

И.Г. Животовская

Три десятилетия реформ образования в Европе: Особенности модернизации образовательной системы

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы реформирования и модернизации системы образования в европейских странах в условиях глобализации и экономики знаний.

Abstract. This paper examines the reforms and modernisation of Europe's education systems in the context of globalization and knowledge economy.

Ключевые слова: школьное образование, высшее образование, университет, реформы, европейские страны, Европейский союз, Лиссабонская стратегия, Болонский процесс, экономика знаний, модернизация, образование в течение жизни,

Keywords: school and vocational education, higher education, university, education reform, European countries, the European Union, the Bologna process, knowledge economy, modernisation, lifelong learning.

С начала 1980-х годов большинство европейских стран приступили к реформированию своих образовательных систем. Процесс этот растянулся на несколько десятилетий и не завершился до сих пор. Более того, сегодня речь идет уже не о реформах школьного или высшего образования, а о создании принципиально новой системы образования, которая отвечала бы потребностям постиндустриального этапа развития капитализма – экономике знаний.

Весь этот период реформирования можно разделить на два основных этапа. Первый этап (1980 – конец 1990-х годов), условно обозначим его как этап «рыночных реформ», был связан с

адаптацией «социального государства» к новым условиям функционирования мировой и национальных экономик, сложившихся после распада Бреттон-Вудской валютной системы и резкого роста цен на нефть, произошедших в начале 1970-х годов. Второй этап – модернизация «индустриальной» модели образования и переход к новой образовательной парадигме, отвечающей требованиям экономики знаний и учитывающей особенности развития экономики и общества в условиях глобализации. Началом этого этапа можно считать коммунике ЕС «На пути к Европе знаний», принятое в ноябре 1997 г. В документе утверждалось, что «обучение в течение всей жизни» является основой для развития «Европы знаний» в XXI в., и содержался призыв к странам – членам ЕС воплотить эту идею в жизнь (37). Все последовавшие за этим инициативы – Лиссабонская стратегия (2000), Болонский процесс, новая версия Лиссабонской стратегии – «Европа 2020. Стратегия умного, устойчивого и всеобъемлющего роста» – стимулировали европейские страны на переход к системе обучения в течение всей жизни и осуществление соответствующих реформ.

Кризис социального государства и реформы образования в европейских странах¹ (1980–1990-е годы)

В западноевропейских странах реформы в сфере образования в конце XX в. шли в русле сложного и болезненного процесса трансформации социального государства, вызванного последствиями экономического кризиса начала 1970-х годов и начавшегося процесса глобализации. Неспособность правительств большинства европейских стран преодолеть экономический и институциональный кризис традиционными методами государственного регулирования привела к реформированию «социального» государства путем внедрения рыночных методов управления. Реформы социального государства, осуществлявшиеся с большей или меньшей

¹ В настоящем разделе мы рассматриваем опыт реформирования системы образования в странах Западной Европы, но следует заметить, что страны Восточной и Центральной Европы, Россия и страны СНГ с начала 1990-х годов также приступили к реформированию своих образовательных систем, что было вызвано отказом от принципов социализма и переходом к рыночной модели развития.

интенсивностью и глубиной во многих европейских странах с начала 1980-х годов, в значительной степени определили идеологию и направление преобразований в системе образования.

Важным аргументом в пользу реформ было резкое сокращение финансовых ресурсов государства и невозможность поддерживать на прежнем уровне социальные расходы и как следствие – резкое снижение качества социальных услуг, включая образование. Другим обоснованием реформирования стало утверждение идеологов рыночных реформ о том, что развитие свободной рыночной конкуренции в сфере социальных услуг будет основным стимулом для постоянных инноваций, улучшения качества и снижения издержек. По их мнению, рыночные механизмы должны были обеспечить системе необходимую восприимчивость к возникающим переменам во внешних условиях функционирования и необходимую для адаптации к ним гибкость. В конечном счете это должно было привести к повышению общей эффективности системы социальных услуг. Еще одним аргументом в пользу реформ был тезис об усилении роли индивидуального выбора граждан, выступающих в новой системе в качестве «эффективных» и требовательных потребителей социальных услуг.

В рамках новой концепции государство выступало «заказчиком» социальных услуг и обязалось гарантировать своим гражданам соблюдение их прав и свобод как индивидуальных потребителей. Таким образом, пересматривалась вся система взаимодействия государства и граждан в социальной сфере и изменялись принципы государственного управления этой сферой.

Применительно к сфере образования такой подход означал отказ от идеи, что образование есть общественное благо, обеспечение которого гарантируется государством всеобщего благосостояния всем гражданам без исключения. А это значит, что сформировавшаяся на протяжении четырех послевоенных десятилетий модель массового общедоступного образования, в основе которой лежали принципы социальной справедливости и которая рассматривалась как предпосылка национального процветания, экономического и социального прогресса, признавалась «неэффективной».

Первой среди европейских стран по пути радикальной трансформации социальной системы пошла Великобритания. Идеологической основой реформ стал неоллиберализм с его непри-

ятием государственного присутствия в экономической и социальной сферах и верой в эффективность рыночной конкуренции. В конце 1980-х годов правительство М. Тэтчер активно внедряет новую модель государственного управления и предоставления социальных услуг, концептуальной основой которой стал так называемый «новый публичный менеджмент» (new public management, NPM). Основными принципами новой системы управления являются: отказ государства от производства услуг и передача их в руки специализированных агентств; децентрализация и дерегулирование сферы услуг; расширение конкуренции и внедрение рыночного ценообразования; ориентация в большей степени на интересы потребителей, а не на бюрократические, политические или производственные соображения (4, с. 232–233).

Новая система должна была сделать процесс предоставления общественных услуг управляемым и подотчетным, более конкурентным и отвечающим запросам потребителей, сфокусированным на конечном результате и качестве. Последнее обеспечивалось внедрением в систему стандартов предоставляемых услуг, отчетностью и оценкой качества деятельности производителей услуг. С середины 1990-х годов указанные принципы в большинстве западноевропейских стран были введены в систему управления высшими учебными заведениями. Они положены в основу многих современных рецептов модернизации образовательных систем в Европе (22).

Рыночные реформы школьного образования. Опыт Великобритании по созданию новой модели организации школьного обучения

Понимая всю сложность перевода системы национального образования, прежде всего школьного, на рыночные рельсы, авторы британской реформы предложили внедрять систему квазирынков, при которой образование продолжало полностью или частично финансироваться из государственных средств, в то время как потребитель в лице родителей или самих учащихся получал право на «предпочтительный выбор». В результате определяющими для развития образовательного учреждения и системы образования в целом становились такие понятия, как «выбор», «конкуренция», «стандарты» и «свобода».

Закон о реформе образования 1988 г. предусматривал: введение единого национального учебного плана (national curriculum) и установление возрастных стандартов знаний учащихся; свободу выбора родителями школы для своих детей и введение финансирования школ по формуле – в зависимости от числа учащихся; передача финансового управления школьным бюджетом руководящим органам школы; расширение участия родителей в управлении школами, усиление общественного контроля за финансированием обучения и содержанием учебных программ; предоставление права выхода государственным школам из-под контроля местных органов власти. Цель реформы, по словам тогдашнего министра образования К. Бейкера, состояла в том, чтобы предоставить школам и колледжам свободу обеспечения такого уровня знаний, который требуется учащимся, их родителям и работодателям (15).

В последующие годы все изменения системы школьного образования Великобритании шли в направлении поиска механизмов обеспечения эффективности, результативности и совершенствования (excellence) деятельности отдельных школ и школьного образования в целом. Результатом стало внедрение в школьное образование национальных стандартов и систем тестирования не только успеваемости учащихся, но и деятельности преподавателей, формирование таблицы о рангах учебных заведений и создание рейтингов в целях развития конкуренции между школами, а также использование методов управления качеством. В комплексе все эти меры были призваны придать школьной системе большую гибкость и нацеленность на конечный результат (15; 16).

Большинство европейских стран в 1990-е годы с осторожностью отнеслось к квазирыночным преобразованиям системы школьного образования. Вместе с тем идеи автономии учебных заведений, изменение принципов финансирования школ, гибкие системы, стимулирующие повышение качества обучения и работы преподавателей, децентрализация управления, право родителей на выбор школы, приближение школьных программ к требованиям рынка труда и другие нововведения стали темами многочисленных политических дебатов.

Сегодня британская или точнее англо-американская модель организации и управления в системе школьного образования служит прототипом для реформ школьного образования в других

странах и тиражируется в рекомендациях Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) как один из инструментов обеспечения качества образования. Правда, результаты Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (Programme for international student assessment, PISA) в начале 2000-х годов показали, что некоторые страны, в частности Финляндия, Нидерланды или германская земля Бавария, смогли достичь в подготовке учащихся существенно более высоких показателей, чем, например, Англия¹, и не прибегая к радикальной трансформации системы школьного образования (17, с. 441). Австрийские и германские специалисты в области образовательной политики на основе проведенных в 2005 и 2007 гг. исследований пришли к выводу, что эффективная система управления школами является важным, но недостаточным условием для обеспечения высокого уровня подготовки учащихся (29). А финский специалист по проблемам образования и образовательной политики, в прошлом эксперт Всемирного банка и Европейского фонда профессиональной подготовки П. Салберг и вовсе считает, что «рыночная модель организации школьного образования... строящаяся на вере в то, что конкуренция и информация являются ключевыми элементами повышения качества образования», не соответствует потребностям экономики знаний. По его мнению, «конкуренция, стандартизация и отчетность, основанные на тестировании, получившие сегодня широкое распространение в школьной практике многих стран, лишают школы возможности сконцентрироваться на развитии у учащихся креативных способностей, навыков и привычки к мыслительному процессу» (28).

Следует заметить, что подобного рода критика высказывалась британским экспертным сообществом еще в ходе обсуждения реформ в конце 1980-х годов. Тогда многие увидели во введении образовательных стандартов и тестирований возврат к порядкам конца XIX – начала XX в. Указывалось, что централизация контроля над ресурсами и унификация программ обучения сами по себе не

¹ После референдумов о деволюции 1997 г. в Шотландии и Уэльсе были созданы собственные правительства и парламенты, к компетенции которых среди других вопросов было отнесено образование, в результате чего в проекте PISA Англия, Шотландия и Уэльс участвуют самостоятельно. – Прим. авт.

могут стимулировать повышение качества и устранить разрыв в уровнях подготовки между школами, а так называемый «родительский выбор», несмотря на введение единой национальной программы, только усугубит дифференциацию школ по социальным, половым и расовым признакам, что в конечном счете подорвет систему всеобщего обязательного образования (36, с. 175–176).

В 1980-е годы активный интерес к реформам школьного образования проявляет и бизнес. Технический прогресс, изменивший основы функционирования экономики и активно способствующий ее глобализации, привел к тому, что человеческий ресурс рассматривается как новый параметр конкурентоспособности предприятий, а образование и подготовка кадров – как постоянные составляющие деловой стратегии предприятий.

Обострение конкурентной борьбы в условиях нарастающей глобализации вынуждает деловые круги все более активно вмешиваться в процесс образования и предъявлять системе образования свои требования. В частности, Круглый стол европейских промышленников¹ в докладе «Образование и компетентность в Европе», опубликованном в 1989 г., указал, что промышленные корпорации рассматривают образование и подготовку кадров как стратегические инвестиции, жизненно важные для их будущего процветания. В докладе также выражалось сожаление, что «правительства все еще рассматривают образование как исключительно государственную проблему, из-за чего промышленность может оказывать лишь слабое воздействие на образовательные программы учебных заведений» (цит. по: 18). Вывод доклада состоял в необходимости усиления связей между образовательными учреждениями и промышленностью, что должно способствовать адаптации системы образования и профессионального обучения к новым условиям функционирования производства в условиях глобализации и транснационализации деятельности корпораций.

Современная школа, по мнению авторов доклада, должна постоянно отслеживать изменения, происходящие на постиндустриальном рынке труда. В этих условиях задача образовательного уч-

¹ *Круглый стол европейских промышленников (European Round Table – ERT) – объединение представителей 50 крупнейших корпораций Европы, отстаивающее интересы ведущих европейских производителей перед Комиссией ЕС.*

реждения – дать будущему работнику широкое образование, включая знания в области предпринимательства, разрешения кризисных ситуаций и др., с тем чтобы впоследствии он смог на рабочем месте получить необходимые навыки (18).

Поиск решения проблемы шел по разным направлениям. В Великобритании, например, в 1980-е годы упор был сделан на развитие системы профессиональной подготовки молодежи. Правительство приняло и финансировало реализацию двух специальных программ – Схемы молодежного профессионального обучения и Инициативы в области профессионально-технического образования, направленных на укрепление связи между школой и производством и внедрение предпринимательской культуры в школьное образование. Аналогичные программы были реализованы в 1980–1990-е годы и в других странах. В частности, Министерство образования Франции совместно с Движением предприятий Франции в 1990-е годы неоднократно проводило «Недели взаимодействия школы и предприятия», цель которых – улучшить взаимодействие школ и предприятий в области профессиональной ориентации учащихся, стимулировать интерес школьников к предпринимательству.

Существенное внимание к проблеме связи школы с производством было проявлено и со стороны Комиссии ЕС. По инициативе комиссара ЕС по вопросам научных исследований, инноваций и науки создана группа экспертов для изучения взаимодействия учебных заведений с бизнесом. В 1995 г. опубликована Белая книга ЕС «Преподавание и обучение: На пути к обучающемуся обществу» и создана специальная программа, финансировавшаяся Евро-союзом, по развитию сотрудничества и совместного действия стран ЕС в сфере профессиональной ориентации образования «Leonardo da Vinci» (31).

Системы высшего образования:

В поисках эффективности, экономичности и качества

Высшая школа в западноевропейских странах столкнулась с необходимостью реформ еще в 1960-е годы, что было связано со стремительным ростом спроса на высшее образование и увеличе-

нием числа студентов¹. Переход от элитарного к массовому образованию во многих странах сопровождался существенными проблемами. Традиционно высшее образование в большинстве европейских стран ассоциировалось исключительно с университетами, главная задача которых заключалась в воспитании элиты, подготовке управленческих кадров для социального государства и квалифицированных специалистов для национальной системы здравоохранения, образования и науки. Однако появление в 1960-е годы в стенах университетов большого числа выходцев из социальных слоев, чьи запросы были в большей степени связаны с меняющимися условиями на рынке труда, стало вызовом для традиционного университета. Ответом на студенческие волнения, прокатившиеся по Западной Европе в конце 1960-х – начале 1970-х годов, стала демократизация университетской системы. В эти годы во многих европейских странах создавались новые университеты², было увеличено число мест в старых, диверсифицированы программы обучения в соответствии с запросами студентов относительно уровня подготовки, сроков обучения, специализации.

Изменения на рынке труда, связанные с внедрением информационных технологий, развитием высокотехнологичных производств и сферы профессиональных услуг, требующих новых зна-

¹ За период с конца 1950-х годов до середины 1990-х годов доля молодых людей, поступавших в университеты, выросла с 3–10 до 25–70%. Основной причиной увеличения спроса на высшее образование в 1950–1960-е годы стала трансформация социальной структуры общества и повышение уровня благосостояния граждан в странах Западной Европы. Расширение доступа к среднему образованию высшей ступени и высшему образованию, ставших бесплатными в послевоенный период, и рост массового среднего класса привели к увеличению числа молодых людей, рассматривавших высшее образование как инструмент повышения социального статуса и уровня благосостояния.

² Например, в Великобритании в 1960–1970-е годы было создано 23 новых университета (на базе университетских колледжей) и 10 технологических университетов. Во Франции за тот же период количество университетов выросло с 23 до 63. В частности, была упразднена самостоятельность факультетов и на их базе созданы новые университеты. В Париже возникло 13 новых университетов; Лионский университет был разделен на два. Также создавались университетские технологические институты (Institut universitaire de technologie) и университеты прикладных наук (ФПГ – Fachhochschulen).

ний, умений и навыков, дали толчок новому витку спроса на высшее образование не только со стороны выпускников средней школы, но и представителей старших возрастных групп. Все это привело к формированию так называемой «бинарной системы» высшего образования, в которую наряду с университетами, цель которых состояла в создании и передаче фундаментальных знаний, были включены различные типы новых вузов¹, ориентированных на потребности рынка труда и готовящих квалифицированных специалистов в прикладных сферах деятельности.

За годы реформ появилось огромное количество новых специальностей и прикладных программ вузовской подготовки. Диверсифицировался и уровень подготовки – наряду с программами полного цикла обучения вузы стали готовить специалистов по программам базового уровня. Первой ступенью вузовской подготовки становился бакалавриат, второй – магистратура и третьей – докторантура. Появились гибкие схемы обучения, модульные циклы, системы зачетных часов, обеспечивавшие возможность создания студентами «индивидуальных» программ обучения и профессиональной подготовки.

При формальном равенстве высшие учебные заведения и отдельные учебные программы в зависимости от спроса и качества подготовки стали обретать «репутацию и престиж», что в значительной степени определялось статусом вуза (исследовательский или преподавательский, университетский-академический тип или ориентированный на профессиональную подготовку) и оценкой работодателями «качества» выпускников. Многие изменения диктовались соображениями, связанными с необходимостью получать образование в течение всей жизни, исходя из потребностей рынка труда и предпочтений индивида, определяющего свою карьерную и жизненную стратегию в стремительно меняющихся условиях «экономики, основанной на знаниях»². Последний термин получил широкое распространение в середине 1990-х годов в политических и экономических кругах, определяющих политику в сфере образо-

¹ В 1970–1990-е годы во многих странах Западной Европы был повышен статус технических школ, политехникумов, профессиональных и специализированных колледжей, дающих высшее профессионально ориентированное образование.

² Сегодня этот термин заменен понятием «экономика знаний».

вания. Тогда же произошло возрождение интереса к проблеме «обучения в течение всей жизни» и созданию системы «непрерывного обучения».

Рост спроса на образование в условиях сокращения финансовых возможностей государства вел к ухудшению условий функционирования вузов и снижению качества образования. Переполненные аудитории, ухудшение труда преподавателей, ветшающие здания, нехватка современной техники и лабораторного оборудования стали привычной картиной многих европейских университетов в 1980–1990-е годы. Так называемый «кризис» университетов требовал изменения системы управления и финансирования вузов. Этим обстоятельством в значительной степени объясняется тот факт, что в большинстве стран реформы в сфере высшего образования в 1980-е – начале 1990-х годов касались прежде всего совершенствования/пересмотра системы взаимодействия государства и вузов с целью создания стимулов для повышения эффективности высшей школы и улучшения качества образования.

Следует отметить, что при всей схожести проблем и решений стратегия достижения этих целей в разных странах определялась в значительной степени национальными традициями и приверженностью принципам национальной модели социального государства. Так, приступив к реформам высшего образования почти одновременно, Нидерланды и Великобритания пошли разными путями.

Нидерланды попытались придать гибкость системе управления путем сокращения централизованного и директивного регулирования и предоставления вузам большей автономии. При этом государство сохранило за собой право определять задачи, стоящие перед вузами, используя для этих целей перспективное планирование высшего образования и научных исследований, которое осуществляется в рамках диалога с вузами. Реформы голландской системы высшего образования носили централизованный характер и шли сверху вниз, но при этом реформаторы старались отойти от бюрократической системы административного регулирования. Для достижения поставленных целей использовались некоторые элементы корпоративного управления: стратегическое планирование; прозрачность распределения средств (расчеты по формуле); контроль за качеством и отчетностью; привлечение социальных партнеров и всех заинтересованных сторон к обсуждению проблем

развития высшего образования и содержания реформ; стимулирование эффективности использования бюджетных средств и имеющихся ресурсов; ориентация на конечный результат и качество, включая сокращение отсева в вузах. Даже введение в 1991 г. платы за обучение было сделано не столько для пополнения университетской казны, сколько в целях повышения социальной ответственности граждан, поступающих в вузы. В соответствии с законом все студенты, обучающиеся на дневных отделениях, получают заем (размеры займа устанавливаются с учетом стоимости обучения и учебных материалов), который при высокой успеваемости и завершении обучения в срок (шесть лет с момента поступления) становится невозвратным (2). Многие из идей, которыми руководствовались голландские реформаторы, в той или иной степени были использованы правительствами других стран при проведении собственных реформ в 1990-е годы.

Реформы высшей школы в Великобритании, начатые правительством М. Тэтчер в конце 1980-х годов, носили откровенно рыночный характер. Отказываясь от бюрократического управления и контроля за вузами, британское правительство руководствовалось принципами «нового государственного менеджмента»: государство начало финансировать вузы на основе контракта, заключаемого на предоставление услуг высшего образования определенной специализации и в определенном объеме; оно же устанавливало требования к качеству конечного продукта. Правительство также ввело новую систему оценки деятельности вузов с учетом затрат и экономической отдачи и стимулировало вузы к коммерциализации своей деятельности путем предоставления платных услуг бизнесу, государственным и местным органам власти. Вузовские научные исследования стали финансироваться на конкурсной основе. Авторы реформы намеревались даже ввести оценку труда преподавателей и профессоров в зависимости от спроса на те или иные программы и закрывать дисциплины, не пользующиеся спросом у студентов. Предлагалось заключать контракты с преподавателями на дальнейшую работу с учетом популярности и окупаемости конкретного курса. «Рыночные силы – вместо планирования, частные деньги – вместо общественных», – так охарактеризовал суть реформ министр образования К. Бейкер (15). Однако излишняя коммерциализация деятельности вузов и диктат рынка в ущерб акаде-

мической свободе вызвали резкую критику со стороны преподавателей и британской общественности, что несколько смягчило рыночные подходы к оценке деятельности вузов и отдельных преподавателей. Но в целом курс был взят на превращение высшего образования в разновидность услуги, в связи с чем многие мероприятия в сфере высшего образования были направлены на создание конкурентной среды и развитие конкуренции между вузами как за потребителей образовательных услуг, так и за финансовые средства на научно-исследовательскую деятельность и оплату труда ведущих исследователей. Лейбористское правительство, пришедшее на смену консерваторам, продолжило начатые реформы и ввело плату за обучение в вузах, на что не решилась в свое время М. Тэтчер (3).

Франция, также реформировавшая в эти годы систему управления и финансирования университетов, по признанию специалистов, проводила эту политику в традициях «бюрократического централизма». Так, по Закону 1984 г. о высшем образовании государственные высшие учебные заведения наделялись правами юридических лиц и за ними признавалась педагогическая, административная и финансовая самостоятельность. Но при этом в законе было указано, что действовать университеты должны в рамках государственных регламентов, а средства на нужды университета выделяются в рамках, предусмотренных законом. Закон расширил автономию университетов в вопросах внутренней структуры, разработки и принятия статуты, выборов университетских советов, распределения дополнительных средств, полученных от контрактных работ. Под давлением региональных властей Министерство образования в 1990 г. внедрило планы регионального развития университетов, которые должны были разрабатываться совместно с местными органами власти и предпринимателями в целях большего учета при подготовке специалистов потребностей региональной экономики. В рамках реформы государственного управления, предпринятой тогдашним премьер-министром Франции М. Рокаром, с 1991 г. отношения между университетами и государством стали строиться на контрактной основе. Договор заключался между Министерством образования и университетом на основе плана развития вуза, в котором каждый вуз формулировал собственную стратегию развития, включая оценку учебных программ, необхо-

димых для их реализации ресурсов, технического оснащения, новых кадров и переподготовки старых. Переговоры по поводу заключения контрактов давали возможность университетам определить содержание новых курсов, которые финансировались государством. Однако все указанные меры не позволяли компенсировать катастрофическое недофинансирование университетов. От нехватки средств страдали вузы и других европейских стран (1).

Экономический кризис начала 1990-х годов сделал реформы системы высшего образования для большинства европейских стран неизбежными. Стало очевидным: государство не может не только удовлетворять потребности постоянно разрастающейся высшей школы, но даже осуществлять финансирование на прежнем уровне. Дополнительным фактором, сократившим финансовые маневры правительств стран – членов ЕС, стали Маастрихтские соглашения и Пакт о стабильности и росте, подписанные в 1992 г., которые накладывали на членов ЕС обязательства по введению режима жесткой бюджетной дисциплины и ограничению размеров государственного долга¹.

Победа на выборах в начале 1990-х годов во многих европейских странах «новых правых» и усиление влияния неолиберальной идеологии на политическую жизнь активизировали дискуссии в обществе по таким вопросам, как соотношение общественной и индивидуальной значимости образования, предназначение высшего образования, источники финансирования. От ответа на эти вопросы в значительной степени зависели идеология и конкретная стратегия реформ в тех или иных странах. В то время как академическое сообщество и студенчество активно выступали против рыночных реформ в сфере высшего образования, экономисты и политики не менее активно критиковали университеты за их неспособность учитывать требования рынка труда, неэффективное управление и высокие затраты.

Существенное влияние на формирование политики в сфере высшего образования в 1990-е годы стал оказывать фактор глобализации. Обострение конкуренции на мировых рынках и усиление

¹ В соответствии с требованиями Пакта о стабильности и росте (*Stability and Growth Pact*) страны – члены ЕС обязуются удерживать бюджетный дефицит в пределах 3%, а государственный долг в размере 60% от ВВП.

влияния технического прогресса на экономическое развитие способствовали превращению образования в важный фактор конкурентоспособности не только отдельных производителей, но и национальных экономик в целом. Для выполнения новых задач в условиях ускоряющихся перемен от системы образования требовались большая гибкость, открытость, способность адекватно реагировать на них. В эти годы получает распространение идея о том, что в условиях неолиберальной глобализации университеты должны принять рынок и стать деловыми предприятиями, ориентированными на требования потребителя. «Университет больше не является тихим местом, где можно неторопливо учить, заниматься научной деятельностью и созерцать Вселенную, как в прошлые века. Это большой, сложный, ответственный, конкурентный бизнес, требующий постоянных масштабных инвестиций» (25, с. 2).

В новых условиях особую важность приобретают эффективность функционирования вузов и рациональность распределения финансовых ресурсов, что в свою очередь предъявляет новые требования к принципам организационной деятельности самих университетов. В 1990-е годы реформы в первую очередь касались системы управления и финансирования университетов, причем чаще всего на вооружение брались принципы корпоративного управления, в результате чего вся деятельность университетов оказалась подчиненной принципам экономичности, эффективности и результативности. В связи с этим важную роль в деятельности университетов начали играть профессиональные управленцы, в то время как профессора и преподаватели оказывались в положении наемных работников, работающих по контракту. Экономическая логика стала определять как преподавательскую деятельность (создание программ, пользующихся спросом на рынке труда), так и исследовательскую (ориентация на прикладные исследования, результаты которых могут быть быстро коммерциализованы).

Реформы университетского образования сопровождались активными дискуссиями по поводу целей, задач и миссии университетов. При этом все их участники разделились на два лагеря, стоящих на диаметрально противоположных позициях. Одни призывали вернуться «к гумбольдтовским идеалам образцового сообщества и социального функционирования», другие требовали «признать свою корпоративную идентичность и стать более продуктивными

и эффективными». Государство в этих дискуссиях занимало чаще всего вторую позицию, что, по мнению некоторых исследователей, было связано с тем, что в условиях глобализации экономической сферы и упадка национального государства эпохи модерна университет перестает «служить идеологическим орудием национального государства» и превращается «в бюрократическую корпорацию», в которой «всеобщий принцип администрирования замещает диалектику преподавания и исследования, в силу чего преподавание и исследование как аспекты профессиональной жизни оказываются в подчинении у администраторов» (5, с. 39, 199). Наиболее полно новые подходы воплотились в жизни американских университетов, но в условиях глобализации эти идеи нашли поддержку и у европейских политиков.

Внедрение рыночных методов управления позволило многим странам преодолеть кризисные явления в сфере образования. Однако сегодня представители академического сообщества больше говорят о проблемах, порожденных реформами, чем о достижениях. Рыночно ориентированное высшее образование решает прежде всего краткосрочные проблемы – подготовка кадров и проведение исследований по заказу бизнеса, в то время как фундаментальные исследования в области естественных и общественных наук, так же как подготовка соответствующих кадров, испытывают большие трудности. Это лишает экономику и общество фундаментальных знаний, необходимых для дальнейшего прогресса. Специалистов беспокоит отсутствие социальной составляющей в образовательных программах, общая дегуманитаризация образования. Образование все чаще понимается как получение специальных навыков и компетенций, позволяющих индивиду реализоваться на рынке труда, в то время как проблемы развития личности становятся «роскошью» с точки зрения затрат.

Несмотря на все рыночные и квазирыночные реформы в европейских странах, государство сохранило свое присутствие в сфере высшего образования и, более того, сегодня определяет направление реформирования системы высшего образования в рамках Болонского процесса и Лиссабонской стратегии, направленных на создание европейского образовательного и исследовательского пространства, модернизацию образования и формирование системы обучения в течение всей жизни. Государство остается по-

прежнему основным источником поступления необходимых для развития высшей школы средств, хотя во многих странах в 1990-е годы была введена плата за обучение, а государство всячески стимулировало вузы на привлечение средств из иных источников – бюджетов местных властей, контрактов с промышленностью, обучения иностранных студентов и получения грантов на научные исследования из-за рубежа.

Формирование новых взглядов на роль и задачи образования в XXI в.

В начале XXI в. ключевыми словами, определяющими основные параметры образовательной политики, становятся глобализация, конкурентоспособность, экономика знаний и интернационализация. В 1990-е годы в политический дискурс входит понятие «конкурентоспособности национальной экономики», которое напрямую связывало проблему повышения экономической эффективности с модернизацией социальной сферы, включая систему образования.

Другим важным фактором, влияющим на политику в сфере образования с конца XX в., стал переход развитых стран от индустриальной к постиндустриальной модели развития, которая в начале XXI в. обрела форму экономики знаний, в рамках которой знания и образование становятся основной производительной силой. Реальный, а иногда и гипотетический переход к экономике знаний в значительной степени объясняет повышенное внимание экспертов и политиков, принимающих решения в области образования, к таким проблемам, как развитие человеческого капитала и создание системы обучения в течение всей жизни, в рамках которой люди могли бы постоянно совершенствовать свои знания и навыки в зависимости от постоянно ускоряющихся технологических изменений. Эти идеи активно развиваются в докладах и рекомендациях международных организаций, таких как Всемирный банк, ОЭСР, ЮНЕСКО и МОТ, а также находят воплощение в документах министерств образования различных стран мира – от США, ФРГ и Великобритании до Бангладеш и Пакистана.

*Концепция экономики знаний/ инновационной экономики
и новая образовательная парадигма*

В 1995 г. ОЭСР опубликовал доклад «Экономика, основанная на знаниях», где отмечалось, что формирование экономики, основанной на знаниях, сопряжено с внедрением принципиально новой организации производства, что окажет соответствующее воздействие на занятость и потребует новых знаний и навыков от рабочей силы. В связи с этим подчеркивалась особая роль образования в создании человеческого капитала и производстве новых знаний. В докладе также указывалось на необходимость повышения гибкости системы подготовки кадров путем укрепления ее связи с бизнесом, совершенствования содержания образовательных программ, с тем чтобы они в большей степени отслеживали изменения, происходящие в организации производства и конкретных трудовых практиках. Среди прочего ставилась задача при подготовке кадров в большей степени ориентироваться на требования со стороны рынка труда и укреплять связи между профессионально-техническим обучением и высшим образованием (35).

В этом и других докладах и документах, подготовленных ОЭСР в конце 1990-х – начале 2000-х годов, подчеркивалось, что развитие человеческого капитала является ключевым фактором экономического роста и конкурентоспособности как производителей, так и экономики в целом. По мнению экспертов ОЭСР, по мере развития экономики знаний наличие у работника высшего образования становится таким же необходимым условием для развития производства, каким среднее образование было в эпоху «зрелого индустриализма».

За последние годы рыночная риторика относительно роли и места образования в жизни современного общества отошла на второй план. Сегодня никто не ставит под сомнение тот факт, что образование является общественным благом и во всех документах декларируется важность обеспечения доступа к качественному образованию на всех уровнях сообразно принципам справедливости.

Однако развитие образования, его содержание и организация образовательного процесса во все большей степени связываются с потребностями экономики и рынка труда. Об этом свидетельствует процесс формирования новой образовательной парадигмы,

адаптированной к потребностям экономики знаний. В частности, в докладе ОЭСР «Технологии, производительность труда и создание рабочих мест» говорится о необходимости сократить разрыв между спросом и предложением на рынке труда соответствующих квалификаций и навыков, для чего рекомендуется «расширять содержание образовательных программ, используемых для подготовки кадров в системе профессионального обучения и подготовки и повысить связь между университетским и профессионально-техническим образованием, привлекать деловые круги к разработке и внедрению в обучающий процесс программ, связанных с обучением новым рабочим практикам и новым принципам организации труда» (33).

Школьное образование как звено в системе обучения в течение всей жизни

Новые требования рынка труда ставят новые задачи перед школьным образованием. В частности, в докладе ОЭСР «Управление знаниями в обучающемся обществе» говорится, что «учащиеся должны быть готовы к профессиональной жизни, характеризующейся быстрыми переменами и где важную роль играет не столько кодифицированное знание, сколько умение обучаться самостоятельно и во взаимодействии с другими, что становится важным условием экономического успеха и социальной сплоченности» (19, с. 42–45). В связи с этим школьное образование должно делать основной акцент не на преподавание, а на обучение, причем важным результатом этого процесса становится не конкретное знание фактов или то, что индивиды умеют или не умеют делать, а то, насколько развиты у них навыки приобретать, использовать, распространять и создавать знание. Отсюда главное внимание в школе должно уделяться развитию навыков концептуального понимания, принятия решений, эмоциональных и интеллектуальных способностей, межличностного общения.

Учитывая, что в современном мире все большее значение приобретает система обучения в течение жизни (lifelong learning), которая предполагает получение знаний не только в рамках формальных образовательных учреждений, перед школой стоит задача научить школьников учиться, дать им метакогнитивные навыки и

метакомпетенции, которые позволили бы им в дальнейшем самостоятельно определять стратегии получения знаний и образования.

Особенность предлагаемой модели состоит в технократическом понимании экономики знаний, в результате чего изменения в программах и формах обучения ставятся в зависимость от изменений в сфере производства и технологий. В результате сегодня основными требованиями для успешного и конкурентного включения граждан в инновационную экономику становятся знания и навыки в сфере языковой и математической грамотности, а также информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). Статус этих предметов в последнее десятилетие повысился во многих странах¹. Как следствие в рамках национальных образовательных стандартов во многих странах основное внимание уделяется техническим навыкам и познавательным способностям в ущерб гуманитарному образованию.

Следует отметить, что сегодня многие эксперты критикуют такой взгляд на необходимые школьникам знания и компетенции за чрезвычайный редукционизм и ограниченность, а также за экономизм и прагматическую направленность. По их мнению, успешные и конкурентоспособные экономики, основанные на знаниях, требуют от индивидов не только математической грамотности, научных и технологических компетенций, но и обладания социально-гуманитарными знаниями. Они должны получить эстетическое и нравственное развитие, что позволяло бы им ориентироваться в рациональном системном мире, опираясь на убеждения, ценности, нормы и смыслы социального бытия (27).

Превращение школы в звено в системе обучения в течение жизни требует создания новых форм организации школьного образования, нового содержания и новых методов преподавания. В связи с этим реформы в сфере школьного образования должны касаться не только создания новых программ, стандартов и методов

¹ Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся (англ. назв. PISA), осуществляемая ОЭСР, ставит своей целью оценить, обладают ли учащиеся в возрасте 15 лет, получившие общее обязательное образование, знаниями и умениями, необходимыми для полноценного функционирования в обществе, а также способны ли они к решению проблем и подготовлены ли к обучению в течение всей жизни.

оценки качества и эффективности работы школы и учителей и результатов учебы, но и мер по подготовке учительских кадров, отвечающих новым требованиям. В последние годы особое внимание уделяется проблеме повышения уровня школьного руководства, что в конечном счете должно обеспечить повышение качества преподавательского состава, качества обучения и показателей эффективности школы.

*Высшая школа в экономике знаний:
Новая миссия для университетов*

Глобализация и формирование экономики знаний требуют трансформации целей и задач высшего образования. Традиционно основной задачей вузов было создание и распространение новых знаний путем научно-исследовательской и образовательной деятельности. Однако сегодня постулируется, что высшая школа является частью экономики знаний, как основной элемент, обеспечивающий ее развитие и конкурентоспособность путем подготовки дипломированных специалистов и обучения квалифицированной рабочей силы, обладающих необходимыми навыками и компетенцией для проведения научных исследований и создания инновационного потенциала. Кроме того, у высшей школы появляется так называемая «третья миссия», связанная с развитием инноваций и коммерциализацией научных исследований и разработок, а также участием в экономическом развитии регионов и территорий.

Новая образовательная парадигма, ориентирующая образовательные системы всех уровней на осуществление на практике концепции обучения в течение всей жизни, требует изменения характера преподавания, обучения и образовательных программ и в высшей школе. Ключевым словом для современной подготовки кадров в системе высшего образования становится слово «компетенция», что предполагает соответствие подготовки специалиста квалификационным требованиям национальной экономики и запросам рынка труда, включая глобальный. При этом современное понимание «компетенции» выходит за рамки простой подготовки специалиста к выполнению конкретной работы, но предполагает развитие у индивида способности реализовать свои познания и опыт в успешной трудовой деятельности с высокой степенью гиб-

кости и реакцией на изменения обстоятельств и внешних условий. В свете сближения высшей школы и рынка труда сегодня происходит сокращение часов на изучение базовых дисциплин и предложение все большего количества профессиональных программ как можно более широкому кругу студентов.

В целом постиндустриальная модель развития высшего образования предполагает многообразие как предлагаемых программ, так и возможностей получения высшего образования. Происходит отказ от традиционного построения образовательного процесса. Активное развитие получает модульный принцип построения образования, который, по мнению экспертов, позволяет быстро подстраивать цели и задачи образования/обучения/подготовки кадров под изменения, происходящие на рынке труда и в обществе.

Все эти изменения связаны с еще одним требованием, предъявляемым сегодня к высшему образованию, – развивать способность выпускников вузов к трудоустройству (трудоустроиваемости) (*employability*), в том числе путем сближения академического обучения и профессиональной практики (стажировок). Концепция «способности к трудоустройству» имеет отношение к обучению в течение всей жизни, поскольку позволяет не только сохранять, но и совершенствовать способность и навыки к креативности, новаторству, принятию рисков вплоть до самого пожилого возраста.

Указанные изменения стимулируют усиление сотрудничества вузов с предпринимательскими кругами как в вопросах организации подготовки кадров и создания специальных образовательных программ, передачи знаний, необходимых для поддержания экономического роста и повышения конкурентоспособности, так и создания инноваций и развития партнерских сетей, необходимых для коммерциализации результатов исследований и разработок.

В условиях перестройки школьного образования и перехода к системе обучения в течение всей жизни важнейшей миссией университета становится подготовка и переподготовка учителей, развитие и совершенствование педагогических навыков и методов преподавания, проведение научных исследований и создание научных разработок в области педагогики, организации учебного процесса, принятия организационно-управленческих решений в сфере образования.

Включение высшей школы в экономику знаний ведет к дальнейшей дифференциации вузов и их делению на исследовательские, исключительно учебные и учебно-исследовательские, что предполагает соответствующую специализацию их деятельности. В рамках новой модели происходит не борьба между вузами разного уровня за студентов, но включение в единую систему (цепочку) непрерывного образования.

В целом сегодня от университетов ожидается, что «они станут более открытыми общественным запросам; будут моторами локального, регионального, национального и глобального развития; их деятельность будет направлена на поддержание высоких стандартов и качества образования; они будут обеспечивать эффективность управления в целях достижения высоких показателей в преподавании и исследованиях в условиях общественной подотчетности и транспарентности; они смогут создавать условия для привлечения новых средств для своего развития» (24).

От реформ к модернизации. Новая стратегия образовательных реформ в европейских странах в XXI в.

Несмотря на масштабные реформы и деbüroкратизацию системы регулирования в сфере образования, ни государство, ни деловые круги, ни общество в европейских странах не были удовлетворены их результатами. В конце 1990-х годов стало очевидно, что в условиях глобализации Европа нуждается не в косметическом подновлении или адаптации существующей системы к новым экономическим и финансовым вызовам, а в создании принципиально новой системы образования, отвечающей потребностям экономики знаний.

Особенность нового этапа реформ состоит в том, что они реализуются одновременно на национальном и европейском уровнях. К концу XX в. наметилось существенное сближение взглядов и позиций правительств европейских стран по вопросу перспектив развития образования, его целей и задач. Формирование глобального рынка товаров и услуг, включая образовательные, обострение конкуренции в мировой экономике и борьба на рынке интеллектуальных услуг заставили правительства европейских стран и органы Евросоюза по-новому взглянуть на проблему сотрудничества и

объединения усилий в деле построения экономики знаний в Европе. Существенное влияние на формирование стратегии развития образования оказывают такие международные организации, как ЮНЕСКО, Всемирный банк, ОЭСР. Деятельность последней организации приобрела особое значение в связи с превращением ОЭСР в важнейший информационно-аналитический и исследовательский центр по вопросам образования¹. Материалы, подготовленные ОЭСР, способствуют формированию политического и интеллектуального пространства, в рамках которого вырабатываются концепции и рекомендации в отношении образовательной политики.

Основой формирования новой системы образования для экономики знаний стали достижения в области реализации совместной политики ЕС в сфере образования и профессионального обучения. За годы сотрудничества в этой сфере была создана нормативная база для сближения образовательных систем и формирования единого европейского образовательного пространства. ЕС финансировал мероприятия по развитию обмена информацией и опытом по организации обучения, пилотные проекты по сравнению различных подходов и форм профессиональной подготовки, сотрудничество в области подготовки преподавателей, исследования в области педагогики.

В русле указанных тенденций в конце 1990-х – начале 2000-х сформировались инициативы, которые определили национальную стратегию образовательных реформ. Первая связана с идеей модернизации образования как основы для превращения объединенной Европы к 2010 г. в «самую конкурентоспособную и динамично развивающуюся экономику, основанную на знаниях, которая обес-

¹ ОЭСР ежегодно публикует информационно-аналитическое исследование «Взгляд на образование» (*Education at glance*), в котором отражено состояние образовательной системы в различных европейских странах. Организацией готовятся доклады по отдельным аспектам развития образования; анализируется реализация совместных программ, таких как Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся (*Programme for International Student Assessment, PISA*) или международная программа оценки компетенций взрослых (*The Programme for the International Assessment for Adult Competencies, PIAAC*).

печивала бы устойчивый экономический рост, способствующий созданию качественных рабочих мест и большему социальному сплочению». Как отмечалось в коммюнике Комиссии ЕС «По пути к Европе знаний», выпущенном в 1997 г., процветание Европы зависит от «создания и распространения знаний, что требует прежде всего концентрации усилий на развитии исследований, образования и профессиональной подготовки и способностей к инновациям. Достижение этой цели напрямую связано с развитием системы обучения в течение всей жизни» (37). Вторая инициатива предполагала модернизацию системы высшего образования. В этом смысле подписание Болонской декларации о создании Европейского пространства высшего образования положило начало широкомасштабному сотрудничеству европейских стран по сближению систем высшего образования.

Политика ЕС по развитию системы обучения в течение всей жизни

Уже упоминавшийся ранее Круглый стол, объединивший ведущих промышленников Европы (1995), опубликовал доклад «Образование для европейцев. По пути к обучающемуся обществу», где были сформулированы предложения по созданию «образовательной цепочки» (education chaîne), которая объединила бы пять основных этапов обучения и образования – ясли/сад, начальную школу, среднюю школу/профессиональное обучение, высшую школу (университеты, технические вузы) и обучение взрослых – в единую систему. По мнению авторов доклада, только системное образование может «сформировать индивида, обладающего широким кругозором, знаниями и умениями, умеющего учиться и мотивированного на получение новых знаний», в котором нуждаются современное общество и экономика. Переход к обучению «от колыбели до могилы», говорится в докладе, требует создания более гибкой и децентрализованной системы администрирования учебного процесса, разработки новых учебных программ. Авторы документа призвали все национальные правительства включиться в процесс создания системы обучения в течение всей жизни в рамках европейского пространства и не замыкаться в национальных границах. В документе подчеркивалось, что речь не идет о создании

единой образовательной системы, но об обеспечении совместимости национальных систем и открытого доступа к ним всех граждан ЕС (13).

В 1996 г. по инициативе Комиссии ЕС прошел «Год образования в течение жизни», основными темами которого стали: привлечение внимания к проблеме качественного общего образования; стимулирование развития системы профессиональной подготовки и обучения, в рамках которой молодежь должна получить квалификацию, необходимую для трудоустройства или продолжения учебы; развитие сотрудничества между школой и профессиональными учебными заведениями и современной экономикой; привлечение внимания к проблеме получения хорошего школьного образования. Особое внимание уделялось приданию европейского измерения проблеме начального и продолжающегося обучения и профессиональной подготовки, в том числе путем развития сотрудничества в сфере образования и развития мобильности в рамках Евросоюза. Важным признавался принцип взаимного признания дипломов об университетском или профессиональном обучении.

В коммюнике «Европа знаний», выпущенном Комиссией ЕС в 1997 г. в ходе подготовки Лиссабонской стратегии, говорилось, что главная задача стран – членов ЕС состоит в формировании открытого и динамично развивающегося образовательного пространства, в рамках которого граждане получают возможность постоянно повышать свой образовательный уровень и совершенствовать знания, необходимые для расширения возможностей их трудоустройства и самореализации. Перед политиками, принимающими решения в сфере образования, была поставлена задача расширить доступ граждан Евросоюза к образовательным ресурсам; постоянно совершенствовать и расширять образовательные возможности, а также распространять передовые практики в сфере развития обучения в течение всей жизни.

Для реализации поставленных задач на уровне ЕС предлагалось: создать условия для развития мобильности граждан главным образом за счет взаимного признания дипломов и квалификационных сертификатов; обеспечить доступ к виртуальным образовательным системам; развивать сотрудничество в целях обмена опы-

том и распространения лучших практик; совершенствовать языковые компетенции граждан и понимание ими иных культур.

Европейский совет призвал страны – члены ЕС разработать стратегию и практические меры по ускорению создания системы обучения в течение всей жизни. основополагающие принципы, на которых должна строиться эта система, были сформулированы в специальном «Меморандуме по вопросам образования в течение всей жизни», подготовленном Комиссией ЕС в 2000 г. В документе было дано определение системе обучения в течение жизни (lifelong learning). Указывалось, что эта система должна быть открытой для любых нововведений, создавать равные возможности и активно реагировать на социальные и экономические изменения и появление новых потребностей как в обществе, так и в экономике. Она должна включать в себя три направления образовательной деятельности:

- формальное образование и обучение в рамках образовательных институтов, завершение которых ведет к получению дипломов и подтверждению квалификаций;

- «неформальное образование» (non-formal), не дающее официальных сертификатов и дипломов и включающее такие формы обучения, как обучение на рабочем месте, в рамках организаций гражданского общества, а также молодежных организаций, профсоюзных объединений и политических партий;

- «информальное образование» (informal) – образование, связанное с самосовершенствованием в повседневной жизни (посещение музеев, выставок, путешествия).

В рамках предлагаемой концепции все виды образования признаются равноценными. Предлагается объединить их в единую систему, в том числе путем создания нормативной базы для непрерывного образования, развития систем квалификационной оценки результатов обучения и качества предоставляемого образования. Новая образовательная модель предполагает как взаимодополняемость трех систем образования, так и их признание в качестве равноценных.

Особая роль в новой системе отводится высшим учебным заведениям. С одной стороны, вузы должны создавать и диверсифицировать программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации дипломированных специалистов, с другой – разра-

батывать специальные образовательные программы, ориентированные на широкие круги общественности. Кроме того, за ними закрепляется функция подготовки преподавательских кадров для новой системы и создания специальных методик и программ обучения.

В 2006 г. было принято решение Европейского парламента и Европейского совета об учреждении Программы действий в сфере обучения в течение всей жизни. Объем ее финансирования на период с 2007 по 2014 г. составил около 7 млрд. евро. В программу были интегрированы все специальные программы ЕС в сфере образования: «Еуропа», в рамках которой предусматривается международный обмен, в том числе и на уровне школ; ERASMUS, действующая с 1987 г. и стимулирующая международный студенческий обмен и мобильность молодых специалистов; TEMPUS, поощряющая сотрудничество университетов как стран ЕС, так и стран Европы, не входящих в ЕС; «Leonardo da Vinci», предназначенная для развития сотрудничества в области профессионально-технической подготовки и повышения квалификации; «Grundtwig», ориентированная на поддержку образовательных программ для взрослых. ЕС финансирует инициативы по развитию мобильности людей в рамках системы обучения в течение жизни; двустороннее и многостороннее сотрудничество в этой области; проекты по передаче инноваций в сфере обучения в течение жизни; создание многостороннего сетевого сотрудничества; проведение исследований политики и существующих в разных странах систем обучения в течение жизни; предоставление грантов на покрытие расходов, связанных с реализацией деятельности в этой области.

В Европейском союзе была разработана и утверждена в 2008 г. Европейская рамка квалификаций для обучения в течение всей жизни (The European Qualifications Framework for lifelong learning – EQF). Она создана как инструмент, обеспечивающий сопоставимость академических степеней и квалификаций в странах – членах ЕС, для того чтобы их обладатели имели возможность продолжить обучение или развивать карьеру в течение всей жизни как у себя на родине, так и в других странах ЕС. Кроме того, принятие Европейской рамки квалификаций должно повысить привлекательность европейской образовательной системы для студентов, преподава-

телей и исследователей из других регионов и ее открытость для взаимовыгодной кооперации с другими регионами мира.

Важный вклад в развитие системы обучения в течение всей жизни вносят процессы сближения национальных систем образования и профессиональной подготовки, происходящие в рамках Болонского процесса.

*Модернизация высшего образования:
Между Болонским процессом и Лиссабонской стратегией*

С начала 2000-х годов реформы высшего образования в европейских странах осуществляются в рамках двух процессов – Болонского процесса по созданию Европейского пространства высшего образования и Лиссабонской стратегии по превращению Евросоюза «в наиболее конкурентоспособную и динамично развивающуюся экономику знаний, способную к устойчивому росту в условиях увеличения количества и качества рабочих мест и усиления социальной сплоченности», принятой в 2000 г. (21).

Начало процессу создания единого Европейского пространства высшего образования было положено подписанием министрами образования четырех ведущих стран ЕС – Франции, Великобритании, ФРГ и Италии – так называемой Сорбоннской декларации. Главными тезисами этого документа стали: формирование открытого европейского пространства в сфере высшего образования, содействие созданию системы сопоставимых академических степеней, квалификаций и дипломов, а также переход к двухступенчатой структуре подготовки специалистов и внедрение так называемой системы кредитов/переводных баллов, что должно было облегчить получение индивидом необходимой квалификации (степени) на любом этапе профессиональной карьеры и при любой подготовке.

Реформы, связанные с реализацией заявленных целей, должны были облегчить структурирование национальных систем высшего образования, приблизить подготовку кадров к требованиям рынка труда и способствовать развитию мобильности студентов в рамках ЕС. Еще одна важная задача, которую должны были решить предлагаемые реформы, состояла в повышении международного признания и конкурентоспособности европейского высшего обра-

зования в сравнении с другими, прежде всего американской, системами.

Присоединение к Декларации еще 25 стран – членов ЕС и потенциальных членов ЕС завершилось подписанием в 1999 г. Болонской декларации, что стало важным шагом на пути к европейской интеграции в области высшего образования. Она инициировала ширококомасштабные реформы в сфере высшего образования, направленные на: переход к многоступенчатой системе подготовки кадров; создание системы сопоставимых степеней и дипломов; расширение мобильности студентов и преподавателей; содействие европейскому сотрудничеству в обеспечении качества высшего образования.

Первоначально Болонский процесс развивался в рамках межгосударственного сотрудничества стран-участниц и был призван стимулировать структурные реформы в высшей школе, при этом речь не шла об унификации образовательных программ, учебных планов и методов обучения. Однако уже в 2001 г. Комиссия Евросоюза стала полноправным членом Болонского процесса и участником встреч министров образования стран – участниц процесса, что существенно повлияло на повестку дня предлагаемых реформ.

Комиссия ЕС стремилась использовать Болонский процесс для достижения поставленных Лиссабонской стратегией целей, в том числе путем модернизации высшего образования¹. В частности, по инициативе Комиссии в коммюнике министров образования стран – участниц Болонского процесса были включены новые направления сотрудничества: образование в течение всей жизни; активизация роли студенчества в осуществлении болонских преобразований; модернизация учебных программ; европейское измерение высшего образования; сближение систем подготовки научных исследователей и обеспечение сближения Европейского пространства высшего образования и Европейского исследовательского пространства. В документах Болонского процесса нашли свое отражение такие вопросы, как переход от обучения, направляемого пре-

¹ Такая политика объясняется тем, что Комиссия ЕС не имеет законодательных оснований для формулирования единой европейской образовательной политики; она действует в сфере образования, опираясь на принцип subsidiarity.

подавателем, к «студентоцентрированному» высшему образованию, социальное измерение высшего образования и проблема «способности к трудоустройству» (employability) выпускников вузов, перешедших на двухступенчатую систему образования «бакалавр–магистр», и пути решения этой задачи. Особое внимание было уделено проблеме развития мобильности студентов и преподавателей в рамках европейского образовательного и исследовательского пространства.

Усилению влияния Евросоюза на Болонский процесс способствовал и тот факт, что без финансовой поддержки ЕС это межгосударственное соглашение не смогло бы реализоваться на практике и просуществовать до наших дней (24, с. 35–38). Комиссия ЕС финансирует совместные проекты, исследовательскую деятельность болонских экспертов, проведение конференций, а также собственную экспертную деятельность в связи с Болонским процессом. Парламент ЕС также выступает за усиление влияния ЕС на процессы консолидации единого пространства высшего образования, в связи с чем ЕС через свои программы, такие как ЭРАЗМУС, ТЕМПУС и др., финансирует цели Болонской декларации, в том числе направленные на развитие мобильности, обеспечение качества, признание дипломов и мониторинг выполнения поставленных задач. Кроме того, в рамках Болонского процесса используются методы и инструменты мониторинга и обеспечения кооперации по достижению поставленных целей, аналогичные так называемому Открытому методу кооперации, который используется Комиссией ЕС для реализации целей Лиссабонской стратегии.

Новый этап реализации Лиссабонской стратегии, связанный с принятием ЕС в 2011 г. программы «Европа 2020: стратегия умного, устойчивого и всеобъемлющего роста», также предусматривает программу модернизации европейской системы высшего образования (30). В «Повестке дня для модернизации образования» указывается, что высшее образование играет определяющую роль в экономическом развитии европейских стран, однако она не должна ограничиваться только решением проблем подготовки высококвалифицированных кадров. Модернизация высшей школы должна способствовать:

– усилению вклада высшей школы в подготовку специалистов с высшим образованием и исследователей, необходимых для повы-

шения конкурентоспособности и развития экономики знаний в Европе; к 2020 г. 40% молодежи (возрастная группа до 30–34 лет) в странах ЕС должны иметь высшее или эквивалентное ему образование;

– улучшению качества подготовки кадров и соответствию этой подготовки потребностям экономики знаний, для чего необходимо расширять сотрудничество с работодателями в вопросах модернизации программ обучения, внедрять высокие технологии в методическую работу, преподавание и обучение (включая виртуальные формы); создавать новые возможности для исследовательской деятельности; совершенствовать методы управления научно-исследовательской и инновационной деятельностью вузов;

– укреплению сотрудничества высшей школы и бизнеса в сфере исследовательской деятельности, в том числе путем создания «центров превосходства» («center of excellence»)¹, необходимых для регионального развития.

Достижение поставленных задач требует совершенствования системы управления и механизмов финансирования высшей школы, устранения бюрократических барьеров, развития автономии вузов в выборе стратегии развития, принятия решений, модернизации кадровой политики, поиск альтернативных источников финансирования.

Для придания большего динамизма процессу модернизации Комиссия ЕС намерена в ближайшие годы финансировать программы по развитию мобильности не только студентов, преподавателей и исследователей, но также администраторов и управленцев в целях обмена опытом и изучения наилучших практик в этой области.

Важным направлением деятельности как для национальных правительств, так и для ЕС на ближайшее десятилетие должно

¹ «Центры превосходства» – один из ключевых элементов современной инновационной системы. Обычно «центрами превосходства» именуется организации, которые ведут исследования и разработки в наиболее современных и перспективных областях знаний и располагают уникальными материально-техническими, интеллектуальными и кадровыми ресурсами. Сегодня многие страны ЕС поощряют создание в университетах «центров превосходства», используя для этого специальные программы поддержки, финансовые и иные стимулы.

стать стимулировать интернационализацию европейского высшего образования, укрепление его конкурентоспособности на мировом рынке образования и исследований, что должно повысить привлекательность европейских вузов не только для самих европейцев, но и студентов из других регионов мира.

Несмотря на кризис и сокращение финансовых возможностей, Комиссия Евросоюза ориентирует страны ЕС на продолжение политики модернизации образовательных систем. В частности, «Стратегия сотрудничества стран Европейского союза в области образования и профессиональной подготовки до 2020 года» определила следующие пять количественных показателей, достижения которых страны ЕС должны добиться к 2020 г.:

- не менее 95% детей в возрасте от четырех лет должны быть охвачены программами дошкольного обучения;

- среди подростков в возрасте до 15 лет допускается отставание по чтению, математике и естественным наукам не более чем для 15% детей;

- среди людей в возрасте 18–24 лет доля лиц с незаконченным средним образованием должна быть ниже 10%;

- среди людей в возрасте 30–34 лет доля лиц с высшим образованием должна превысить 40%;

- обучение в течение всей жизни должны проходить не менее 15% взрослых (14).

Как говорится в документах ЕС, посвященных новому этапу Лиссабонской стратегии, образование, особенно высшее, ориентированное на развитие научных исследований и инноваций, играет ключевую роль в создании условий для развития человеческого капитала и способствует формированию эффективной гражданской позиции, что создает условия для преодоления кризиса и поддержания экономического роста и процветания Европы.

Список литературы

1. Животовская И.Г. Высшее образование во Франции: Проблемы управления и финансирования // Экономические проблемы высшего образования в странах Западной Европы (90-е годы): Сб. обзоров. – М.: ИНИОН РАН, 1999. – С. 63–87.

2. Животовская И.Г. Экономические аспекты реформы высшего образования в Нидерландах // Экономика образования за рубежом: Сб. обзоров. – М.: ИНИОН РАН, 2005. – С. 87–107.
3. Зарецкая С.Л. Проблемы финансирования высшего образования в Великобритании в 90-е годы // Экономические проблемы высшего образования в странах Западной Европы (90-е годы): Сб. обзоров. – М.: ИНИОН РАН, 1999. – С. 14–62.
4. Политический и институциональный аспекты британской приватизации // Приватизация в Великобритании: Социально-экономический и политический анализ: Монография. – М.: ИНИОН, 2000. – С. 216–253.
5. Риддингс Б. Университет в руинах / Пер. с англ. – М.: Изд. дом Гос. ун-та-Высшей школы экономики, 2010. – 304 с.
6. A Memorandum on lifelong learning / Commission staff paper. SEC (2000) 1832. – Brussels, 2000. – 36 p. – Mode of access: <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/MemorandumEng.pdf>
7. Amaral A. Recent trends in European higher education // Reforms and consequences in higher education systems: An International symposium / Center for national university finance and management. – Tokyo, 2009. – 20 January. – Mode of access: <http://www.a3es.pt/sites/default/files/9.%20Tokyo%20seminar.pdf>
8. Arnesen A.-L. International politics and national reforms: The dynamics between «competence» and the «inclusive school» in Norwegian education policies // Education inquiry. – Umeå, 2011. – Vol. 2, N 2. – P. 193–206.
9. Baraldi M., Paletta A., Zanigni M. New public management in the field of education linkages between theory and praxis in Italian educational leadership. – Mode of access: <http://www.topkinesis.com/conference/CCEAM/wib/index/outline/PDFS/BARALDI%20Monica,%20PALETTA%20Angelo.pdf>
10. Corbett A. Ping Pong: competing leadership for reform in EU higher education 1998–2006 // European j. of education. – Oxford, 2011. – Vol. 41, N 1. – P. 36–53.
11. Decision N 1720/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an action programme in the field of lifelong learning. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0045:0068:EN:PDF>
12. Decision N 2493/95/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 1995 establishing 1996 as the «European year of lifelong learning». – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=1995&nu_doc=2493

13. Education for Europeans: Towards a learning society: A report from the European Round Table of Industrialist. – Mode of access: <http://bginternational.blogspot.de/images/EuropeanRoundTableOfIndustrialistsReport.pdf>
14. Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – Brussels: European commission, 2010. – 37 p. – Mode of access: http://eunec.vlor.be/detail_bestanden/doc014%20Europe%202020.pdf
15. Gillard D. Education in England: a brief history. – Chapter 8: 1979–1990 Thatcherism: the marketisation of education. – Mode of access: <http://www.educationengland.org.uk/history/chapter08.html>
16. Gillard D. Education in England: a brief history. – Chapter 10: 1997–2001 Destroying the comprehensive ideal. – Mode of access: <http://www.educationengland.org.uk/history/chapter10.html>
17. Hartly D. Education as a global positioning device: Some theoretical considerations // Comparative education. – L., 2003. – Vol. 39, N 4. – P. 439–450.
18. Hirtt N. From Brussels to Lisbon: The European Round Table education-agenda put into practice by the European Commission. – 2001. – Mode of access: <http://sys.glotta.ntua.gr/Dialogos/Politics/cPaperHirtt.pdf>
19. Knowledge management in the learning society. – P.: OECD, 2000. – 257 p.
20. Analysing the two-level game. International and national determinants of change in education policy making / Leuze K., Brand T., Jakobi A.P., Martens K., Nagel A., Rusconi A., Weymann A. – Bremen, 2009. – 31 p. – (Trans-State Working papers; N 72).
21. Lisbon European Council 23 and 24 march 2000: Presidency conclusions. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm
22. Mansberger R., Schuh H., Steinkellner G. Impacts of the Bologna process and of new public management on the academic surveying education in Austria. – Mode of access: http://www.fig.net/pub/fig2006/papers/ts25/ts25_01_mansberger_etal_0735.pdf
23. Making a European Area of Lifelong Learning a reality: Communication from the Commission. COM (2001) 678. – Brussels, 2001. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0678:FIN:EN:PDF>
24. Modernisation of higher education in Europe: The EU contribution. European Union Committee: Social policies and consumer protection sub-committee. Oral and written evidence / House of Lords. – 2011. – 226 p. – Mode of access: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-com-g/WrittenandOralHEEvidence.pdf>
25. On the edge: Securing a sustainable future for higher education / OECD Education working papers. – P.: OECD. – 2008. – N 7. – 56 p. – Mode of access: http://www.go8.edu.au/_documents/university-staff/events/2008/cost-and-compacts/oecd2007-on_the_edge_financialsustainability_of_hei.pdf

26. Radaelli C.M. Who learns what? Policy learning and the open method of coordination / European Research Institute - University of Birmingham. - 2004. - Mode of access: <https://eric.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10036/23652/RadaelliPolicyLearning.pdf?sequence=1>
27. Sahlberg P. Education reform for raising economic competitiveness // J. of educational change. - 2006. - Vol. 7, N 4. - P. 259-287. - Mode of access: <http://pasisahlberg.com/downloads/Education%20reform%20for%20economic%20competitiveness%20JEC.pdf>
28. Sahlberg P. The role of education in promoting creativity: Potential barriers and enabling factors. - Mode of access: <http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/creativity/report/barrier.pdf>
29. Schmid K., Hafner H., Pirolt R. Reform of school governance systems // IBW-research brief. - 2007. - N 31. - Mode of access: http://www.ibw.at/html/rb/pdf/rb_31_schmid_e.pdf
30. Supporting growth and jobs - an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social committee and the Committee of the regions. - Brussels, 20.9.2011. - COM (2011) 567 final. - 16 p. - Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0567:FIN:EN:PDF>
31. Teaching and learning. Towards the learning society: White paper on education and training. - Mode of access: http://ec.europa.eu/languages/documents/doc409_en.pdf
32. The Bologna process 2020 - The European higher education area in the new decade: Communiqué of the Conference of European ministers responsible for higher education. - Leuven/Louvain-la-Neuve, 2009. - 28-29 April. - Mode of access: http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/leuven_louvain-la-neuve_communique%C3%A9_april_2009.pdf
33. Technology, productivity and job creation: Best policy practices. Highlight / OECD. - 1998. - 21 p. - Mode of access: <http://www.oecd.org/industry/industryandglobalisation/2759012.pdf>
34. The European qualifications framework for lifelong learning (EQF). - Mode of access: http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/leaflet_en.pdf
35. The knowledge-based economy. - P.: OECD, 1996. - 46 p. - Mode of access: <http://www.oecd.org/sti/scienceandtechnologypolicy/1913021.pdf>
36. The new politics of welfare: An agenda for 1990 s? / Ed. by M. McCarthy. - L.: Macmillan, 1989. - 274 p.
37. Towards a Europe of knowledge: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee

***Три десятилетия реформ образования
в Европе: Особенности модернизации
образовательной системы***

and the Committee of the Regions (COM/97/0563 final). – Brussels, 1997. –
Mode of access: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc? smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=1997&nu_doc=563](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=1997&nu_doc=563)