



Б. Левин

## ПОДХОДЫ К РАВЕНСТВУ В ПОЛИТИКЕ НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Введение

---

Предыстория  
данного  
доклада

---

В 1996 г. министерства образования стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), приняли в качестве политической доктрины «всеобщее непрерывное обучение». С того времени ОЭСР провела много работы по различным аспектам непрерывного обучения, в том числе были подготовлены краткие тематические обзоры по обучению в раннем детстве, переходам от обучения к работе, образованию взрослых и др. (OECD, 1998; OECD, 2000, 2001[c]; OECD, 2002; OECD, 2003).

В аналитическом обзоре образовательной политики 2001 г. (OECD, 2001[a]) в разделе «Всеобщее непрерывное обучение: направления политики» был приведен отчет о проделанной в этой области работе и установлены некоторые ключевые направления политики, требующие дальнейшей разработки. Концепция непрерывного обучения во многих аспектах все еще остается неопределенной, тем не менее, подняв такие вопросы, как необходимость более глубокой интеграции всех элементов системы обучения, она завладела вниманием общественности и оказала сильное влияние на выработку образовательной политики во многих странах.

Одной из проблем, рассмотренных в обзоре 2001 г., была необходимость удостовериться в том, что непрерывное обучение доступно всем членам общества. В результате ОЭСР поручила мне написать эту статью, посвященную концепции равенства в политике непрерывного обучения.

Краткое  
содержание  
доклада

---

Данная работа начинается с краткого обсуждения значимости вопросов равенства в образовании. Равенство важно не только в связи с социальной справедливостью, но также и потому, что ведет к процветанию стран, в которых широко используются преимуще-

---

Работа выполнена для Организации экономического сотрудничества и развития. Автор — профессор Университета Манитобы (Виннипег, Канада). Сокращенный перевод канд. филол. наук, доцента О.А. Бурукиной.



ства образования и разница в возможностях получить его и добиться успеха сводится к минимуму. Однако создается впечатление, что во многих странах ситуация с равенством в образовании не улучшается, а в некоторых случаях может даже ухудшиться.

Далее в данной работе разрабатывается концептуальная основа для рассмотрения проблем равенства в сфере непрерывного обучения. Затем следует очень короткий анализ некоторых компонентов и ограничений разработки и проведения правительственного политического курса, а также политических рычагов, которые могут использовать правительства, берясь за проблемы равенства в обучении.

Во второй части работы эти концептуальные инструменты используются для анализа методов исследования и решения проблем равенства в ОЭСР. Причем акцент ставится на последние тематические обзоры ОЭСР, построенные на основе исходных отчетов стран и докладных записок экспертов по определенным странам. Некоторое внимание также уделяется результатам исследования PISA 2000 (Programme for international student assessment — Программы международной оценки учащихся). Цель данного анализа — изучение направлений политики, которыми следуют разные страны, пытаясь решить проблемы равенства, а также выявление тех ниш, в которых возможен дальнейший прогресс.

В области дошкольного воспитания определяются такие ключевые вопросы равенства, как всеобщая доступность, материальные возможности и помощь целевым группам. На повестке дня политических курсов многих стран в числе первых стоят усовершенствования в сфере дошкольного воспитания.

В секторе школьного образования исследование PISA дало основание для важного вывода: высокие стандарты достижений можно сочетать с относительно высокой степенью справедливости.

Что касается переходов от обучения к работе, то здесь велико влияние как характера системы образования, так и всей экономики. Между тем образовательная политика нацелена скорее на помощь определенным группам, нежели на совершенствование работы системы в целом.

Высшее образование сталкивается с противоречием между огромным ростом числа его участников и распространенным мнением, что высокое качество относится к сфере исключительности. Проблемы общедоступности (в материальном отношении) являются важными пунктами политики, так же как и усилия, предпринимаемые, по крайней мере в некоторых странах, по привлечению целевых групп к более высокой степени участия.



Обучение взрослых и обучение на рабочем месте — самые разнотипные и аморфные области системы образования, их наиболее сложно охарактеризовать. В этой области решающую роль играют работодатели. Проблемы равенства подразумевают всеобщий доступ, возможность обучения для большого количества взрослых с относительно низким уровнем формального образования при том, что часть участников этого сектора образования составляют люди, уже имеющие высокий уровень образования.

В последней части данной работы из общего обзора всех сфер непрерывного обучения делаются некоторые выводы о политике и равенстве. В целом ситуация, описываемая в тематических обзорах ОЭСР, содержит основы как для оптимизма, так и для беспокойства. Равенство — приоритетный вопрос во многих политических курсах, причем предпринимаются новые разнообразные попытки решения этих проблем. В то же время такие попытки могут оказаться слишком слабыми и узкими для того, чтобы справиться со столь сложными задачами. Необходимо уделять постоянное внимание оценке достижений в образовании и разработке новых подходов.

1. Размышления  
о равенстве  
в непрерывном  
обучении

---

Что такое  
равенство?

---

Философы долгое время бились над тем, чтобы прояснить смысл термина «равенство». Подведение итога их изысканиям, не говоря уже о попытке развить их, выходит за пределы возможностей автора данного исследования и, к счастью, за рамки данной работы. Существует единое мнение, что равенство не может и не должно быть целью общественной политики в смысле достижения тождественности всех и каждого или стремления к одинаковым результатам — это одновременно и невозможно, и нежелательно. Понятие равенства скорее предполагает, что различия в результатах не должны определяться несовпадениями в таких областях, как благосостояние, доход, власть или имущество. Итак, вопрос о равенстве имеет сугубо практический характер, а именно: какое состояние или степень неравенства приемлемы?

Ответ на этот вопрос всегда будет спорным, всегда будет служить предметом непрекращающейся полемики на всевозможных аренах. Как показано далее, основания для этой полемики за последние 30 лет, кажется, сместились в сторону уменьшения разницы между самыми лучшими и самыми плохими результатами благодаря оказанию помощи тем, кто оказался внизу, дабы они поднялись. Поэтому данное нами определение равенства можно считать неудовлетворительным с точки зрения аналитической, но с точки зрения политики оно возможно. Подобные споры шли о качестве (Pirsig,



Значимость  
равенства

---

1974): мы не можем дать ему определение, но мы узнаем его всякий раз, когда сталкиваемся с ним. Аналогично, пусть мы и не можем дать определение того, что есть равенство, но мы чувствуем, когда мы далеки от него.

В ОЭСР и за ее пределами считается, что непрерывное обучение является и должно быть ключевой чертой социального развития на несколько ближайших десятилетий. Основания для этой точки зрения не раз рассматривались (OECD, 1996; OECD, 2001[a]), и нет необходимости повторять их здесь, за исключением лишь того, что обучение воспринимается как важный фактор не только для экономического развития стран, но и для социального единства и качества жизни. В обзорах ОЭСР неоднократно подчеркивалась значимость широкого взгляда на цели и преимущества обучения.

Важно, однако, не просто определить удельный вес образования, но также и характер его распределения среди населения. Равенство в образовании важно по нескольким причинам.

- Несомненно, одно из прав человека, обязательное для всех людей, — иметь определенную возможность для развития своих способностей и в полной мере принимать участие в жизни общества. Право на образование признается, например, в Декларации ООН по правам ребенка.

- Если возможность образования не распределена справедливо среди людей, существует проблема неполного использования потенциала; некоторые люди не разовьют свои умения и способности, которые будут утрачены не только для самих этих людей, но и для общества в целом. Неизвестно, сколько не состоялось выдающихся ученых, писателей, художников или учителей, потому что значительное количество людей не в состоянии было получить необходимое образование.

- Высшие уровни образования ассоциируются почти со всеми благами, которые можно получить в жизни, — не только с лучшим трудоустройством и заработками, но и со здоровьем, долголетием, успешным воспитанием детей, гражданским участием в жизни страны и т.д., и т.п. (Dearden et al., 2000; Vernez et al., 1999; Osberg, 1998). До тех пор пока число людей, не обладающих навыками, достаточными для социального и экономического участия в жизни общества, будет значительным, будут велики и затраты на безопасность, здоровье, пособия, охрану детства и т.д. (Statistics Canada, OECD, 2001).

- Социальное единство, или доверие, — само по себе важный фактор, поддерживающий преуспевание стран. Большая степень



неравенства ассоциируется с более низкими уровнями социального единства и доверия в странах (Dayton-Johnson, 2001; Green, Preston, 2001), таким образом ограничивая их возможности во многих областях.

Итак, равенство в образовании может предоставить широкий спектр преимуществ.

Состояние  
равенства  
в настоящее время

---

Согласно последним данным, несмотря на расширение доступа к возможностям обучения в большинстве стран, равенство в образовании «оказалось весьма труднодостижимым» (OECD, 2001[a], р. 73). Существуют значительные различия среди стран по уровню достижений в сфере образования. Ежегодный отчет ОЭСР по «образованию» показывает, что страны в значительной степени различаются по количеству детей, имеющих доступ к получению качественного дошкольного воспитания, по количеству учащихся, завершающих школьное образование, по участию в послешкольном образовании и по возможностям, предоставляемым для образования взрослых и обучения на рабочем месте. Однако различия между странами, хоть и имеющие большое значение, вызывают меньше беспокойства, чем различия внутри стран. Во всех странах наблюдается повышение возможностей образования, и многие из них достигли значительных успехов в этом отношении за последние десять лет. Участие в высшем образовании, например, значительно расширилось почти повсеместно, так же как и доступ к качественному дошкольному воспитанию.

Разница между группами, имеющими наибольшие и наименьшие преимущества внутри стран, однако, не уменьшилась, а в некоторых случаях даже возросла (OECD, 2001[a]). Уровни неравенства проявляются в разных результатах обучения внутри стран. Результаты исследования PISA показали, что разница в овладении чтением от 25-й до 75-й группы 15-летних по 500-балльной шкале варьировалась от такого низкого уровня, как 92 балла в Корее, до столь высокого уровня, как 140 в Бельгии, Германии, Новой Зеландии, Швейцарии и Соединенных Штатах (OECD, 2001[b]). Аналогичные расхождения обнаруживаются и в других областях, таких, как доступ к дошкольному воспитанию, участие в послешкольном образовании или доступ к обучению на рабочем месте.

Многие исходные документы, подготовленные разными странами для тематических обзоров OECD, уделяют значительное внимание вопросам равенства, хотя в некоторых других эти вопросы рассматриваются весьма поверхностно. Немалая часть работ, посвященных вопросам равенства, сводится к рассмотрению скорее



степени участия и качества программ, чем дифференциации уровней достижений. В некоторых отчетах уделяется мало внимания целевым группам равенства. В других отчетах обсуждаются одна-две группы, а остальные вообще не рассматриваются. Конечно, опасно делать выводы о национальной политике и мышлении, основываясь на одном-единственном отчете. Тем не менее, за несколькими исключениями, от чтения многих исходных документов создается общее впечатление, что проблемы равенства и способы их решения заслуживают большего внимания в силу причин, упомянутых в начале данной работы.

Размышляя о равенстве в образовательной политике, важно иметь в виду, что четыре области образования, анализируемые в данной работе, — дошкольное воспитание, обучение в школе, высшее образование и образование взрослых — имеют весьма разные характеристики. Так, обучение в школе, по крайней мере, до 16-летнего возраста почти во всех странах ОЭСР является обязательным и гарантированно предоставляемым видом образования. Высшее образование также имеет прочную позицию с точки зрения политики и организации, но оно добровольно и меньше зависит от правительства. Дошкольное воспитание в большинстве стран развито намного хуже; во многих из них общие институциональные и политические рамки лишь складываются и начинают развиваться в настоящее время. Обучение взрослых — наименее развитый из этих четырех секторов национальной образовательной политики, хотя во многих странах существует множество программ в этой области. Различны и возможности в каждом из секторов. Более новым из них — дошкольному воспитанию и обучению взрослых — с одной стороны, для введения определенных изменений требуются значительные дополнительные инвестиции и большая организационная работа, а с другой стороны, эти сектора менее устойчивы и, возможно, более открыты для нововведений.

Два основных  
аспекта равенства

---

В ходе анализа материала для данной статьи выявились две основные оси, или два основных аспекта. Первый относится к общему уровню обеспечения равенства. Характер данных вопросов меняется с уровнем образования и с этапами жизни учащихся. В раннем детстве основную проблему представляет собой гарантия доступа к получению услуг высокого качества для всех желающих или нуждающихся. К тому же доступ к услугам по дошкольному воспитанию детей — сам по себе вопрос равенства для родителей, особенно для женщин, в смысле возможности их полноправного участия в трудовой деятельности. Школьное образование предоставляется



всем, но проблемы равенства возникают в связи с предоставлением специального образования или разделения образования на общее и профессионально-техническое. При переходе от обучения к работе важными становятся доступность работы для всех молодых людей и соответственно их зарплата. Наличие и качество связей между системой образования и рынком труда — еще одна большая область, требующая внимания. В высшем образовании вновь встают вопросы всеобщей доступности, особенно в свете расширяющегося международного сотрудничества на этом уровне. К какому уровню участия в высшем образовании должны стремиться страны и какие формы обеспечения его доступности можно считать приемлемыми, особенно если речь идет о непрерывном высшем образовании? И наконец, в сфере образования взрослых и обучения на рабочем месте возникают вопросы о том, насколько адекватны уровни общего участия для обеспечения тех возможностей обучения, которые требуются для поддержания продуктивной рабочей силы и общества в целом, и достаточно ли широко и справедливо эти возможности распределяются между теми, кто мог бы извлечь из них пользу.

Второй аспект равенства касается тех групп, которые характеризуются наиболее слабым участием и достижениями во всех секторах образования. Это группы, которые были выделены как целевые, они включают различные этнические меньшинства (особенно те, первый язык которых не является языком большинства населения страны, представляющие собой коренное население стран и иммигрантов), а также инвалидов. Почти в каждой сфере и в любой стране образовательные достижения представителей этих групп хуже, чем общей массы населения, даже несмотря на то что для них часто создаются особые условия. Однако самым важным фактором, определяющим приобретение образования, остается социально-экономический статус семьи, так что во всех странах необходимо уделять особое внимание сегментам общества, находящимся в самых неблагоприятных условиях. Конечно, могут существовать значительные совпадения и пересечения между этими категориями, поскольку во многих странах иммигранты, инвалиды и матери-одиночки гораздо чаще оказываются среди бедной части населения.

Половая принадлежность представляет собой аспект равенства, значительно отличающийся от остальных. Во многих странах и областях образования достижения женщин сравнивались с достижениями мужчин или даже превзошли их. Фактически, в некоторых странах теперь вызывает озабоченность уровень достижений мальчиков и молодых мужчин. Однако половая принадлежность также остается важным аспектом проблемы равенства, поскольку



женщины по-прежнему остаются в менее выгодных условиях на рынке труда и по-прежнему в меньшей степени представлены во многих областях обучения и занятости.

Размышления  
о причинах  
неравенства

---

Подходы к обеспечению равенства в образовательной политике связаны с тем, что думают люди по поводу причин несправедливости, независимо от того, высказываются эти мысли вслух или нет. Мнения о том, почему некоторые индивиды или группы добиваются большего успеха, чем другие, явно меняются на протяжении времени в зависимости от того, насколько ответственность за успех в обучении возлагается на индивидов, а насколько на социальную политику. Так, одни полагают, что определяющим фактором неравенства как в участии, так и в результатах обучения являются врожденные различия в способностях — различия, которые очень сложно или даже невозможно преодолеть. Другие считают, что разные результаты — в первую очередь итог недостаточной поддержки или социальных барьеров, перед лицом которых индивидуальные усилия могут по большей части оставаться тщетными.

С этим связаны и размышления о роли самой системы образования в стремлении к равенству. В литературе по реформам образования широко представлена точка зрения, что уровень результатов образования почти целиком и полностью зависит от изменений, происходящих в учебных заведениях. Однако имеются неоспоримые свидетельства того, что значительная часть различий в результатах образования связана с силами, действующими за пределами образовательной системы: в первую очередь с социально-экономическим статусом семьи, а также с языком, этнической или расовой принадлежностью и иммиграционным статусом (Duru-Bellat, 2000; Levin, 1995; Mortimore & Whitty, 1997; Thrupp, 1999). Вывод в данном случае можно сделать такой: усилия, направленные на достижение равенства, не могут возлагаться исключительно на школы, они также должны включать все возможные аспекты, по большей части выходящие за пределы системы образования.

В результате различия мнений о причинах неравенства у людей также складываются различные точки зрения на то, какой может быть ответственность общества за решение данных проблем. Исторически сложились два основных подхода к решению проблем равенства в образовании. Один сосредоточен на том, что называется равенством возможностей. С точки зрения данного подхода наиболее важным является доступность образования. Обязанность государства — предоставление возможностей для участия в образовании, и тот факт, насколько успешно люди используют эти



преимущества, не рассматривается как важнейший аспект государственной политики. Второй подход большее внимание уделяет равенству в результатах образования, таких, как окончание учебного заведения и доступность трудоустройства. С этой точки зрения предоставления равных возможностей недостаточно, поскольку разным людям требуются разные возможности, и некоторым людям нужна большая степень поддержки для достижения успеха. Таким образом, мы должны принимать во внимание все случаи, когда результаты получения образования неравны, независимо от того, какие возможности были предоставлены официально.

Эти два подхода имеют весьма разные последствия для политики. Достижение равенства возможностей требует лишь обеспечения того, чтобы доступ к образованию распределялся достаточно справедливо. При этом различные факторы все же могут обусловить совершенно неравные результаты. Если мы сосредоточимся на равенстве результатов, возрастет необходимость обеспечивать дополнительную помощь тем, кто достиг наименьшего успеха.

На практике в образовательной политике прослеживаются элементы обоих подходов, но в последние несколько десятков лет наметилось устойчивое концептуальное смещение в сторону равенства результатов. В своем наихудшем варианте концепция равенства возможностей применялась для оправдания существовавших условий школьного образования, разделенного на основе этнической, расовой или религиозной принадлежности, хотя услуги предоставлялись явно равные. Такой подход сейчас по большей части отвергается, хотя и не всегда. В таких областях, как высшее образование, во многих странах предоставление равных возможностей по-прежнему означает только то, что у каждого есть равное право выдержать вступительные требования, даже если фактическое участие по-прежнему смещено в сторону социальных групп, имеющих более высокий доход.

В общем и целом образовательная политика меняется с пониманием того, что одного участия недостаточно, необходима также и значительная степень успеха, а поэтому требуются различные программы поддержки для соответствия меняющимся потребностям. В сфере дошкольного воспитания детей больше внимания уделяется нуждам неимущих, а также общинам языковых и этнических меньшинств. Развитие школьного образования для детей-инвалидов в значительной степени сместилось в сторону предоставления дополнительной помощи, которая необходима таким детям для достижения успеха в учебе. Этническая изоляция в школах стала менее допустима, хотя, конечно, не изжита окончательно. Международное исследование грамотности взрослых — МИГВ (IALS)



выявило потребности в обучении взрослых с низким уровнем грамотности и привлекло к этой проблеме больше внимания. Повышенное внимание, уделяемое равенству результатов обучения, является логическим продолжением роста значимости высоких уровней образования для всех как политической цели.

Подход, основывающийся на равенстве возможностей, несет с собой собственные дилеммы и проблемы. Одна проблема — это определение достаточного уровня обеспечения или поддержки. Как уже установлено во многих странах, в сфере специального образования, в сущности, нет предела дополнительным услугам, которые можно предоставлять людям, помогая их образованию. При этом вопросы экономической эффективности становятся очень сложными, ибо они переплетаются с вопросами основных прав человека. Более того, некоторые элементы поддержания равенства остаются весьма противоречивыми, как показывают прения, например, по поводу политической программы, направленной на ликвидацию расовой дискриминации, или обеспечение равенства трудоустройства. И все же внимание именно к результатам направило политические прения в правильное русло.

Барьеры  
на пути  
равенства

---

Барьеры на пути равенства относительно легко обнаружить, но чрезвычайно трудно преодолеть. Их, по существу, два: «воля» и «способность». «Воля» выражает готовность государства и индивида предпринять шаги по обеспечению равенства. «Способность» выражает знание того, что необходимо сделать, и умение выполнить это. Причем ни один из этих барьеров не является простой проблемой.

Часто можно слышать рассуждения о «потребности политической воли», как будто дело только в том, чтобы соответствующие люди приняли определенное решение. Обычно так говорят в отношении нежелательных или непопулярных решений. Данная работа не трактат о природе политики, но можно отметить: для того чтобы решение возымело продолжительный эффект, требуется значительная и постоянная его поддержка, которую нужно со временем подкреплять. В противном случае возникает риск (четко зафиксированный во многих странах) принятия мер, которые либо не эффективны, либо вскоре отменяются, потому что неприемлемы для достаточного количества людей.

Классический пример связан с определением объектов социальной политики. Эффективность предполагает, что политика, нацеленная на тех, кто нуждается, обеспечит лучшее возмещение вложенных ресурсов. Универсальные программы часто предоставляют



льготы людям, которые на самом деле в них не нуждаются. Они даже могут повлечь за собой обратные денежные ассигнования, когда менее имущие налогоплательщики делают денежные взносы в пользу тех, кто и без того состоятелен. Между тем целевые программы намного чаще подвергаются политическим нападкам, особенно потому, что блага, которые они предусматривают, не распространяются на большое количество людей (Heslo, 1986). Примером может служить плата за высшее образование. Бесплатное или льготное обучение можно рассматривать как обратное ассигнование, обусловленное ассиметричным характером участия в высшем образовании, но низкая плата за обучение обладает гораздо большей политической привлекательностью, чем программа, подразумевающая более высокую плату за обучение вкупе с целевыми грантами для нуждающихся. Для иллюстрации данной проблемы можно привести много других примеров.

Поскольку равенство по определению затрагивает распределение благ, оно почти всегда политически спорно. Как бы ни относиться к различным точкам зрения, выражающимся по данному вопросу, они существуют и имеют определенный вес, а потому должны приниматься в расчет лицами, ответственными за принятие решений.

Аналогичная картина прослеживается на уровне учебных заведений. Какое-либо изменение в политике равенства в школе или университете, например, может облегчить жизнь одних штатных работников и усложнить жизнь других. И именно по таким причинам это изменение будут поддерживать или противостоять ему, а вовсе не из-за его долгосрочного социального эффекта. Как заметил сотни лет назад Макиавелли, люди, испытывающие опасение перед лицом перемен, почти всегда будут более громогласны, нежели те, кто надеются получить от этих перемен выгоду. Такую природу имеет противостояние переменам со стороны учебных заведений, и поэтому зачастую так сложно произвести перемены, кажущиеся весьма разумными, такие, например, как предварительная оценка в высшем образовании или включение учащихся-инвалидов в процесс школьного обучения.

Способность — совсем иная проблема, хотя и не менее сложная. История образования содержит много примеров усилий, закончившихся крахом, потому что люди не знали, что делать или как делать (Fullan, 1991). Многие реформы в преподавании и обучении в 1960-е и 1970-е гг. были именно такими по своей сути. Можно выдвинуть цель поддержать родителей или местные общины, но не знать при этом, как сделать это эффективно. Можно поставить во главу угла стимулирование учащихся, но без эффективных методик ничего не добиться.



По мере того как все глубже исследуется проблема проведения преобразований, особенно широкомасштабных, становятся все более очевидными трудноразрешимые задачи. Так, люди интерпретируют нововведения с точки зрения собственной выгоды. Кроме того, человеческая деятельность во многом обусловлена инерцией, поэтому людям может казаться, что они делают что-то, в то время как стороннему наблюдателю не видно особых отличий от того, что делалось прежде. При этом в крупных системах требующиеся инвестиции могут оказаться весьма значительными (Cohen, Hill, 2001). Например, недавно проведенная в Англии внешняя оценка выполнения национальных стратегических задач по повышению грамотности и умения считать (Watching and learning, 2003) показала, что даже при очень больших вложениях людских, денежных и временных ресурсов практика преподавания во многих школах и классах не особенно изменилась.

Эти барьеры были рассмотрены нами не для того, чтобы вызвать пессимизм, но чтобы показать, что для улучшения положения в наших учебных заведениях требуется больше, нежели обсуждение вариантов политики.

#### Роль денег

---

Во многом прения по поводу реформы образования сводятся к деньгам: сколько денег потребуется и сколько предоставляется. Несмотря на отдельные мнения, высказанные в литературе в последнее время (см. например: Does money matter, 1996), очевидно, что деньги имеют значение. Невозможно представить себе систему школьного образования без материальных ресурсов, и даже самые убежденные критики затрат на образование не предлагают промышленно развитым странам начать подражать наименее развитым и вернуться к тому, чтобы расходовать на одного ученика не более 100 долл. в год. Прения на самом деле идут не о том, имеют ли значение деньги, а о том, сколько (или насколько больше) денег сделает дальнейшие изменения более заметными.

И здесь вопрос становится более сложным. Есть две убедительные причины — одновременно эмпирические и теоретические, позволяющие считать, что дополнительные вложения ресурсов повлекут за собой снижение и без того незначительной отдачи. Деньги никогда не расходуются просто так, они всегда расходуются на что-то конкретное: здания, зарплату, оборудование и т.д., поэтому важно определить, какие виды вложений могут принести наибольшую отдачу (классический вопрос экономической эффективности).

Вопрос о том, как наилучшим образом использовать ресурсы, недостаточно часто ставится в образовании. Чаще обсуждается,



насколько больше ресурсов требуется и кто их предоставит. Возможны, по крайней мере, два уровня оптимального использования ресурсов. Первый — конкретный сектор образования или конкретное учебное заведение, где вопрос ставится так, например: что лучше — направлять деньги на увеличение учителям зарплаты, или на уменьшение размеров класса, или на покупку новых компьютеров? Подобные вопросы очень важны и до сих пор мало изучены, хотя по некоторым из них сейчас накапливаются данные (например, по вопросу размера класса).

На более фундаментальном уровне вопрос стоит так: увеличивать ли ресурсы, направляемые в определенные сектора образования или в систему образования в целом. Например, в последнее время во всех странах возросли расходы на одного учащегося (иногда намного) в секторах среднего и высшего образования по сравнению с дошкольным воспитанием и начальной школой. Если целью является улучшение результатов, возможно, лучше было бы перенаправить ресурсы из первых упомянутых секторов во вторые, где продолжительность эффекта, очевидно, выше. И продолжая эту линию — затраты на улучшение здоровья матерей и младенцев могут стать даже более прибыльным вложением, чем в собственно дошкольное воспитание. Данные канадских отчетов свидетельствуют о том, что на пожизненное содержание ребенка с эмбриональным (врожденным) алкогольным синдромом могут потребоваться со стороны государства затраты, намного превышающие миллион долларов, в то же время врожденный алкоголизм можно целиком и полностью предотвратить, если беременной женщине оказывается помощь в воздержании от алкоголя. Р. Ротштайн (Rothstein, 2002) рассчитал, что в Соединенных Штатах оптимальная отдача государственной политики проявится в таких областях, как прекращение отравления свинцом детей, живущих в обветшалых домах, или повышение уровня грамотности молодых женщин, имеющих маленьких детей.

Важно, чтобы анализ равенства в образовании не сводился к скоропалительному выводу, что все необходимые стратегии подразумевают расширение уже существующего порядка или даже что все они лежат внутри самой системы образования.

Политику зачастую представляют в виде линейного уравнения, отражающего проблему, в этом случае направления политики служат решением или, по крайней мере, приближением к решению этого уравнения. При всей своей важности, такой подход слишком примитивен. Правительство — весьма сложная организация, предпринимаемые им действия редко бывают простым и прямым ответом



на определенные вопросы (Levin, 2001). По большей части политический процесс полон противоречий (Dror, 1986). Для примера назовем лишь некоторые из них:

- проблемы могут пониматься или формулироваться недостаточно ясно, возможно множество точек зрения по поводу того, какие проблемы существуют и требуют действий;
- действия могут возникать не из ясного понимания проблемы, но из потребностей, порожденных политическим процессом; могут приниматься и решения без каких-либо действий;
- даже когда проблемы ясны, лучшее решение может быть не найдено либо вызвать значительные разногласия;
- на осознание и формулировку вопроса могут уйти годы, а затем — еще несколько лет, прежде чем возникнет интерес, достаточный для того, чтобы вопросу было отдано приоритетное внимание;
- велика вероятность получения непредсказуемых результатов, связанная с изменениями условий и изменениями в самих политических курсах, возникающими по мере их выполнения.

Политические действия не происходят из ничего — *ab nihilo*. Все направления политики — часть особого исторического, социального, политического и институционального контекста. Как указывается в различных отчетах, подготовленных для ОЭСР: то, что возможно предпринять в каждой конкретной ситуации, во многом зависит от того, что происходило раньше. Именно поэтому политические курсы не могут просто изыматься из одного контекста и применяться в другом.

#### Рычаги в политике

---

Действия правительств разных стран предполагают использование многочисленных рычагов. Их можно назвать политическими рычагами. Существуют разные системы политических рычагов. Но один из наиболее часто используемых наборов включает следующие элементы:

- правовое регулирование — законодательство или политическая директива правительства;
- непосредственная выработка программ;
- обеспечение финансирования программ или сторонних услуг;
- побудительные механизмы, такие, как налоговые льготы;
- повышение осведомленности общественности путем привлечения внимания к определенным вопросам.

Решение по поводу того, какие рычаги использовать в определенной ситуации, зависит от ряда факторов, в том числе от конкретных политических курсов и структур, политических взглядов и убеждений. Например, правительство может быть нерасположено к предоставлению каких-нибудь услуг по идеологическим причинам.



Меры политики,  
направленные  
на поддержание  
равенства

---

В данном разделе в общих чертах представляется система мер, которые страны могут применить, пытаясь улучшить положение дел с равенством в образовании. Можно рассматривать политические меры, направленные на три цели: 1) поощрение индивидуального участия; 2) изменение способа предоставления услуг образовательными учреждениями; 3) изменение более широких социальных и экономических условий, влияющих на участие и достижения (успех). Внутри каждой из этих трех основных стратегий возможны самые разнообразные политические подходы, использующие рычаги, обсуждавшиеся выше. Отметим, что на практике эти стратегии могут накладываться одна на другую и смешиваться.

Поддержка  
индивидуального  
участия и успеха

---

1. *Финансовые стимулы.* Одним из способов поддержания усилий индивидов, направленных на получение образования, является использование всевозможных финансовых стимулов. Они могут включать прямые субсидии на получение образования, различные комбинации грантов и ссуд, снижение платы за обучение или предоставление скидок, стипендий, стимулирование работодателей для поддержки обучения их работников и т.д. Такие стимулы могут предоставляться в начале учебы или при достижении определенного успеха, так чтобы выполнение программы влекло за собой некую выгоду. Используются также различные формы возмещения материальной помощи, в том числе регулярные выплаты ссуд, и меры, связанные с системой налогообложения.

2. *Нематериальные стимулы.* Участие в образовательном процессе может быть связано с доступом к другим преимуществам. Например, неучастие в образовательной программе может повлечь отказ в получении водительских прав или в других преимуществах.

3. *Реклама.* Широко используется в необязательном образовании для привлечения участников, особенно из целевых групп. Например, вузы или детские центры могут прилагать дополнительные усилия для привлечения учащихся из групп, представленных в недостаточной степени.

4. *Разные виды поддержки.* При понимании того, что равенство не просто большее участие в образовании, но также и больший успех, правительства увеличивают виды поддержки, которые они предоставляют учащимся, имеющим дополнительные потребности. Такие виды поддержки могут включать руководство и консультирование, а также разнообразные учебные подготовительные программы.



Изменение  
системы учебных  
заведений  
и методов  
предоставления  
образовательных  
услуг

---

1. *Новые посредники.* В некоторых странах, особенно в менее развитых секторах системы образования, создаются новые системы предоставления услуг. Это могут быть новые виды учреждений или же новые механизмы предоставления услуг образования на базе существующих учреждений. Могут также использоваться различные формы сотрудничества между общественным, некоммерческим и частным секторами. Управление и контроль за образовательными программами может переходить от национальных органов к местным или наоборот.

2. *Новые программы.* Правительство может потребовать от образовательных учреждений или поощрить расширение ими спектра программ, которые они предлагают для привлечения новых групп учащихся.

3. *Новые способы предоставления услуг в образовании.* В некоторых случаях учебные программы и учреждения вполне адекватны, но способы предоставления услуг нуждаются в замене. Подобные изменения могут быть связаны со временем (например, совмещение, модульное обучение), местом (например, обучение на рабочем месте, дистанционное, независимое (самостоятельное) или заочное обучение, позволяющее участвовать в образовании самым разным учащимся).

4. *Новые виды аттестации.* Учебные заведения могут испытывать новые виды аттестации, дабы соответствовать меняющимся потребностям. Например, в некоторых странах получение диплома возможно только при написании работы, основное внимание в которой уделяется исследовательским или преподавательским задачам, а не практическим.

5. *Новые способы финансирования.* Могут проводиться эксперименты на уровне учебных заведений, такие, как полная оплата обучения или при поддержке со стороны работодателей, различные формы взаимодействия учащихся, работодателей и государственных структур. Правительства также экспериментируют с разными формами финансирования учреждений, предоставляя им стимулы для расширения участия или повышения уровня достижений в обучении.

6. *Изменения правил принятия в вуз.* На уровне вузов проводятся эксперименты с нетрадиционными критериями приема студентов, иногда предусматривающие предварительное знакомство с учебным процессом. Другие эксперименты включают тщательную разработку статуса студента и систему льгот при принятии в вуз представителей целевых групп.

7. *Дополнительные услуги для повышения количества студентов, завершающих свое образование.* Все в большем количестве



стран понимают, что во многих областях образования учащиеся, которые раньше считались неспособными к обучению, на самом деле могут добиться успеха при соответствующей поддержке (Unruh, Levin, 1990). Учебные заведения используют самые разные механизмы для обеспечения такой учебной индивидуальной поддержки, которая позволила бы большему количеству учащихся успешно учиться.

Изменения,  
ориентированные  
на более широкие  
социальные  
условия

---

Описываемые ниже меры обычно не входят в обязанности учебных заведений, а во многих случаях и в обязанности правительственных учреждений, ответственных за образование, поэтому их разработка часто требует расширенного представления о непрерывном образовании.

1. *Предоставление учащимся дополнительных услуг.* Результаты обучения улучшаются, когда учащиеся получают необходимую им дополнительную поддержку, такую, как улучшение жилищных условий или (для взрослых учащихся) соответствующее социальное обеспечение ребенка.

2. *Меры по поддержанию дохода.* Финансовые барьеры, препятствующие участию в обучении, далеко не сводятся к проблеме платы за обучение. Стоимость жизни, упущенные заработки являются гораздо более сложными проблемами. Поэтому весьма важна взаимосвязь между образованием и программами социальных льгот. А финансовая поддержка работодателей особенно значима для стимулирования обучения на рабочем месте и в целом для образования взрослых.

3. *Правовые меры по уменьшению дискриминации.* Меньшинства, которые нередко подвергаются дискриминации в разных обществах, сталкиваются и с препятствиями участию в образовании. Например, некоторые европейские страны, принимая меры по улучшению образования студентов-цыган, сталкиваются с тем, что в основном эта проблема находится в поле общей социальной дискриминации и для ее решения требуется принимать меры, выходящие за рамки образования.

2. Стратегии  
равенства  
в непрерывном  
обучении

---

Вторая часть данной работы представляет собой исследование видов стратегий равенства, которые используются в различных странах. В первую очередь рассматриваются четыре области, находящиеся в центре политики: дошкольное воспитание (OECD, 2001[с]); переходы от обучения к работе (OECD, 2000), первые курсы высшего образования (OECD, 1998) и обучение взрослых (OECD, 2003), а также кратко анализируются некоторые из аспектов равенства, затронутые в исследовании PISA (OECD, 2001 [b]).



По каждому из этих вопросов анализируется как общий тематический отчет ОЭСР, так и выборка первичных отчетов и заключений отдельных стран.

Дошкольное  
воспитание

---

В тематическом обзоре ОЭСР внимание уделяется трем основным вопросам, связанным с проблемой равенства: всеобщий доступ к услугам, доступность услуг в материальном плане и предоставление их конкретным группам, особенно в них нуждающимся.

По сектору дошкольного воспитания лишь в очень немногих странах был достигнут прогресс в обеспечении более широкого доступа. Поскольку данная область находится на стадии развития, здесь больше возможностей для введения новых разнообразных подходов к предоставлению услуг, чем в секторе школьного обучения. Однако рассмотренные данные свидетельствуют о том, что усилия, направленные на увеличение социального обеспечения, до сих пор не были в достаточной мере приведены в соответствие с усилиями, направленными на обслуживание наиболее нуждающихся слоев населения.

Несмотря на акцент на равенство, сделанный в соответствующем тематическом обзоре, и на широкий спектр точек зрения на потребности целевых групп, согласно данным разных стран, в них реализуются довольно узкие подходы к социальному обеспечению детей. Особое значение придается расширению обеспечения, часто в значительной степени за счет семьи. Во многих странах основное внимание уделяется детям 3–5 лет, хотя есть все основания полагать, что гораздо выгоднее было бы сконцентрировать внимание на совсем маленьких детях. И наконец, хотя и наблюдается озабоченность состоянием конкретных особо нуждающихся групп, политические подходы здесь кажутся весьма узкими и довольно избитыми. Необходимым и обоснованным было бы большее разнообразие подходов, предназначенных для особо нуждающихся слоев населения.

Программа между-  
народной оценки  
учащихся (PISA)

---

Несмотря на то что в исследовании PISA 2000 не рассматривается особо политическое обеспечение равенства в школьном образовании, это исследование содержит несколько важных моментов, относящихся к данной проблеме. Исследование представляло собой оценку навыков 15-летних школьников в 32 странах по ряду предметов: чтению, математике и одной из гуманитарных наук.

Наиболее важными данными исследования в отношении равенства является то, что не было установлено наличия обязательной взаимозависимости между качеством и равенством. Некоторые страны — такие, как Корея, Япония и Финляндия — способны поддерживать высокий уровень достижений (результатов) при высоком



уровне равенства. Другие страны набрали относительно низкие очки при высоком уровне неравенства. С другой стороны, во многих странах существенная доля 15-летних школьников имеет навыки, недостаточные для успешной взрослой жизни.

Среди основных выводов на предмет равенства можно назвать следующие.

- Происхождение (оценивающееся по работе родителей, благосостоянию и культурному уровню) является очень серьезным фактором, определяющим результаты образования.

- Факты рождения за пределами страны проживания и владения государственным языком как вторым, а не первым также связаны с низкими характеристиками.

- Взаимосвязь между этими переменными величинами в некоторых странах значительно сильнее, чем в других.

- Более высокие уровни привлечения учащихся (заинтересованность и участие в жизни школы) связаны с более высокими результатами. В самом деле, вовлечение учащихся в жизнь школы может в значительной мере компенсировать «недостатки» происхождения.

- В системах с меньшим разрывом между различными типами школ общие результаты оказываются лучшими, а вариативность среди учащихся более узкой. Интегрированные и гибкие направления образования в сочетании с индивидуальной поддержкой учащихся со стороны учителей приводят к более высоким результатам и более сбалансированному распределению возможностей образования.

- В странах с большим разрывом между школами учащиеся, выросшие в неблагоприятных социально-экономических условиях, имеют тенденцию показывать худшие результаты. Это, в свою очередь, значит, что некоторое *неравенство результатов* связано с *неравенством возможностей*.

- Прослеживается тенденция к достижению более высоких результатов в школах, нацеленных на успех, где учатся и работают с удовольствием, хорошо налажены дисциплина и отношения между учащимися и учителями.

- В большинстве стран, показавших высокие результаты, четкая нацеленность на результаты сочетается с большей свободой, предоставляемой школам для организации учебной среды и управления своими ресурсами. Более высокая степень школьной автономии не обязательно связана с большей вариативностью в функционировании школ.

В результате исследования PISA в ряде стран нарастают прения о мерах повышения общих результатов и уменьшения раз-



Переходы  
от школы  
к работе

---

рывов. В этом отношении данное исследование — поучительный пример влияния исследования и анализа на повестку дня национальной и международной политики. ОЭСР могла бы принять во внимание определенные характеристики исследования PISA.

Переходы от школы к работе включают пересечение трех крупных, сложных и по большей части независимых разделов: школа, высшее образование, рынок труда. При этом некоторую роль играют и другие области социальной политики, такие, как социальная поддержка. Всестороннее исследование равенства в сфере перехода от школы к работе весьма сложно, поскольку роли разных разделов отчасти совпадают и влияют друг на друга, так что сложно определить, где же находятся точки наилучшего воздействия для проведения эффективной политики. Все молодые люди так или иначе осуществляют переход от школы к работе — с большей или меньшей эффективностью.

Вопросы равенства связаны, во-первых, с системой перехода в целом и, во-вторых, с теми представителями молодежи, которые испытывают наибольшие трудности в процессе перехода. Первый аспект сосредоточивает внимание на общих вопросах социальной организации, в то время как второй привлекает внимание к тем, кто уходит из школы, не окончив ее, — к молодым людям с низким уровнем полученных навыков, женщинам, представителям меньшинств и инвалидам.

Факторы,  
находящиеся  
вне системы  
образования

---

В общем и целом признается, что, хотя образование играет важную роль для процесса перехода, макроэкономические, социальные и демографические факторы еще более важны при переходе молодых людей на рынок труда. Как отмечается в тематическом обзоре, «основополагающим вопросом была и остается та степень, в которой структурные черты национальных систем перехода либо поддерживают и укрепляют, либо нейтрализуют неравенство, являющееся результатом принадлежности к определенному социальному классу и полу».

В отчетах многих стран существенное внимание уделяется общей экономической ситуации и ее влиянию на трудоустройство молодежи. В некоторых странах ситуация с трудоустройством молодых людей в 1990-х гг. была вполне благоприятной, в то время как в других резко ухудшилась. Тем не менее почти повсеместно заработок молодых людей значительно снизился в 1990-х гг. независимо от других экономических условий (OECD, 2000, р. 56).

Кроме макроэкономической ситуации на стимулы и способность молодых людей к работе или дополнительному обучению либо к тому и другому одновременно может сильно влиять спектр



направлений социальной политики. Так, наиболее нуждающиеся в поддержке молодые люди могут быть не допущены до участия в образовательном процессе, если они не были ранее включены в трудовые ресурсы. Политические меры, такие, как законы о минимальной оплате труда, также могут влиять на готовность работодателей нанимать или обучать молодых людей.

Еще один пример важности влияния на переходы со стороны факторов, находящихся вне системы образования. В странах, переживающих переход от коммунизма, многие структуры, существовавшие прежде для поддержания перехода к работе, находились в производственном секторе. Во многих случаях эти структуры исчезли одновременно с уменьшением общего количества трудовых ресурсов и масштабными переменами на рынке труда в целом. Например, в Венгрии численность трудовых ресурсов снизилась почти на 20% за период с 1990 по 1998 гг. (данные Национального института государственного образования, 2001 г.), в то же время обучающие программы, связанные со многими крупными промышленными комплексами, исчезли, поскольку эти организации были признаны нерентабельными в новых условиях и закрыты.

На опыт молодых людей на рынке труда сильное воздействие также оказывают профессиональная пригодность, определяющая то, насколько легким или сложным может оказаться для молодых людей занятие тем или иным видом профессиональной деятельности, несмотря на уровень общего спроса. В некоторых странах на рынке труда аттестация необходима для большинства видов работ, в то время как в других рынок более открытый, и потому определенные характеристики образования на нем имеют меньшее значение для экономического будущего учащихся. До тех пор пока система аттестации будет отставать от рынка труда, будут возникать несостыковки, которые могут особенно серьезно отразиться на молодежи. Структура взаимосвязи между системой аттестации и образованием сама по себе сложна и весьма различна в разных странах.

И наконец, необходимо уделить внимание той важной роли, которую играет случай в жизни молодых людей. Реальность такова, что планы, строящиеся в 15–16 лет, зачастую не осуществляются по самым непредсказуемым причинам: неподходящий учитель, изменения в семейных обстоятельствах, болезнь, предложение работы и т.д. Исследование жизненных обстоятельств показывает, что, хотя в рамках населения в целом результаты достаточно прогнозируемы, пути индивидов непредсказуемы. Для некоторых откроются многие двери, в то время как для других они будут закрыты. Как писал Тепперман (Tepperman, 1988), жизнь может быть не столько процессом



достижения того, как получить то, чего желаешь, сколько обучения тому, чтобы желать то, что можешь получить.

В сфере образования ключевыми для перехода к работе являются как среднее, так и высшее образование. В обеих областях возникают вопросы равенства, касающиеся участия в образовании и его завершения, а также конкретных способов организации обучения.

Во всех странах завершение среднего образования все в большей мере становится ключом к получению знаний и навыков, равно как и квалификаций, определяющих успех на рынке труда. Количество людей, получающих среднее образование, продолжает повышаться, хотя для некоторых стран рост показателя завершено среднего образования по-прежнему остается насущной проблемой. И даже в странах с высоким уровнем завершаемости среднего образования остается значительное количество молодых людей, не охваченных школой, трудоустройством и работа которых почти всегда вызывают проблемы. Поэтому весьма сложной задачей политики равенства является привлечение к образованию этих групп молодых людей. Исследование PISA показывает, что повышение мотивации — вопрос, тесно связанный с методами преподавания, поддержки и степенью личной взаимосвязи учащихся с преподавателями и школой.

Участие в высшем образовании — еще один важный фактор переходов. Этот показатель повышается почти во всех странах, и в некоторых — весьма быстрыми темпами. Вопросы равенства в области всеобщего участия в высшем образовании более полно обсуждаются в следующем подразделе. По поводу же того, что касается равенства при переходе к работе, отметим следующее. Значимость высоких уровней участия в высшем образовании (особенно если учесть, что высшее образование требуется на многих должностях) во многом зависит от того, насколько доступно соответствующее высшее образование. Продолжительность многих видов высшего профессионального образования может заставить студентов, особенно с менее развитыми навыками и мотивацией, так же как и с меньшими финансовыми и другими возможностями, отказаться от попытки получить высшее образование.

В высшем образовании, так же как и в среднем, важно не только всеобщее участие, но и то, как обеспечивается это участие учебными заведениями. Важен баланс и взаимоотношения между университетами и другими учреждениями системы высшего образования. Некоторые страны пытаются расширить те направления высшего образования, которые наиболее тесно связаны с рынком труда, а не просто увеличить традиционные ассигнования на университеты.



Однако здесь вновь возникает связь с теми способами, какими приобретаются дипломы, ценящиеся на рынке труда. Если контроль за аттестацией будет осуществляться либо профессиональными группами, либо поставщиками образовательных услуг, могут возникнуть серьезные стимулы для ограничения всеобщего доступа к получению образования.

Меры по повышению  
равенства

---

Тематический обзор ОЭСР, построенный на первичных отчетах и заключениях, демонстрирует всеобъемлющий подход к улучшению переходов от школы к работе. Вместе с тем в основном страны сосредотачивают внимание на изменении обеспечения образования в учебных заведениях, как на своей основной стратегии в данной области. Некоторые из этих усилий, такие, как повышение гибкости различных направлений, универсальны по своей сути, в то время как другие главным образом направлены на целевые группы, особенно на молодых людей, не завершивших среднее образование. В отчетах стран содержится меньше примеров стимулов для отдельных индивидов, а также изменений в более широкой сфере социальной политики.

Поощрение  
индивидуального  
участия и успеха

---

Одна инициатива, проявленная во многих странах и имеющая отношение к индивидуальному участию, включает меры по улучшению руководства и наставничества. В некоторых случаях к вопросу финансовой помощи, предоставляемой молодым людям, подходят путем связывания выплат с их участием в образовательном процессе. Кое-где проводились эксперименты как со стимулами, направленными на участие (такими, как денежные выплаты учащимся за посещение и окончание школы), так и со взысканиями за незавершенное образование (такими, как предпринимавшееся в некоторых штатах США изъятие водительских прав у молодых людей, не завершивших обучение в средней школе). Было бы полезно более тщательно изучить эти разрозненные усилия, дабы определить их воздействие и лучше обдумать способы использования финансовых и нефинансовых стимулов, предназначенных для повышения уровня участия и успеха индивидов.

Изменения  
в предоставлении  
услуг образования  
учебными  
заведениями

---

Тематический обзор отразил широкий спектр перемен в работе учебных заведений (институциональном обеспечении образования) в поддержку переходов. Некоторые из них направлены на изменение основных видов всей деятельности учебных заведений, но гораздо больше перемен связано с программами, предназначенными для определенных целевых групп. В масштабе всей системы ключе-



вой стратегией является увеличение гибкости, для того чтобы лучше координировать неизбежные изменения в карьере и жизненных планах молодых людей. Характерно, что именно страны с относительно жесткой системой средней школы пытаются найти пути для облегчения перехода учащихся с одного направления на другое.

Другая стратегия предполагает, что будут предприняты шаги (более полно рассмотренные в тематическом обзоре) по подготовке к работе как части среднего образования. Такие меры не только непосредственно вносят вклад в укрепление переходов, но их часто пропагандируют как способы повышения мотивации и привлечения учащихся. С другой стороны, участие в профессиональных программах на уровне школьного образования снижалось во многих странах, поскольку и учащиеся, и их родители убеждены в превосходстве общего образования. И повышение уровня участия в высшем образовании, и понимание растущих потребностей рынка труда вносят свой вклад в повышение значимости общего среднего образования. Ирония в том, что усилия, направленные на повышение значимости среднего образования для работы, прилагаются в то время, как все меньше и меньше учащихся переходят непосредственно к работе от среднего образования.

Менее распространенная стратегия подразумевает наведение более крепких мостов между средним и высшим образованием, равно как и между официальным образованием и различными видами обучения.

Еще один очень важный момент — исследование аттестационных мер, с тем чтобы понять, можно ли их упростить или объединить. Некоторые страны принимали кардинальные меры в этой области, такие, как попытки введения общенациональной квалификации, предпринятые в Финляндии, Новой Зеландии, Норвегии и Португалии с весьма разнородными результатами. Изменение национальной квалификационной системы оказалось весьма трудным делом из-за того, что потребовались многочисленные капиталовложения в действующие системы. Более скромные меры — расширение действующей системы аттестации или разрешение студентам использовать кредиты на учебу, полученные в одной системе, как кредиты в другой, таким образом поддерживая переходы и сокращая время, необходимое для полного окончания учебного заведения.

Еще одно, уже упоминавшееся, изменение в рамках системы направлено на улучшение руководства студентами и их консультирования — предполагается, что это поможет студентам сделать более правильный выбор. Эти изменения широко пропагандируются,



хотя еще неясно, какое воздействие они окажут, поскольку сами студенты могут придавать этим услугам мало значения. Молодые люди могут считать гораздо более важными для себя мнения или опыт членов своей семьи или друзей, нежели школьных наставников.

Также упоминалось значение повышения степени участия и создание мотивации учащихся. Однако большая часть мер в этой области адресована целевым группам или индивидам, нуждающимся в них, причем, похоже, не часто вносятся изменения, касающиеся основного направления в обучении, дабы сделать его более интересным и привлекательным. Напротив, усиление контроля учащихся в некоторых странах может возыметь прямо противоположный эффект.

Расширение  
социальной политики

---

Поистине огромные проблемы связаны с обеспечением образования мерами социальной политики. Например, увязывание действующих политических установок рынка труда с образовательными стратегиями может повлечь за собой много непредвиденных осложнений. В тематическом обзоре привлекается внимание к значению политической слаженности, и ряд стран работает в этом направлении.

Страны пытаются создать стимулы для завершения индивидами школьного образования через связи с системами социального обеспечения. Например, в критерии, дающие право на социальную помощь, могут быть внесены изменения, способствующие привлечению молодежи к образованию. Одна из наиболее важных акций — разработка стимулов, которые могли бы способствовать успешным переходам. Например, в Австралии в 1995 г. был разработан для молодежи пакет предложений, включающий обучение, опыт работы и консультации для учащихся, не достигших 25-летнего возраста, не завершивших профессиональную образовательную программу и официально являющихся безработными.

В целом, рассматривая использование мер экономической и социальной политики в переходе от обучения к работе, следует констатировать их узкую направленность на официальную систему образования и на дополняющие ее программы. Например, как следует из отчетов, весьма слабо осуществляется систематическое воздействие на работодателей для решения вопросов справедливого трудоустройства.

Вывод

---

Поддержка перехода к работе — это, в некотором смысле, наиболее сложная проблема политики непрерывного образования, затрагивающая множество различных аспектов. На данном этапе не-



Высшее  
образование

---

достаточная изученность всех этих аспектов не позволила найти соответствующие способы решения данной проблемы.

Огромный рост показателей участия в высшем образовании, несомненно, является одним из наиболее значительных изменений в образовании во всем мире за последние несколько десятилетий. Многие страны ОЭСР поставили перед собой амбициозные задачи, рассчитав долю населения, которую необходимо привлечь к высшему образованию. То, что еще сравнительно недавно было уделом элиты, теперь стало предметом устремлений большого количества молодых людей — в некоторых странах до 80% молодежи надеется получить высшее образование. В процессе расширения участия были созданы новые виды учебных заведений, увеличилось общее количество учебных заведений, а существовавшие ранее учебные заведения расширились. Это весьма значительное достижение.

С точки зрения равенства данное расширение столкнулось с двумя большими трудностями. Первой проблемой стало давление, оказываемое во многих странах на расходы государственного сектора, который, в свою очередь, ограничил или сократил денежные средства на высшее образование. Учебные заведения откликнулись на это сокращение по-разному — начиная со значительных сокращений программ услуг до повышения платы за обучение. При этом гораздо больше внимания уделялось видам деятельности, приносящим доход, как в рамках учебных программ, так и в исследовательской работе. Когда денежные средства скудные, учебные заведения сокращают расходы и увеличивают доходы, невзирая на то, связано ли это непосредственно с миссией учебного заведения или нет.

Второй, более абстрактной, проблемой стало противоречие, возникшее между стремлением к массовому участию в высшем образовании и установкой многих вузов на как можно более строгий подход к отбору студентов. Ясно, что, если стремиться к массовому участию, особое значение, придаваемое отбору, становится весьма проблематичным. Данное противоречие является одной из причин того, что некоторые страны разработали новые формы высшего образования для более открытого массового участия. Это противоречие также привело к повышению доли зарубежного обеспечения в самых разных вузах. Однако в высшем образовании, кажется, возникла единая тенденция как для вузов, так и для различных программ — подражание самым престижным, которые, как правило, являются и самыми строгими в плане отбора.

На основе этих исходных данных тематический обзор ОЭСР по первым курсам высшего образования выявил три ключевые проблемы



равенства, во многом аналогичные тем, что были выявлены в области дошкольного воспитания. А именно:

- обеспечение доступа к соответствующим программам для всех желающих и способных извлечь из них пользу;
- сохранение доступности высшего образования в материальном плане;
- гарантия соответствующей поддержки для учащихся из целевых групп равенства: с более низким социально-экономическим статусом национальных меньшинств, иммигрантов, носителей языков, не являющихся основным для большинства населения в данном государстве, инвалидов. Особый характер проблем равенства в отношении половой принадлежности учащихся требует отдельного рассмотрения.

Обеспечение  
доступа к обучению

---

Как указывалось выше, уровень участия в высшем образовании быстро возрос во многих странах. В некоторых странах он составляет приблизительно 50% или даже выше в определенных возрастных группах — ситуация, которую нельзя было представить еще 50 лет назад. Однако во многих странах потребность в высшем образовании по-прежнему опережает предложение, даже совокупное, не говоря уже о программах или вузах, пользующихся особым спросом. Во многих странах значителен спрос со стороны взрослых людей, которые не смогли в юности получить высшее образование, а сейчас желают это сделать. (Спрос на формы высшего образования, относящиеся к области исследуемой перспективы или к обучению на рабочем месте, будет рассмотрен в следующем разделе данной работы, посвященном обучению взрослых.) Более того, существует общая убежденность, что экономическое развитие стран зависит от возрастающей степени участия в высшем образовании (от постоянно растущего количества людей, участвующих в высшем образовании), так что заданный как цель уровень постоянно повышается.

Как отмечается в тематическом обзоре, доступность — это не просто наличие места для каждого желающего поступить в учебное заведение. Одного участия недостаточно — важен результат. Во многих странах наблюдается растущая обеспокоенность тем, что большое количество студентов начинают, но не завершают свое высшее образование. Незавершение может быть результатом изменений в жизни студентов, в их планах карьерного роста и в некоторых случаях может представлять собой шаг в сторону более предпочтительного будущего. Однако во многих случаях причиной является отсутствие в вузах подходящих учебных программ и программ поддержки.



Еще один противоречивый и сложный вопрос в сфере доступа касается смешения учебных программ и аттестаций. Несмотря на признание в принципе того, что у высшего образования гораздо более широкие цели, чем просто подготовка к работе, внимание в политике в основном уделяется соответствию между предоставляемыми знаниями и требованиями рынка труда, которого, как оказалось, весьма сложно достичь. Спрос на рынке труда может изменяться быстро и непредсказуемо, и многие страны уже столкнулись с ситуацией, когда все больше людей ко времени окончания вуза обнаруживают, что должностей, на которые они рассчитывали, уже не существует. Бывает, что снижается набор сотрудников в штат, как, например, в случае с медсестрами и врачами в Канаде в 1990-х гг., из которого не вышло ничего хорошего, кроме значительной нехватки специалистов. А бывает, что студенты меняют решения о том, чем бы им хотелось заниматься. Дилемма состоит в том, что набор студентов в вузы не может и не должен напрямую зависеть от рынка труда, но рынок труда обязан поглощать выпускников вузов. Разумная степень соответствия желательна, но очень труднодостижима. Уделение слишком большого внимания подготовке специалистов для определенных видов работы, вероятно, по иронии судьбы обречено на провал. Возможно, более удачным подходом стала бы попытка сосредоточиться на высшем образовании с последующей корректировкой усилий как учащимися, так и работодателями.

Материальная  
доступность

---

В период расширения систем высшего образования страны прошли через значительные изменения в финансировании высшего образования, и особенно в отношении прямых издержек студентов. В некоторых странах в высшем образовании прямая оплата обучения студентами существовала всегда. При этом в большинстве случаев плата за обучение значительно возросла в 1980-х и 1990х гг., когда уровень финансовой поддержки вузов со стороны правительства застыл или снижался. В некоторых странах, где высшее образование не подразумевало прямой оплаты, шла (и все еще продолжается) серьезная политическая борьба за ее введение. В целом стоимость высшего образования для студентов повысилась, и в некоторых странах — весьма существенно.

Одно время плата за обучение рассматривалась как основной барьер для участия в высшем образовании студентов из относительно бедных слоев населения. Однако, как показывают исследования и жизненный опыт, плата за обучение не единственный фактор и, возможно, даже не самый важный. Мы уже отмечали выше, что плата за обучение — лишь один элемент стоимости высшего



образования и что вовсе не обязательно именно он определяет отказ от участия.

Косвенные издержки, такие, как рост стоимости жизни и альтернатива заработка, в большинстве случаев намного больше, чем плата за обучение. Решающим вопросом для потенциальных студентов является не столько смогут ли они оплатить учебу, сколько смогут ли они покрыть все издержки получения высшего образования. Хотя экономисты противопоставляют эти издержки будущей более высокой зарплате, потенциальным студентам оценить эти будущие компенсации очень сложно, при этом всегда есть опасения перемен в экономике страны.

В связи с этим решающую роль играет многообразие финансовой поддержки, которую может предоставить правительство. Возможный набор финансовых инструментов обсуждается чуть ниже. Для того чтобы оценить их воздействие и откорректировать, потребуются годы. Однако в течение 1990-х гг. стало очевидным, что в тех странах, где повысились издержки и расширился доступ к кредитам, некоторые студенты завершали свое высшее образование, имея значительные долги.

Экономисты спорят о том, является ли частный заем на оплату высшего образования разумным вложением для индивида, и этот спор все еще не завершен. Хотя в некоторых странах действительно значительны суммы частного возмещения денег, вложенных в высшее образование, картина в целом весьма изменчива, поскольку эти возмещения зависят от макроэкономических, демографических условий и степени участия в высшем образовании. Для значительной части студентов, не завершающих свое образование, материальные вложения с намного меньшей вероятностью будут продуктивными, хотя и здесь необходимо принимать во внимание многие причины незавершения курса обучения, которые сами по себе могут быть результатом подсчета издержек и выгод. Со всеми оговорками в большинстве случаев участие индивидов в высшем образовании является, очевидно, разумным решением.

Положение  
целевых групп

---

Даже огромное увеличение мест в высшем образовании не решает проблем равного доступа к нему для различных социальных групп. В тематическом отчете отмечается: «Несмотря на прилагаемые усилия, исследования показывают, что глубоко укоренившиеся проблемы неравенства не решены — во всех странах наблюдается непропорционально низкое участие представителей социально-экономических групп с более низким статусом».



Даже если бы все финансовые барьеры были преодолены, все равно осталась бы вероятность того, что участие в высшем образовании будет преимуществом социальных групп, находящихся в более благоприятном положении, поскольку нефинансовые барьеры являются не менее важными факторами, определяющими как участие, так и достижения в высшем образовании. За последние 20–30 лет мы узнали многое о факторах, затрудняющих участие и успех в высшем образовании, и о факторах, им способствующих. Мы уже обсуждали финансовые барьеры. Нефинансовые барьеры были охарактеризованы Тинто (Tinto, 1993) как барьеры положения, ситуативные барьеры, и системные. Барьеры положения имеют отношение к мотивации учащихся и пониманию эффективности. Некоторых из них могут плохо понимать, что же такое высшее образование, иметь мало примеров для подражания. Возможно, учась в школе, они сталкивались со значительными трудностями и потому слабо верят в то, что смогут добиться успеха в дальнейшей учебе. При данных обстоятельствах учащиеся также могут быть менее склонны влезать в долги, чтобы оплачивать свое высшее образование, потому что у них меньше уверенности в том, что они успешно его завершат.

Ситуативные барьеры возникают в силу жизненных обстоятельств. Например, может быть сложно посещать занятия в вузе студентам, имеющим маленьких детей, а также живущим далеко от вуза, или оплачивать образование студентам, работающим на неполной ставке. Эти барьеры вызваны не системой высшего образования, но способом предоставления соответствующих услуг. Для снижения их отрицательного влияния на участие в высшем образовании могут быть приняты некоторые меры.

Системные барьеры возводятся в самих вузах. Так, снизить уровень участия могут, например: недостаток информации о программах, недоступность преподавателей или недостаточное внимание с их стороны, сложности с расписанием, требования, предъявляемые к очному образованию, несправедливые правила приема или другие направления политики вузов, которые проявляют мало гибкости по отношению к разнообразным обстоятельствам студентов. Даже более того, как отмечается в тематическом обзоре, вопрос по-прежнему в том, считают ли вузы лишь успешно занимающихся студентов основным объектом своих учебных программ. Другими словами, некоторые вузы или представители профессорско-преподавательского состава могут расценивать несостоятельность студентов как показатель высоких критериев составленных ими программ.



Здесь следует еще раз упомянуть о том, что различия в области высшего образования, скорее всего, меньше, чем на рынке труда и в обществе в целом, так что неправильно основную ответственность за равенство в сфере занятости выпускников возлагать на систему образования. Решение проблемы равенства участия в высшем образовании потребует принятия более всеобъемлющих и согласованных политических мер в таких сферах, как здравоохранение, обеспечение жилищных условий и занятости. К тому же потребуются приложить усилия в работе с целевыми группами для того, чтобы создать устойчивую заинтересованность в учебе у молодых людей и благоприятные возможности для взрослых, желающих возобновить свое обучение.

Положение женщин

---

Ситуация с женщинами в высшем образовании весьма отличается от ситуации с другими целевыми группами. Женщины сегодня составляют большинство, а иногда и подавляющее большинство общего числа студентов вузов во многих странах. Они также повышают свою долю участия в программах повышения квалификации. Однако в некоторых областях высшего образования по-прежнему остаются проблемы, касающиеся женщин, в том числе их слабое участие в некоторых программах (таких, как инженерные специальности), а в отдельных случаях недостаток внимания к некоторым преградам на пути к получению образования (таким, как потребность в социальном обеспечении ребенка).

Вопросы социальной  
политики

---

Общая ситуация в экономике, на рынке труда важна не только для формирования спроса на квалифицированных работников, но также и для осознания ценности высшего образования. Поскольку рынок труда становится все более конкурентным, студенты, вероятнее всего, будут стремиться к более высоким уровням образования и квалификации, чтобы защитить себя. Это понимание может, конечно, довольно далеко отходить от реальности рынка труда, который склонен к весьма неожиданным изменениям.

Для целевых групп доступ к высшему образованию также в значительной мере сформирован их общим социальным положением. В одном американском исследовании (Lavin, Hyllegard, 1996) показано, как изначально неблагоприятные условия вроде бедности и принадлежности к этническим или расовым меньшинствам оказывали влияние на всю жизнь. Находящиеся в неблагоприятных условиях дети посещали школы более низкого уровня, у них было меньше доступа к службам поддержки, не было достаточно средств для поступления в вузы, им труднее получить хорошо оплачиваемую работу, пока



Меры политики  
равенства

---

они учатся в вузах, у них больше сложностей с жильем. Они сталкиваются с дискриминацией на рынке труда и после получения высшего образования и в ситуации с послевузовской дополнительной учебной.

Хотя данный раздел построен вокруг трех категорий: индивидуального участия, институционального обеспечения обучения (обеспечения обучения учебными заведениями) и вопросов социальной политики — первые две в высшем образовании по большей части объединены. Вузы стремятся к значительной автономии от государства, поэтому политика по влиянию на деятельность вузов в основном проводится путем создания стимулов или с помощью непосредственного воздействия на учащихся. Например, правительство может связать финансирование с задачами, поставленными перед вузами. Учебные заведения в этих случаях несут ответственность за принятие необходимых мер для решения этих задач, даже несмотря на то, что в целом они были поставлены правительством.

Поощрение  
индивидуального  
участия

---

Поскольку поступление в вуз — решение, принимаемое добровольно, многие меры по расширению участия направлены на индивидов. Некоторые страны использовали социальный маркетинг, чтобы убедить больше людей принять участие в высшем образовании. Вузы также принимали в этом активное участие, иногда потому что правительства спускали им задания или находили финансовые стимулы для повышения набора студентов. В других случаях учебные заведения сами проводят маркетинговую работу, поскольку предельный доход от дополнительной платы за обучение может быть выше, чем предельная себестоимость обучения дополнительного студента. (Хотя на самом деле очень мало вузов тщательно рассчитывают финансовое влияние увеличения количества студентов.)

Во многих странах набор студентов в основном сосредоточился на молодежи. Меньше внимания уделялось участию в образовании взрослых, которые могут быть заинтересованы и способны к получению высшего образования.

Политические меры, направленные на повышение материальной доступности образования, сместились в совершенно противоположных направлениях. Отмечается, что в очень немногих странах действительно повысили, иногда весьма существенно, стоимость высшего образования, пытаясь при этом увеличить количество студентов. Повышение стоимости повлекло за собой появление платы за обучение в тех странах, где ее прежде не было (таких, как Великобритания), значительное повышение платы за обучение (как в Канаде и Соединенных Штатах) или снижение материального



обеспечения проживания и других дополнительных услуг (как в некоторых странах Восточной и Центральной Европы с переходной экономикой).

В то же время вместо этого принимались и другие меры, иногда в тех же самых странах, чтобы сделать высшее образование более доступным в материальном плане. Некоторые страны предоставляют систему грантов для всех студентов вузов. Некоторые повысили стимул к учебе, позволив вычитать затраты на обучение из облагаемой налогом суммы либо студентам, либо их родителям. В других случаях правительства предоставляют программы кредитования студентам, которые в них нуждаются. Эти программы сильно различаются в смысле сумм займа и условий выплаты. В нескольких странах, таких, как Австралия, выплата кредита связана с доходом, что делает эту программу чем-то средним между кредитованием и налогообложением. Некоторые меры могут в общем быть доступны всем студентам, в то время как другие могут быть предназначены для студентов, овладевающих особыми видами профессии, которые пользуются высоким спросом, или обучающихся на особых условиях, таких, как согласие на работу в географической зоне, где есть потребность в таких специалистах. Поскольку в некоторых странах возросла озабоченность влиянием долга, были приняты положительные меры в виде оказания большей поддержки студентам, испытывающим трудности с выплатой кредитов. Спектр принимаемых мер достаточно широк, однако данных об их относительной эффективности крайне мало. На фоне этой путаницы мер почти повсеместно повысился коэффициент посещаемости в вузах. Это подтверждает точку зрения, что затраты не единственный определяющий фактор, обуславливающий участие.

Изменения  
в предоставлении  
услуг образования  
вузами

---

В разных странах были предприняты многочисленные попытки изменить систему высшего образования так, чтобы сделать его доступным для большего числа людей. Естественно, грандиозное увеличение количества участников высшего образования требует тождественного увеличения возможностей вузов. Во многих странах были созданы новые вузы или расширены действовавшие, или и то, и другое одновременно. Значительны трудности, с которыми сталкиваются эти усилия. В их числе не только существенные финансовые проблемы как с текущими, так и с капитальными расходами, но также и проблемы с человеческими ресурсами, например недостаток квалифицированных преподавателей. Страны сильно отличаются друг от друга по той роли, которую они приписывают частному сектору в высшем образовании и которая варьи-



руется от непринятия его в расчет в одних случаях до придания ему весьма значительной роли в других. Зависимость между частным образованием и равенством пока не была исследована со скольконибудь определенным результатом. Вероятно, она связана во многом с особенностями каждой конкретной страны.

Страны не только расширили формы предоставления услуг высшего образования, но также и разносторонне развивают их. В некоторых странах, таких, как Великобритания или Австралия, где доминирующее положение в высшем образовании занимали университеты, прилагались усилия к тому, чтобы ввести более короткие циклические программы и чтобы создать учебные заведения с более прикладной направленностью и более тесными связями с трудоустройством. В других странах, где в образовании уже доминировали краткосрочные программы, связанные с работой, усилия прилагались в противоположном направлении — укрепить университеты и привлечь больше студентов в более долгосрочные программы и в общее образование, с тем чтобы избежать ситуации, когда образование основного населения слишком узко и поэтому быстро устаревает. Однако учебные заведения неизбежно преследуют и свои собственные цели, которые необязательно согласуются с установками разработчиков стратегии. В частности, как уже отмечалось выше, учебные заведения обнаруживают тенденцию к повышению своего статуса (возможно, ужесточая набор), а также к расширению масштабов и спектра программ.

Во многих странах рост количества выпускников вузов сопровождается ростом потребности в развитии специальных программ (вопрос, рассматривающийся в следующем разделе, посвященном обучению взрослых). Учащиеся «голосуют ногами», выбирая области знания, по их мнению, более значимые или с большей вероятностью ведущие к гарантированному трудоустройству. Во многих странах произошли значительные сдвиги в популярности разных программ, например, проявившийся в последнее время громадный интерес к изучению бизнеса и менеджмента, часто за счет гуманитарных наук. Как указывалось выше, выбор учащихся может быть только слабо связан с реалиями рынка труда, особенно учитывая временной промежуток между выбором и завершением программы, ко времени которого экономические обстоятельства могут уже кардинально измениться.

Информационные технологии (ИТ) рассматривались как важное средство распространения высшего образования на новые аудитории, особенно те, которые по причине недостатка времени или удаленности не могут посещать занятия в рамках обычных программ. Однако при весьма значительных инвестициях в развитие ИТ сведений



об их эффективности недостаточно. Дистанционное образование широко пропагандировалось и было принято во многих странах, но не хватает данных, демонстрирующих, насколько эти программы компенсируют неравенство в высшем образовании, возникающее в первую очередь по пространственным причинам.

В области методик преподавания было принято меньше мер. Преподавание в сфере высшего образования остается в общем и целом весьма традиционным. Также трудно ввести изменения в систему контроля знаний студентов, в том числе в процесс оценки предварительного обучения. Во многих учебных заведениях встречаются в штыки даже простые перемены, такие, как расширение обучения работающих студентов. Выше упоминалось несоответствие между желанием расширить участие и мнением, что плохая успеваемость является показателем высоких стандартов, а массовый успех неизбежно означает снижение качества.

Некоторые вузы прилагали усилия к тому, чтобы улучшить поддержку студентов. Одна из областей поддержки направлена на укрепление связанности студентов с вузом, что способствует удержанию студентов. В эту категорию входят такие меры, принимаемые вузами, как консультирование, наставничество, службы поддержки студентов и усовершенствованное координирование. В некоторых случаях учебные заведения также прилагали усилия к улучшению качества услуг в смежных областях, таких, как здравоохранение, жилищные условия и др.

Расширение высшего образования также оказало воздействие и на среднее образование, причем иногда таким образом, который противоречит другому направлению политики. Поскольку повышается доля учеников, продолжающих свое образование в вузах, тенденция средних школ сосредоточивать внимание на подготовке к поступлению в вузы также возрастает, как раз в то время как предпринимаются другие усилия — расширить спектр среднего образования и уделять больше внимания неохваченным учащимся, как отмечалось в предыдущем разделе. Массовый набор студентов вузами в целях, иногда поставленных где-то за рамками образовательной политики, может осложнить эти тенденции.

Поддержка  
целевых групп

---

Усилия, направленные на повышение степени участия в высшем образовании целевых групп, предпринимаются как правительствами, так и учебными заведениями и в целом связаны с устранением барьеров, о которых мы говорили выше.

В нескольких случаях правительства оказали давление на учебные заведения для решения ими задач равенства. Например, пра-



вительство Великобритании сделало открытые заявления и опубликовало некоторые показатели, с тем чтобы заставить учебные заведения принимать больше студентов из семей с низкими доходами. Однако положение целевых групп равенства при поступлении в учебные заведения остается, по крайней мере в некоторых случаях, противоречивым. В Соединенных Штатах позитивные действия (политические программы, направленные на ликвидацию расовой дискриминации) сегодня уже менее популярны, чем это было примерно десять лет назад вследствие политической оппозиции. Однако в некоторых штатах были введены альтернативные средства для поддержки приема в учебные заведения представителей меньшинств, такие, как гарантированное поступление для лучших учеников средних школ. Канада и Новая Зеландия являются примерами стран, увеличивших количество инициатив, направленных на набор и удержание студентов из коренного населения этих стран.

Многие учебные заведения все больше внимания уделяют программам, направленные на учащихся — представителей национальных меньшинств. Учебные заведения могут активно набирать студентов из означенных групп, а в некоторых случаях они также прилагают серьезные усилия, чтобы привлечь больше сотрудников — преподавателей и служебного персонала — из представителей этих групп. Исследования проблем женщин и этнических меньшинств в настоящее время во многих странах — хотя и не во всех — упрочили свои позиции. То же можно сказать о механизмах поддержки, направленных на особые целевые группы, вроде выделенных студенческих организаций, зон для встреч и собраний или служб поддержки. Учебные заведения могут предлагать программы в разных форматах, предназначенных для охвата учащихся из некоторых целевых групп. В некоторых ситуациях для целевых групп были даже созданы отдельные учебные заведения вроде выделенных учебных заведений для коренного населения в Канаде и Новой Зеландии.

Вместе с тем основное внимание по-прежнему уделяется адаптации учащихся из целевых групп к тому высшему образованию, которое уже существует. Меньше усилий направляется на попытки изменить систему высшего образования, так чтобы она отвечала их потребностям. Более того, истинное влияние и эффективность этих усилий остаются неизвестными. Необходимо дополнительное исследование степени, характера и результата воздействия мер, направленных на расширение участия и успеха студентов из целевых групп.



Обучение  
взрослых

---

Обучение взрослых — наиболее сложная для обсуждения составляющая непрерывного обучения, потому что она характеризуется многообразием и нечеткостью форм. Границы обучения взрослых неуклонно расширялись под влиянием идеи непрерывного обучения. Под этот общий заголовок подходит огромное количество программ и услуг, начиная с долговременных образовательных программ, связанных с передовыми формами аттестации и заканчивая кратковременным обучением на рабочем месте определенным навыкам работы. Некоторые составляющие сферы обучения взрослых относительно прямолинейны: обеспечение дальнейшего обучения взрослых, не завершивших среднее образование, или доступности высшего образования для взрослых людей. Другие области — такие, как обучение на рабочем месте или непрерывное образование профессионалов, — пока еще развиваются и, поскольку они такие разнообразные, трудно установить их границы. Необходимо отметить опасность концентрации внимания в сфере обучения взрослых на узких экономических целях в ущерб другим важным целям, таким, как участие в гражданской и социальной жизни или поддержание умственных и физических способностей пожилых людей.

В области образования взрослых различия форм обучения и подходов в разных странах также больше, чем в других областях. Из-за того, что эти системы менее развиты, «институциональный изоморфизм» еще не выработан. В первичных отчетах стран ясно показано, какую роль играют история и культура в структуре учебных заведений конкретной страны. В некоторых странах, таких, как Канада, центральное положение в области образования взрослых занимает государственная система, в то время как в других странах, таких, как Норвегия, местная власть и общественные объединения, играют значительно большую роль. В таких странах, как Испания или Дания, соглашения между профсоюзами и работодателями имеют существенное значение, в то время как в Великобритании их роль незначительна. Можно привести много других различий по таким вопросам, как роль закона о труде или отношение общества к грамотности и образованию.

Эти различия важны по ряду причин. Там, где обучение взрослых обеспечивается главным образом вузами или частными структурами, оно, как правило, связано с более высокими расходами для учащихся. Возможно, обучение на рабочем месте будет развиваться гораздо активнее там, где ему окажут поддержку коллективными соглашениями или ассигнованиями в изменение условий труда на общенациональном уровне. Если аттестационная система затрудняет организацию обучения взрослых или если налоговая



структура не предусматривает поддержку, участие взрослых в образовании, скорее всего, будет низким.

Вывод

---

Растущее внимание к обучению взрослых — как имеющих низкий уровень образования, так и нуждающихся в обучении на рабочем месте — безусловно, явление положительное. Предпринимаются попытки нововведений в обеспечении обучения взрослых на общенациональном уровне, на уровне вузов и на уровне рабочих мест. Страны сталкиваются с серьезными проблемами, возникающими в этой новой области образовательной политики, и предпринимают попытки их решения в рамках целостных и комплексных подходов.

Несмотря на эти достижения, не следует переоценивать успех в данной системе. Например, в Испании, да и во многих других странах участие, по крайней мере в государственной системе обучения, остается относительно небольшим. Многие взрослые с низким уровнем образования не имеют доступа к соответствующим программам, даже если у них сильная мотивация. Правительства стран по-прежнему вкладывают неизмеримо больше правительственных денежных средств в традиционные системы образования, нежели в обучение взрослых, которое рассматривается как нечто, за что должны платить сами индивиды или работодатели.

Новизна в организации обучения по большей части также остается весьма условной. Зачастую оказывается противодействие изменению устоявшейся практики в таких областях, как альтернативный прием в учебные заведения, модульное обучение или предварительная оценка знаний. В тех областях, где предоставление образования контролируется конкретным сертифицирующим органом, бывает легче поддерживать существующие программы, нежели вводить новые, даже когда в них есть потребность.

Интересный пример — то место, которое отводится во многих университетах сфере образования взрослых. Большинство университетов имеют подразделения непрерывного образования, зачастую весьма крупные. При этом предполагается, что их деятельность должна быть по большей части или целиком самофинансируемой и даже приносить прибыль для основного учреждения. Эти подразделения обычно обладают большей гибкостью в смысле принятия учащихся или составления программ, чем более традиционные подразделения университетов. Однако они сталкиваются с трудностями официального признания их программ или допуска их слушателей к обучению в других подразделениях университета. Нередко данные о таких учащихся даже не указываются в общеуниверситетских, а следовательно, и в национальных статистических отчетах.



Существует также большая опасность, что в центре внимания в системе обучения взрослых будут находиться те, кто уже хорошо образован и успешно учатся. В материалах тематического обзора подчеркивается важность охвата взрослых с низким уровнем образования, но насколько они охвачены в действительности, остается неясным. Переадресация этого аспекта третьим сторонам — работодателям или вузам, как основным организаторам образования взрослых — не будет способствовать повышению внимания к учащимся, испытывающим трудности, если только не возникнут особые стимулы для привлечения их к обучению.

В обучении взрослых, как и во всех остальных областях образования, также важно понимать равенство как явление, выходящее за рамки одной только системы образования. Чтобы достичь успешных результатов в учебе, многие взрослые нуждаются в поддержке в плане дохода, жилищных условий, социального обеспечения детей или в других жизненных обстоятельствах, таких, как употребление наркотиков. Если все внимание уделять сфере образования, эти проблемы останутся неохваченными, и многие взрослые будут не в состоянии принять участие в образовании или получить преимущества, предлагаемые новыми возможностями обучения.

#### Заключение

---

Оценить в одной работе состояние проблемы равенства в образовании по четырем ее сферам и по многим странам — поистине непосильная задача. Несомненно, в данной статье не удалось полностью выявить весь спектр вопросов и вариантов политики в этой важной области. И все же в сложившейся картине просматриваются как более, так и менее оптимистические составляющие.

С оптимистической стороны, сам факт того, что в тематических обзорах, как и в исследованиях PISA продолжают уделять внимание вопросам равенства, той важной роли, которую они играют во многих областях, — положительный знак. Страны постепенно осознают, что возникают серьезные проблемы, когда значительной части населения не хватает соответствующего образования. Воодушевляет спектр усилий, направленных на улучшение сложившейся ситуации. Собирается больше данных по масштабу задачи и достижениям в ее решении. Результаты исследования PISA показывают, что возможно сочетать высокие стандарты достижений с высоким уровнем равенства. Особенно многообещающим представляется признание значения первых лет жизни человека для достижения успеха в дальнейшем.

Однако сложившуюся ситуацию нельзя воспринимать с уверенным оптимизмом. Имеющиеся в нашем распоряжении данные свидетельствуют о том, что за последние 20 лет во многих странах



неравенство в образовании скорее усугубилось, нежели снизилось (OECD, 2001[a]). По большей части динамика в системе образования и на рынке труда имеет тенденцию благоприятствовать тем, кто и без того добился достаточных успехов. Система образования, хотя номинально и радеет за успех всех и каждого, на самом деле содержит многие черты, которые работают против такого успеха, и изменить эти черты будет очень сложно. Дополнительные ресурсы для поддержки обучения во многих странах дефицитны вследствие ограниченности государственных расходов, а перераспределение ресурсов внутри бюджетных разделов организовать очень сложно. Кроме того, воздействие нововведений пока еще либо неоднозначно, либо неизвестно.

Вполне возможно, что предпринимаемые сегодня усилия не достигнут цели по нескольким причинам. Прежде всего, как неоднократно отмечалось в данной работе, необходимые разработки характеризуются все еще слишком мелким масштабом. Эффективное обеспечение образования для большого количества населения зависит от того, имеются ли основные системы, которые хорошо подходят для этой цели. Многое из того, что делается сейчас в отношении равенства, скорее находится на границе установившейся практики, нежели включает в себя изменения господствующих в образовании тенденций. Важно будет исследовать изменения, происходящие в более широком масштабе (такие, как изменения в национальных квалификационных системах), чтобы понять, достигают ли они успеха. Однако можно с уверенностью предсказать, что подхода, зависящего от исключительной инициативы, выдвинутой несколькими ее сторонниками и основанной на краткосрочном финансировании новаторских проектов, будет недостаточно.

В данном докладе подчеркивается важность понимания равенства в образовании как чего-то, что требует реальных действий за рамками системы образования. Многие барьеры на пути к образованию заключаются в условиях жизни конкретных людей, и поэтому для достижения успеха необходимо взяться за изменение этих условий. Это означает, что достижение равенства в образовании непременно требует рассмотрения таких вопросов, как поддержание уровня дохода, улучшение жилищных условий, социальное обеспечение детей, а также таких личных проблем, как наркомания. Потребуется провести много работы для того, чтобы понять, как эти элементы могут стать частью стратегии непрерывного обучения.

И наконец, в данном докладе наметилось множество разных областей, которые было бы полезно дополнительно исследовать и проанализировать. По-прежнему многое предстоит узнать о влиянии



различных политических курсов и программ, разрабатываемых в настоящее время. Многие представления относительно образования — например, касающиеся влияния изменяющихся возможностей информационно-компьютерных технологий на образование взрослых или снижения платы за обучение и бесплатного обучения на общедоступность образования — по-прежнему нуждаются в практическом подтверждении. Чтобы помочь должностным лицам, принимающим наиболее эффективные политические и финансовые решения, необходимо тщательно собирать и анализировать данные. Важную роль в этом сыграют сегодняшняя заинтересованность ОЭСР и усилия национальных властей, направленные на исследование равенства в образовании.

## Литература

---

- Assessing costs and benefits of early childhood intervention programmes / Karolyi L., Kilburn R., Bigelow J., et al. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 1998.
- Cohen D.K., Hill H.C. Learning policy: When state education reform works. New Haven: CT: Yale University Press, 2001.
- Dayton-Johnson J. Social cohesion and economic prosperity. Toronto: Lorimer, 2001.
- Dearden L., Reed H., Van Reenen J. Estimates of the impact of improvements in basic skills on aggregate wages, employment, taxes and benefits: DfEE Research Centre on the wider benefits of learning. Part 2. The social benefits of basic skills / Ed. by J. Bynner. L., 2000.
- Does money matter? The effect of school resources on student achievement and adult success / Ed. by G. Burtless. Washington: The Brookings Institute, 1996.
- Dror Y. Policymaking under adversity. N.Y.: Transaction Press, 1986.
- Duru-Bellat M. Social inequalities in the French education system: the joint effect of individual and contextual factors // Journal of Education Policy. 2000. Vol. 15. N 1. P. 33–40.
- Fullan M. The new meaning of educational change. N.Y.: Teachers College Press: OISE Press, 1991.
- Green A., Preston J. Education and social cohesion: Re-centering the debate // Peabody Journal of Education. 2001. Vol. 76. N 3–4. P. 247–284.
- Heclo H. The political foundations of anti-poverty policy // Fighting poverty: What works and what doesn't / Ed. by S. Danziger, D. Weinberg. Cambridge: Harvard University Press, 1986. P. 312–340.
- Lavin D., Hyllegard D. Changing the odds: Open admissions and the life chance of the disadvantaged. New Haven: Yale University Press, 1996.
- Levin B. Education and poverty // Canadian Journal of Education. 1995. Vol. 20. N 2. P. 211–224.
- Levin B. Governments and school improvement // International Electronic Journal for Leadership in Learning. 2001. Vol. 5. N 9. См. также: [www.ucalgary.ca/~iejll/volume5/levin.html](http://www.ucalgary.ca/~iejll/volume5/levin.html).



- Livingstone D. The education-jobs gap. Toronto: Garamond Press, 1999.
- Mortimore P., Whitty G. Can school improvement overcome the effects of disadvantage? L.: Institute of Education, 1997.
- Mustard F. Early child development and the brain: Unpublished paper prepared for the World Bank. 2000.
- National Institute of Public Education. Education in Hungary 2000. Budapest: National Institute of Public Education, 2001.
- OECD. Beyond rhetoric: Adult learning policies and practices. Paris: OECD, 2003.
- OECD. Education Policy Analysis. Paris: OECD, 2001[a].
- OECD. Financing lifelong learning. Paris: OECD, 2002.
- OECD. From initial education to working life: Making transitions work. Paris: OECD, 2000.
- OECD. Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000. Paris: OECD, 2001[b].
- OECD. Lifelong learning for all. Paris: OECD, 1996.
- OECD. Redefining tertiary education. Paris: OECD, 1998.
- OECD. Starting strong: Early childhood education and care. Paris: OECD, 2001[c].
- Osberg L. Economic policy variables and population health // Canada Health Action. Vol. 3. Determinantes of Health: Settings and Issues. Sainte-Foy, Quebec: MultiMondes, 1998. P. 579–610.
- Osberg L., Wien F., Grude J. Vanishing Jobs: Canada's Changing Workplace. Toronto: James Lorimer, 1995.
- Pirsig R. Zen and the art of motorcycle maintenance. N.Y.: Bantam, 1974.
- Rothstein R. Out of balance: our understanding of how schools affect society and how society affects schools. Chicago: Spencer Foundation, 2002.
- Statistics Canada and OECD Literacy, numeracy and labour market outcomes in Canada. Ottawa; Paris: Statistics Canada: OECD, 2001. См. также [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca).
- Tepperman L. Choices and chances: Sociology for everyday life. Toronto: Holt, Rinehart and Winston, 1988.
- Thrupp M. Schools making a difference: let's be realistic. Buckingham: Open University Press, 1999.
- Tinto V. Leaving college: Rethinking the causes and cures of student attrition. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Unruh D., Levin B. Equality of access and equality of condition: Second chance programming for success // Second Chance in Education / Ed. by D. Inbar. L.: Falmer Press, 1990. P. 253–266.
- Vernez G., Krop R., Rydell P. Closing the education gap: Benefits and costs. Santa Monica: RAND, 1999. См. также [www.rand.org](http://www.rand.org).
- Watching and learning. III Evaluation of the National literacy and numeracy strategies / Earl L., Watson N., Levin B. et al. L.: Department for Education and Skills, 2003. См. также: [www.standards.DfES.gov.uk/literacy/publications](http://www.standards.DfES.gov.uk/literacy/publications).