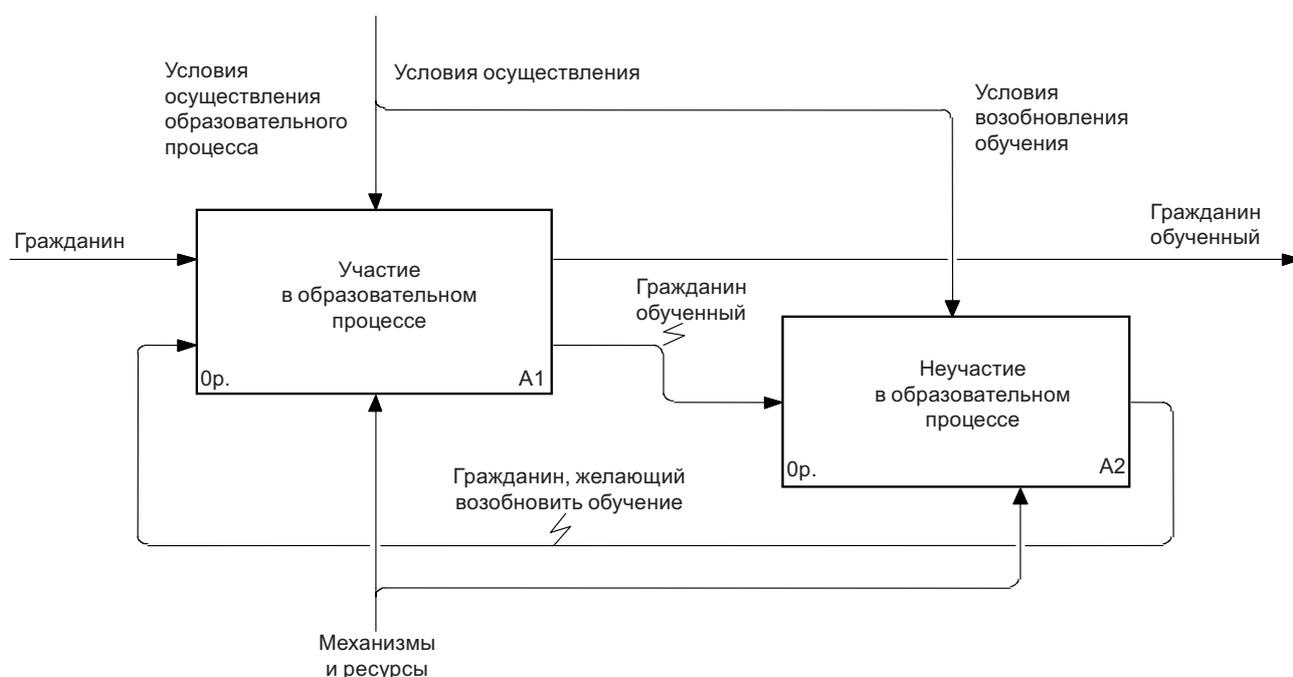


Рис. 1. Модель процесса непрерывного образования

образом, с позиций непрерывного образования следует рассматривать как перерыв в обучении, характеризующийся большей или меньшей длительностью. Поскольку в течение жизни человек, как правило, обучается неоднократно, то любую систему образования можно представить как систему непрерывного образования, характеризующуюся перерывами в обучении.

Если согласиться с тем, что управление образованием может осуществляться путем определения условий функционирования и ресурсного обеспечения объектов управления, модель управления непрерывным образованием может быть представлена в виде схемы (рис. 2). Модель показывает два основных направления управленческого воздействия на непрерывное образование:

- определение условий осуществления двух основных процессов в рамках непрерывного образования — «участие (гражданина) в образовательном процессе» и «неучастие (гражданина) в образовательном процессе»;
- ресурсное обеспечение или, что в данном случае рассматривается как синоним, определение условий ресурсного обеспечения этих процессов.

По большинству оценок управление непрерывным образованием должна осуществлять система управления образованием, к которой относятся в первую очередь органы управления образованием. Однако управлять процессом «неучастия» система управления образованием не может в силу объективных причин:

- деятельность в рамках этого процесса к системе образования не относится;
- перед системой управления образованием не стоит цель воздействия на иные сферы деятельности;
- полномочия органов управления образованием не распространяются на иные сферы деятельности;
- система управления образованием не располагает ресурсами для воздействия на иные сферы (или отрасли) народного хозяйства.

Следовательно, указанные в модели направления управленческого воздействия на деятельность «неучастие в образовательном процессе» управлением образования только в рамках его системы реализованы быть не могут, а предложенная модель требует более глубокой детализации. Единство системы непрерывного образования, представляемой как взаимосвязь и взаи-



Рис. 2. Управление непрерывным образованием: модель 1

модействие двух основных элементов, в рамках существующей системы управления образованием не обеспечивается. Впрочем, такое предположение можно было сделать и на основании того факта, что указанные процессы могут существовать, не вступая во взаимосвязь и взаимодействие друг с другом. Но если процесс «неучастия» является логическим продолжением образовательного процесса, то возврат гражданина в образовательный процесс является только возможным, но не обязательным (необходимым) вариантом. Для обеспечения непрерывности процесса образования необходимо, таким образом, наряду с управлением собственно образованием регулировать и процесс возврата гражданина из «процесса неучастия» в образовательный процесс с допустимой (установленной, определенной, рациональной и т. п.) периодичностью. Решение этой задачи может быть обеспечено тремя основными способами:

- приданием системе управления образованием определенных полномочий по управлению иными сферами деятельности с целью создания условий и ресурсного обеспечения периодического «возврата» граждан в систему образования;
- созданием дополнительного органа управления процессом «неучастия», который бы осуществлял управленческие функции с целью обеспечения

печения периодичности возврата граждан в систему образования (в образовательный процесс);

- постановкой целей и задач существующим органам управления для обеспечения функционирования системы образования как непрерывного.

Все эти три направления обладают как достоинствами, так и недостатками. Не анализируя их подробно, можно отметить, что все они связаны с усложнением системы управления, расширением круга исполняемых управленческих функций существующих органов управления либо с созданием дополнительных органов управления, затратами дополнительных ресурсов, объемы которых нуждаются, как минимум, в обосновании. Кроме того, любой вариант построения системы управления непрерывным образованием потребует координации этих функций на более высоких уровнях управления. Эти проблемы можно отобразить, представляя декомпозицию процесса управления непрерывным образованием с учетом приведенных соображений (рис. 3).

Поскольку управление должно осуществлять воздействие на два разных процесса, то необходимым условием его осуществления является выделение дополнительной управляющей структуры, которая осуществляет согласование дей-

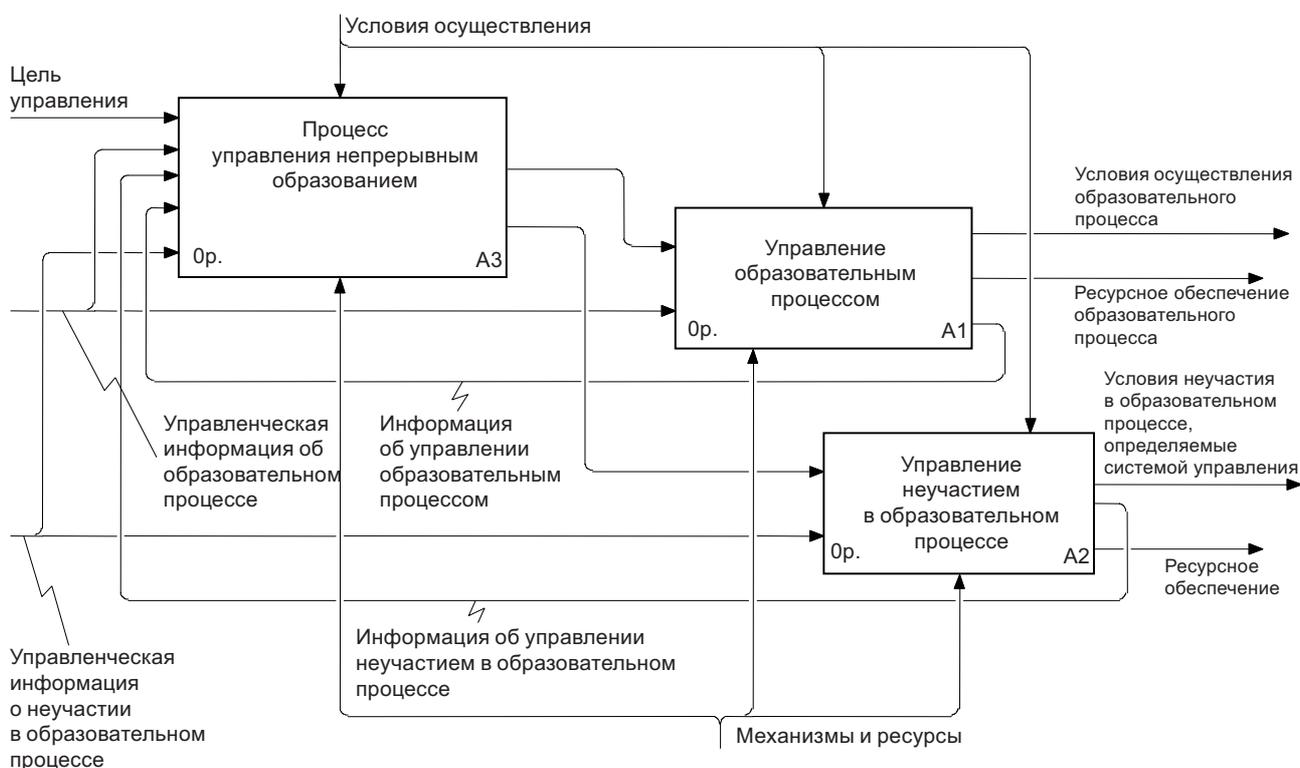


Рис. 3. Управление непрерывным образованием: модель 2

ствий между этими процессами для достижения единой цели, поставленной перед системой непрерывного образования. В данном случае такое согласование заключается в виде распределения целей и задач между составными частями системы. Модель не отображает возможного распределения условий и ресурсного обеспечения, но такой вариант является вполне возможным.

Усложнение модели обусловлено следующими обстоятельствами:

- для распределения целей и задач между различными процессами необходим одновременный анализ информации об этих процессах, что требует наличия информационных потоков от соответствующих объектов управления;

- в рамках общей схемы управления необходимы потоки управленческой информации от субъектов, осуществляющих управление реализуемыми системой непрерывного образования процессами; эта информация отображает принятые в рамках управления каждым процессом решения об условиях функционирования и ресурсном обеспечении объектов управления;

- на основе полученной информации в рамках системы управления непрерывным образованием формируются решения о целях и задачах для каждого процесса в форме целей и задач для органов управления этими процессами; как отмечалось выше, возможно также формирование решений об условиях функционирования и ресурсном обеспечении этих процессов.

Для реализации такой модели должен быть создан орган (или центр) управления на относительно более высоком уровне. В противном случае согласованности действий по управлению разными процессами достичь не удастся. Применительно к существующей структуре управления народным хозяйством можно проиллюстрировать этот вариант следующим примером.

Пример. Управление образовательным процессом осуществляется на федеральном уровне несколькими министерствами и ведомствами (более подробно см. [1]). Управление процессом «неучастия в образовательном процессе» осуществляется также многими министерствами, ведомствами и другими органами, причем разных уровней, и в то же время в значительной мере не управляется никем, поскольку относится к сфере частной жизни людей. Ставить цели и определять задачи для множества органов управления может правительство, выполняя, таким образом, функции управления органами управления, своего рода «суперминистерства». Однако даже такое решение не позволит реализовать по-

ставленную задачу, так как частной жизнью граждан невозможно управлять таким образом. Следовательно, не будет реализовано и управление непрерывным образованием как системой.

Решить эту проблему, как и многие другие, можно путем компромисса. Из теории управления известно, что управлять можно в том случае, если определена цель, для достижения которой осуществляется деятельность двух и более субъектов. В систему непрерывного образования включается существенно большее число субъектов, поэтому определение общей (причем понятной для них и принимаемой ими) цели является безусловно актуальным. Однако такая цель остается до конца не ясной. Поэтому на содержании цели непрерывного образования следует остановиться более подробно.

Опираясь на определения непрерывного образования в разных его толкованиях, можно сказать, что система непрерывного образования должна предоставлять возможность людям получать образование или набор образовательных услуг в соответствии с их желаниями (потребностями), в удобное для них время и в удобной форме в течение всей их жизни. Следовательно, в качестве цели управления непрерывным образованием может выступать создание и поддержание такого состояния системы образования, которое бы удовлетворяло этим условиям. Эта цель позволяет рассматривать систему непрерывного образования как «обычную» систему образования, удовлетворяющую требованиям, предъявляемым к непрерывному образованию, а процесс «неучастия в образовательном процессе» из системы исключить, заменив его информацией о желаниях людей в области получения образовательных услуг. Таким образом, модель системы управления непрерывным образованием может быть представлена в виде схемы взаимодействия только двух процессов: управления и осуществления образовательной деятельности (образовательного процесса). Модель (рис. 4) представляет собой схему управления образованием с добавлением входного потока информации об образовательных потребностях, получаемой из внешних источников.

Результат функционирования системы непрерывного образования будет определяться степенью соответствия характеристик осуществления образовательного процесса потребностям людей. Соответственно, принимаемые управленческие решения должны быть направлены на обеспечение этого соответствия.

Такая постановка цели увеличивает нагруз-

ку на управление образованием как непрерывным, вводя в него дополнительные задачи, связанные с оценкой степени соответствия характеристик образовательного процесса потребностям граждан (см. табл.).

Приведение возможностей образовательного процесса в соответствие с потребностями граждан основывается на приоритете именно потребностей. Такой подход предполагает не только оценку (определение) потребностей граждан в образовательных услугах, но и определение изменений, которые необходимо внести в условия функционирования образовательных учреждений и их ресурсное обеспечение, чтобы эти потребности удовлетворять. Ни первое, ни второе в настоящее время, с нашей точки зрения, научно обоснованного подхода не имеет.

То же самое можно сказать и о соответствии потребностей рынка труда (экономики) в рабочей силе и возможностей образовательного процесса. В настоящее время по-прежнему потребность в специалистах определяется в порядке, принятом в свое время для плановой экономики [13].

Существенно более сложной задачей представляется сопряжение всех трех факторов од-

новременно, поскольку формирование такого решения требует не только разработанной методологии оценки значений указанных факторов, но и методологии их сопряжения.

В рамках данной статьи сложно определить подходы к возможным направлениям решения указанных задач. Отметим только, что основу для определения потребностей граждан (населения) в образовательных услугах могут составить данные мониторинга экономики образования, проводимого ГУ ВШЭ (см., например, [9]). Потребность экономики в специалистах может быть определена в рамках проводимых в субъектах Российской Федерации мероприятий по разработке комплексных программ экономического и социального развития, возможности образовательных учреждений по предоставлению образовательных услуг могут быть определены на основе оценки их образовательного потенциала и материальных возможностей. Однако все это представляет собой в настоящее время не более чем предположения, основанные на анализе возможностей управления системой образования как непрерывного процесса и требующие дальнейшей разработки.

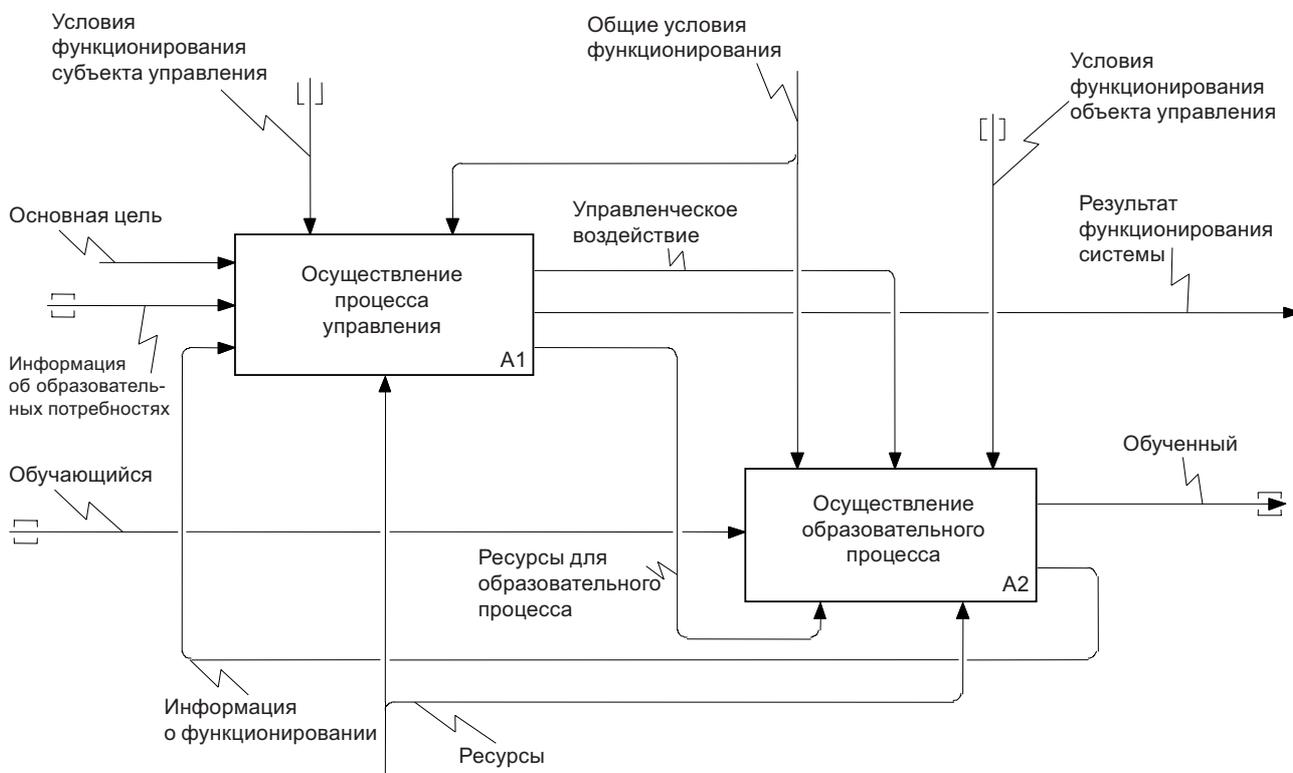


Рис. 4. Управление непрерывным образованием: модель 3

Задачи, решаемые в рамках управления непрерывным образованием

Задачи	Исходная информация	Содержание управленческого решения
Приведение образовательного процесса в соответствие потребностям граждан	Потребности граждан в образовательных услугах (по содержанию, срокам, затратам и пр.) Образовательные услуги, оказываемые гражданам (по содержанию, срокам, затратам и пр.)	Приведение набора и содержания образовательных услуг, оказываемых образовательным процессом, в соответствие потребностям граждан: <ul style="list-style-type: none"> • расширение (сокращение) набора услуг; • изменение требований образовательных стандартов; • изменение лицензионных требований; • выделение дополнительных ресурсов (изменение структуры выделяемых ресурсов) и т. д.
Приведение образовательного процесса в соответствие потребностям рынка труда (экономики)	Потребности рынка труда (экономики) в рабочей силе. Образовательные услуги, оказываемые гражданам (по содержанию, срокам, затратам и пр.)	Приведение набора и содержания образовательных услуг, оказываемых образовательным процессом, в соответствие потребностям рынка труда: <ul style="list-style-type: none"> • расширение (сокращение) набора услуг; • изменение требований образовательных стандартов; • изменение лицензионных требований; • выделение дополнительных ресурсов (изменение структуры выделяемых ресурсов) и т. д.
Сопряжение потребностей рынка труда (экономики) в рабочей силе, граждан — в образовательных услугах и возможностей образовательного процесса	Потребности рынка труда (экономики) в рабочей силе. Потребности граждан в образовательных услугах (по содержанию, срокам, затратам и пр.) Образовательные услуги, оказываемые гражданам (по содержанию, срокам, затратам и пр.)	Сопряжение потребностей рынка труда (экономики) в рабочей силе, граждан — в образовательных услугах с возможностями образовательного процесса

Примечания

¹ Стратегия EES (European Employment Strategy) была инициирована в ноябре 1997 г. главами Европейского государственного совета в Люксембурге. Эта стратегия определяет процедуры мониторинга и отчетности для всех стран — членов Евросоюза, в основе которых лежат ежегодно обновляемые руководства по найму. Стратегия EES опирается на четыре основных постулата: трудоспособность, предпринимательство, адаптивность и равные возможности. Основными целями стратегии EES являются: обеспечение полной занятости населения; повышение качества труда в странах Евросоюза; обеспечение социального единства и инклюзии [14, 24].

² Социальное образование — организованная образовательная деятельность (в том числе охватывающая физическое воспитание и отдых) для взрослой и молодой категорий граждан, отличная от образовательной деятельности, осуществляемой в рамках учебных программ начальной и средней школы или в вузах. Этот термин использовался в период с конца 40-х гг. до середины 80-х гг. XX в. для описания образования для взрослых.

³ В качестве показателей, характеризующих «непрерывность» образования, можно использовать, например, число обращений гражданина трудоспособного возраста к системе образования, а также средний промежуток времени между такими обращениями. Специально эти показатели в статье не рассматриваются.

⁴ Возможности использования гражданами собственных доходов на приобретение образовательных услуг

обычно соотносят с ожидаемыми последствиями такого рода затрат в виде прироста доходов. Проблемы такой оценки неоднократно анализировались, останавливаться на них в данной статье, по нашему мнению, нет необходимости.

Литература

1. Беляков С. А. Новые лекции по экономике образования / С. А. Беляков. М. : МАКС Пресс, 2007. 424 с.
2. Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10.07.92 № 3266-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. 30 июля. Ст. 1797 (с последующими изменениями и дополнениями).
3. Индивидуальное обучение: концепция непрерывного образования / Некоммерческое партнерство Центр дистанционного образования «Элитариум» (С.-Петербург) [Электрон. ресурс]. Режим доступа: http://www.elitarium.ru/2006/03/09/individualnoe_obuchenie_koncepcija_nepretyvnogo_obrazovaniya.html
4. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.12.01 № 1756-р.
5. Методология функционального моделирования. Информационные технологии поддержки жизненного цикла продукции : Рекомендации по стандартизации. Р 50.1.028 — 2001. М. : Госстандарт России, 2001. 53 с.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1, от 31.07.98 № 146-ФЗ; Ч. 2, от 5.08.2000 № 117-ФЗ.

7. Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования в стране. М. : Высш. шк., 1987. 77 с.

8. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы). Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.01.06 № 38-р. <http://safety.spbstu.ru/IAMC/index.php?p=491>

9. Публикации на сайте ГУ ВШЭ «Мониторинг экономики образования» [Electronic resource]. <http://education-monitoring.hse.ru/part3.html>.

10. Реформа образования в Российской Федерации: концепция и основные задачи очередного этапа. М. : Мин-во общего и проф. образования РФ, 1997. 52 с.

11. Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.05 № 803.

12. Федеральный закон Российской Федерации от 10.04.2000 № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования».

13. Финансовая система СССР : Сб. норматив. докум / под ред. В. В. Деменцева, С. М. Алешина, В. И. Слома. М. : Финансы и статистика, 1982. Т. 7. 851 с.

14. A Memorandum on Lifelong Learning / Commission of the European Communities Brussels, 30.10.2000/ SEC(2000) 1832/ Commission staff working paper [Electronic resource]. <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/MemorandumEng.pdf>

15. Lifelong learning in Sweden: The extent to which vocational education and training policy is nurturing lifelong learning in Sweden / A. K. Boström, E. Boudard, P. Siminou; Cedefop Panorama series. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001 [Electronic resource]. <http://www2.trainingvillage.gr/download/publication/panorama/5112en.pdf>

16. Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries / A World Bank Report. Washington, D.C. [Electronic resource]. http://www1.worldbank.org/education/pdf/Lifelong_Learning_GKE.pdf

17. Lifelong learning: Rhetoric or reality? / D. Monk and S. Li; University of Central Lancashire, Lancashire Business School Working Papers № 3. ISSN № 1742-0628. 2004. Dec. [Electronic resource]. http://www.uclan.ac.uk/facs/lbs/research/working_papers/no3.doc

18. Lifelong Learning: the implications for the universities in the EU/ Prepared by prof. N. Kokosalakis, prof. M. Kogan / Reference Period: from 1.11.1998 to

31.10.2000 // FINAL REPORT. Contract no: SOE2-CT98-2043. Project no: PL980025 [Electronic resource]. http://improving-ser.sti.jrc.it/default/page.gx%3f_app.page=entity.html%26_app.action=entity%26_entity.object=TSER---00000000000033B%26_entity.name=Report.doc

19. Lifelong Learning in Japan / B. Gordon/ March 1998 [Electronic resource]. <http://wgordon.web.wesleyan.edu/papers/lifelnr.htm>

20. Lifelong Learning to Combat Social Exclusion: Policies, Provision and Participants in Five European Countries / M. Woodrow, M. Feutrie, I. Grieb, D. Staunton, J. Tuomisto [Electronic resource]. [http://www.staffs.ac.uk/journal/Volume2\(2\)/Word%2520files/Lifelong%2520Learning%2520to%2520Combat%2520Social%2520Exclusion.doc](http://www.staffs.ac.uk/journal/Volume2(2)/Word%2520files/Lifelong%2520Learning%2520to%2520Combat%2520Social%2520Exclusion.doc)

21. Sweden : Implementing Lifelong Learning Strategies in Europe: Progress report on the follow-up to the 2002 Council resolution. Reply to the Commission questionnaire / Commission Contact Persons: Mr. R. O'Kee, European Commission, Directorate-General for Education and Culture, Education, Lifelong Learning Policy Development [Electronic resource]. http://ec.europa.eu/education/policies/2010/lll_report/lll_sw_en.pdf

22. The state of change analysing policy change in Dutch and English higher education / Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Twente, op gezag van de rector magnificus, prof. dr. F. A. van Vught, volgens besluit van het College voor Promoties in het openbaar te verdedigen op vrijdag 19 maart 2004 om 16.45 uur/ door Henderikus Christiaan 1973 te Winsum (Gr.) [Electronic resource]. <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/thesistheisen.pdf>

23. Веб-ресурс, организованный и поддерживаемый в настоящее время Марком К. Смитом (Колледж Джорджа Уильямса, Лондон), Мишель Эриной Доил (писательница) и Тони Джеффсом (Университет Дехема, Великобритания). Целью этого проекта является предоставление пространства для граждан с целью изучения теоретических и практических основ неформального образования и обучения в течение жизни. Ежегодно к материалам данного сайта обращается около 4 млн. человек [Electronic resource]. <http://www.infed.org>.

24. Working Paper 2 : Conceptualising lifelong learning: north-south divides / J. Preece. 2005. Jan. Published by the Centre for Research and Development in Adult and Lifelong Learning, Department of Adult and Continuing Education, University of Glasgow [Electronic resource]. http://www.gla.ac.uk/centres/cradall/docs/02_workingpaper.pdf

