

Международно-политические проблемы в развитии общеевропейского образовательного пространства

М.А. Чепурина

В статье рассматривается процесс развития Европейского пространства высшего образования (ЕПВО), открытого странами-участницами Болонского процесса в 2010 г. Это был определенный политический выбор, общеевропейский ответ правительств на континентальные вызовы. В данной работе они сводятся к 5 пунктам: присоединению к процессу ряда государств лишь ради членства в «клубе»; кластеризации пространства на «центр» и «периферию»; социально-политическим барьерам академической мобильности; низкому уровню социальной вовлеченности в развитие процесса; слабому позиционированию «Болонского бренда» на международной арене.

Вопросы образования, традиционно игравшие второстепенную роль в межгосударственных отношениях, постепенно выходят на первый план¹. Сегодня, по мнению австралийского ученого Г. Макбурни, образование тесно связано и оказывает влияние на все сферы жизни общества – экономическую, политическую, культурную и технологическую. Наряду с глобальными потоками товаров и инвестиций имеет место рост международной торговли услугами, в число которых Уругвайский раунд ВТО включил и образовательные услуги. Не менее характерно участвовавшее включение вопросов образования в повестку дня многочисленных международных и наднациональных организаций, как напрямую работающих с данными вопросами, так и имеющих к ним более косвенное отношение. Наряду с ЮНЕСКО

и международной сетью органов обеспечения качества высшего образования, целые департаменты изучают этот вопрос в ОЭСР, в Совете Европы и в Европейской комиссии².

Один из примеров политического сотрудничества в сфере образования – открытие в 2010 г. Европейского пространства высшего образования (ЕПВО), долгосрочная цель которого состоит в продолжении, расширении и углублении многовековой традиции общеевропейского сотрудничества в образовательной сфере для формирования «привлекательного и конкурентоспособного на международном уровне Европейского пространства высшего образования»³.

ЕПВО – очередной этап в развитии Болонской системы, инициированной и формирующейся как определенный политический выбор, как «общеевропейский ответ» правительств

Чепурина Мария Александровна – аспирант заочной формы обучения по кафедре мировых политических процессов МГИМО(У)МИД РФ, исследователь при Международном секретариате Парламентской ассамблеи ОБСЕ. Статья подготовлена в рамках проекта Российского фонда фундаментальных исследований № 11-06-00393-а «Университет как многоуровневая динамичная структура (компаративистский анализ моделей модернизации российских и зарубежных вузов)». E-mail: maria.chepurina@gmail.com

■ Образовательные модели МГИМО

на общеевропейские вызовы⁴. Развитие новых средств коммуникации и ускоренный процесс глобализации привели к тому, что сфера высшего образования, ранее считавшаяся ключевой сферой национальной идентичности, все более интернационализируется. В этом плане интересен анализ, проведенный Болонским Секретариатом в 2009 г., в котором отмечается, что глобализация приводит к диверсификации высшего образования, расширяя число не только миссий и профилей высших учебных заведений, но и форм предоставления образовательных услуг⁵.

Рынок высшего образования постепенно становится миром «без границ». Университеты Северной Америки, Европы и Австралии активно добиваются усиления своей привлекательности для завоевания позиций на международном рынке. Критерий успеха – «совмещение академической самобытности и традиций с новыми ожиданиями и потребностями», а также укрепление глобального сотрудничества в процессе производства новых знаний⁶. Это приводит к ситуации глобальной конкуренции не только за умы и деньги студентов, но и за их «сердца». За возможность создавать долгосрочные связи на уровне сообществ, формируя систему ценностей и определенное мировоззрение у «иностранных гостей»⁷.

Постоянно растет число стран и университетов, находящихся за пределами Европы, стремящихся утвердиться в качестве влиятельных и конкурентоспособных игроков в сфере предоставления данных услуг, что постепенно ведет к утрате позиций некоторых исторически сильных образовательных центров Европы. Так, по данным ЮНЕСКО за 2009 г., Япония, Канада и Южная Африка принимают сегодня больше студентов, чем Россия или Италия⁸.

В результате государства столкнулись с необходимостью выработки и адаптации своей политики к данному «нововведению», что приводит, по мнению М.М. Лебедевой, к ситуации, когда образование, в особенности высшее, начинает определять векторы международно-политического развития, тем самым приобретая «политикообразующую» функцию⁹. Неслучайно Болонский процесс пошел именно сверху вниз, от правительств, представленных министрами образования 29 европейских стран, подписавших в июне 1999 г. в Болонье «Декларацию о Европейском пространстве высшего образования», явившуюся ключевым элементом гармонизации национальных образовательных систем¹⁰.

В апреле 2012 г. состоится очередной саммит стран-участниц Болонского процесса в Бухаресте, который одновременно станет первым с момента трансформации «процесса» в «пространство» в 2010 г. За двенадцать лет существования Болонский проект значительно модифицировал образовательные системы стран-участниц, не раз становясь причиной как больших ожиданий, так и открытой неприязни и отторжения даже

со стороны тех стран, которые его запускали, например Германии¹¹. В чем же сегодня состоят основные международно-политические вызовы, стоящие перед пространством? Какие решения необходимы для дальнейшего развития и консолидации процесса?

Вызовы. Несмотря на то что в целом за прошедшие двенадцать лет Болонский процесс содействовал реформированию систем высшего образования стран-участниц, Будапештско-Венская декларация 2010 г. отмечает неравномерность проведения реформ участниками процесса. К такому же выводу приходят авторы Справочного документа для Группы по контролю за ходом Болонского процесса. В апреле 2009 г. они подчеркивали, что ориентиры, реализация которых изначально планировалась до 2010 г., оказались чрезмерно амбициозными и не были полностью достигнуты в установленные сроки¹². С международно-политической точки зрения основные проблемы сводятся к пяти:

- присоединение к процессу ряда государств лишь ради членства в «клубе», без истинной приверженности к проведению полномасштабного реформирования;
- кластеризация пространства на «центр» и «периферию»;
- социально-политические барьеры академической мобильности;
- низкий уровень социальной вовлеченности в развитие процесса;
- слабое позиционирование «Болонского бренда» на международной арене.

Участие ради членства. Темпы географического расширения Болонского процесса впечатляют. Менее чем за пятнадцать лет число стран-участниц увеличилось с 29 до 47. Расширение будет, скорее всего, продолжаться. Так, на предстоящей министерской конференции в апреле 2012 г. предполагается рассмотреть вопрос о присоединении Белоруссии. Кроме того, в Болонском процессе принимают участие в качестве наблюдателей еще 23 государства, географически не относящиеся к евразийскому пространству, что повышает общее число стран-участниц до 70. Подобные темпы роста объясняются в первую очередь тем, что Болонский процесс является сообществом практик, в котором отсутствует элемент жестких обязательств или санкций. Участники реализуют решения, принятые коллективно, в индивидуальном порядке и по индивидуально разработанному графику, учитывая свою национальную специфику.

По объективным исторически сложившимся причинам процесс реформирования систем высшего образования в соответствии с требованиями ЕПВО в отдельных странах проходит легче и быстрее. Так, еще до 1999 г. значительное число высших учебных заведений Испании, Великобритании и Скандинавских стран уже имело 3-цикловую структуру степеней (бакалавриат – магистратура – докторантура), тогда как

в России и в ряде других стран постсоветского пространства программы обучения в вузах проводились в рамках пятилетней степени «специалист», приравнивающейся к законченному высшему образованию. Следовательно, процесс введения 3-циклового структуры проходил в этих странах дольше и труднее. В определенной степени на скорость проведения реформ повлияла и степень развитости сети вузов, потребовавшая от стран с более крупными системами высшего образования больших усилий.

Тем не менее основная проблема заключается именно в добровольном характере принимаемых на себя новыми членами обязательств. Со временем стало очевидно, что ряд государств присоединился к процессу лишь ради формального членства, с единственной целью – не остаться вне рамок «европейской» инициативы. Их подход к имплементации принимаемых решений был с самого начала выборочным, в некоторой степени формальным, основанным на осознании того, что невыполнение в срок поставленных задач не влечет за собой санкций. Болонский процесс не имеет механизмов временного прекращения членства и влияет на своих членов лишь на уровне неформальных контактов. Это приводит к снижению темпов реформирования в рамках всего пространства, к усилению расслоения на «передовиков», «выступающих за» ускоренное реформирование, и «отстающих», не успевающих реформироваться в соответствии с графиком и «закрывающих» на это глаза. Более того, создается впечатление о неэффективности самого процесса, об отсутствии политической воли у его участников.

На данном направлении основной задачей сегодня является достижение понимания со стороны всех членов, что политическая воля необходима для полномасштабной реализации базовых, первоначальных целей процесса, к которым относятся в первую очередь:

- принятие системы понятных и сопоставимых степеней для облегчения академического и профессионального признания пройденных курсов на всем пространстве Болонской системы;

- внедрение европейской системы зачетных единиц (European Credit Transfer System), представляющих собой единую систему учета процесса обучения;

- содействие в создании системы независимого контроля качества, отчасти посредством принятия Европейских стандартов и директив Европейской Ассоциации гарантии качества в высшем образовании, а также через создание национальных систем оценки качества;

- введение 3-циклового системы подготовки, состоящей из трех степеней, признаваемых в качестве полноценных рынком труда: бакалавр (не менее трех лет), магистр, доктор наук (PhD);

- содействие крупномасштабной студенческой, преподавательской и исследовательской мобильности посредством преодоления всех

барьеров, мешающих академической свободе передвижения, повышение уровня финансирования подобных программ и упрощение процедуры признания периодов, проведенных в рамках европейской академической мобильности¹³.

Только после реализации указанных целей можно будет говорить о следующих шагах, строить планы на новое десятилетие. В противном случае новые цели лишь ослабят Болонский процесс и усилят его кластеризацию, наблюдаемую уже сейчас.

Кластеризация пространства. При обсуждении вопросов Болонского процесса в России выдвигался тезис о его «макдонализирующей» роли, о тенденции усреднения и обезличивания сильных образовательных систем стран-участниц, которые вынуждены гармонизировать свои программы со странами, никогда не славившимися университетскими традициями. Несмотря на обоснованность данных замечаний, не следует забывать, что окончательная цель проекта заключается именно в предоставлении возможности всем без исключения членам, вне зависимости от их географического положения и финансового благосостояния, воспользоваться преимуществами, создаваемыми ЕПВО (облегченным процессом студенческой мобильности, взаимным признанием степеней и т.д.).

На этом направлении проблема Болонского процесса заключается, главным образом в его неспособности создать привлекательные схемы для равного вовлечения всех членов. Так, слабая диверсификация потоков студенческой мобильности приводит к очевидному дисбалансу между странами-участницами: Западная Европа продолжает принимать основное число студентов ЕПВО, тогда как Восточная Европа и Турция – посылать. К числу основных импортеров студентов относятся Великобритания, Франция, Австрия, Германия, Нидерланды и Дания. Парадоксально то, что в некоторых из этих стран число студентов, участвующих в программах академической мобильности с другими странами ЕПВО, сократилось в период с 1999 по 2007 г.

В Великобритании, в которой данный показатель снизился на 24%, тенденция прослеживается особенно четко и объясняется рядом причин¹⁴:

- во-первых, престижностью и качеством самого английского образования, которое считается многими студентами лучшим в Европе, что создает впечатление отсутствия необходимости в получении дополнительных знаний за рубежом;

- во-вторых, низким уровнем владения иностранными языками, которые преподаются английским школьникам в обязательном порядке лишь до 14 лет, и соответственно неспособностью проходить обучение на национальных языках стран-участниц ЕПВО¹⁵.

Более того, трехлетняя система бакалавриата не предполагает прохождения стажировок за

■ Образовательные модели МГИМО

рубежом. Участие в обменной программе возможно лишь в рамках дополнительного г., что влечет за собой дополнительные финансовые обязательства (высшее образование в Великобритании является платным для всех студентов). В результате большинство студентов либо отказываются от данной возможности, либо выбирают обменную программу с англоязычной страной, чаще всего с США. Британский пример является интересной иллюстрацией того, как некоторые страны, традиционно приводимые в качестве примеров успешной реализации Болонских решений, в действительности игнорируют и отодвигают на задний план основные, базовые цели и ценности процесса.

В результате появляется негативная тенденция когнитивного разделения пространства на «центр» и «периферию», угроза которой состоит, по мнению В. Томюска, в трансформации всей системы европейского высшего образования в единое пространство, «сердце» которого бьется в Кембридже и Оксфорде, а обучение в Таллине, Риге и Софии воспринимается как походы по ночным клубам¹⁶.

В данном случае интересен опыт Чехии, сумевшей увеличить число иностранных студентов из ЕПВО, обучающихся в ее вузах, практически на 400% (с 1,2 до 5,8%) в период между 1999 и 2007 г.¹⁷ Секрет успеха заключается в предоставлении бесплатных образовательных услуг тем студентам, которые готовы проходить обучение на чешском языке в государственных вузах. Чешская система высшего образования не только интернационализировалась, но и сумела укрепить позиции национального языка.

Говоря о вызовах на данном направлении, не стоит забывать и позитивные моменты. В 2009 г. Конференцией министров было принято решение, в соответствии с которым председательство в Группе по контролю за ходом Болонского процесса осуществляется теперь двумя государствами, членом ЕС и страной, не входящей в Европейский союз.

Социально-политические барьеры мобильности. Студенческая мобильность как в рамках обменных программ, так и для получения полноценной степени – основной индикатор внутренней открытости ЕПВО. На Министерской конференции 2009 г. в Левене была поставлена цель поднять уровень мобильности среди выпускников европейских высших учебных заведений до 20%¹⁸. Ее реализация потребует серьезных политических усилий, финансовых затрат и координированных действий со стороны всех участников. В первую очередь проблема заключается в разрыве в уровнях мобильности между «богатыми» странами Западной Европы и остальными участниками процесса. Так, в 2009 г. в Норвегии, Германии, Финляндии и Франции в обменных программах уже участвовало примерно 15–18% студентов, что более чем в три раза превышало аналогичный показатель в Турции и Литве¹⁹.

Не менее важна для дальнейшей консолидации пространства и географическая диверсификация потоков мобильности, которые сегодня концентрируются в пределах нескольких мини-конгломератов. Широко распространена практика обучения французских студентов в высших учебных заведениях Бельгии, немцев – в Голландии, албанцев – в Греции. Для России на этом направлении особый интерес представляет дальнейшее развитие мобильности в рамках постсоветского пространства, восстановление утраченных связей между странами традиционного русскоязычного пространства.

Очевидно, что основной способ достижения поставленной цели – увеличение финансирования данных программ, что, однако, представляется маловероятным в контексте нынешнего экономического кризиса. Положительно повлиять на уровень студенческой мобильности могут и такие решения, как упрощение или отмена визовой процедуры для определенных групп граждан. Практически половина стран-участниц ЕПВО не входит в Шенгенскую зону. 40% студентов пространства, в особенности выходцы из Украины, Азербайджана, Турции и России, заявляли о значительных трудностях с получением визы для прохождения обучения в другой стране ЕПВО²⁰.

Несмотря на громкие декларации, для улучшения ситуации делается недостаточно. В марте 2009 г. Великобритания ввела новые жесткие правила получения студенческих виз на основании балльной системы, которая едина как для студентов из стран, входящих в ЕПВО, так и для всех остальных. Процесс получения студенческой визы во Францию хоть и был упрощен, но все же продолжает относиться к категории «сложный». Подобные решения – пример слабости и декларативного характера процесса.

С социально-политической точки зрения остро стоит вопрос отношения к процессам академической мобильности. Если в странах Западной Европы обучение или исследовательский контракт за рубежом редко приводят к разрыву связей со своей страной, в первую очередь ввиду небольших расстояний между государствами и распространенности обменов, воспринимаемых как этап построения карьеры, для других стран Болонской системы подобная мобильность ассоциируется с риском «утечки умов». Так, по расчетам специалистов, в среднем Россию покидает примерно 20 000 ученых в год. При сравнении с численностью мигрирующих ученых в рамках ЕС, данная цифра незначительна.

Разница состоит в том, что если во втором случае процесс определяется словом «миграция», то в большинстве российских случаев это «эмиграция». Один из авторов *Международного журнала российских исследований*, Александр Фараносов, по данному вопросу отмечает, что, «по данным Комиссии по образованию Совета Европы, потери РФ от эмиграции ученых ежегодно составляют 50–60 млрд долл. По более

скромным расчетам, с отъездом одного крупного ученого Россия в среднем теряет порядка 300 000 долл.»²².

Несмотря на негативный характер данной тенденции, в одной из недавних бесед со студентами В.В. Путин справедливо заметил, что решение о долгосрочном переезде за границу – индивидуальное, оно принимается каждым в соответствии с его внутренним призванием, и никто не вправе на него повлиять²³. Тем не менее политика государства, стимулирующая науку и трудоустройство выпускников, способна создать привлекательные условия для «возвращенцев».

Кроме того, ЕПВО может стать форумом по обмену конструктивным опытом в данном вопросе, как, например, в случае с президентской стипендиальной программой Казахстана «Болашак», ежегодно предоставляющей возможность пройти полный курс обучения за рубежом 3000 студентам за счет государства. В первые годы программа, созданная в 1993 г., столкнулась с серьезными проблемами: более 30% стипендиатов выбывали из программы из-за низкой успеваемости или не возвращались в Казахстан после завершения обучения. Основной причиной высокой доли невозвращения в Казахстан было отсутствие каких-либо обязательств стипендиатов перед государством²⁴. В результате в 1997 г. программа была модифицирована. Новое Положение о порядке присуждения стипендии Президента Республики Казахстан «Болашак» предусматривает трудоустройство стипендиатов в государственные органы и организации Казахстана по завершении полного курса обучения, а также накладывает определенные финансовые обязательства в случае невозвращения в страну.

Наряду с вышеперечисленными вызовами успешное развитие пространства также замедляется в силу слабой вовлеченности в процесс выработки решений представителей академической среды: преподавателей, ректоров вузов, студенческих ассоциаций. Межправительственный формат процесса дал хорошие результаты на стадии принятия решений и проведения реформ. Однако активное вовлечение в него прямых участников необходимо для полномасштабной и успешной реализации поставленных задач. Болонская система нуждается в многовекторной политике, известной в США как «dual track engagement».

Реформируя свои системы высшего образования, участники Болонского процесса не должны упускать из виду и процесс продвижения «бренда» ЕПВО на международной арене. Сегодня термин «Болонский процесс» понятен лишь ограниченному числу специалистов в области высшего образования за пределами Европы, а студенты все еще продолжают выбирать программы обучения в определенной европейской стране, а не в рамках «европейского пространства» как такового. Без наделения Болонской системы международной правосубъектностью трудно представить дальнейшие шаги по ее консолидации и развитию.

Несмотря на перечисленные трудности, следует признать, что ЕПВО достигло определенных результатов за время своего существования. Так, Клиффорд Адельман, американский специалист в области образовательной политики, считает, что «с учетом географической протяженности и языкового разнообразия, Болонский процесс является самым далеко идущим и амбициозным проектом, когда-либо предпринятым в области высшего образования»²⁵. Для того чтобы увидеть реальные результаты, которые принесет процесс, необходимо время. Дать им однозначную оценку сегодня сложно. Как известно, один и тот же стакан может быть как «полуполным», так и «полупустым», все зависит от точек зрения. Как бы то ни было, ЕПВО – проект интересный и перспективный, способный создать, в случае успеха, единую панъевропейскую элиту, разделяющую общую систему ценностей и ориентиров.

Chepurina M. A. *International Political Issues in the Development of the European Higher Education Area.*

Summary: *Based on the assumption that today the role of higher education is constantly growing in international politics, the article analyses the development process of the European Higher Education Area (EHEA), launched by the Bologna process member-states in 2010. The EHEA presents a certain political choice, a pan European response to common challenges. The author suggests that the Area is currently facing five major challenges: the «à la carte» approach to implementation of its decisions by some members; low geographical consolidation; social and political obstacles to academic mobility; need for wider process ownership; and insufficient world attractiveness of the «Bologna brand».*

Ключевые слова

Высшее образование, международные отношения, Болонский процесс, Европейское пространство высшего образования (ЕПВО).

Keywords

Higher education, international relations, Bologna process, European higher education area (EHEA).

Примечания

1. Lebedeva M. M. Political consequences of the Bologna Process// International Relations: From Local Changes to Global Shifts // St Petersburg State University Press. St Petersburg, 2007. P.58–64.
2. Макбурни Г. Глобализация: новая парадигма высшего образования. Рычаги глобализации как политическая парадигма высшего образования// Высшее образование в Европе. Т. XXVI. 2001. №1.
3. Декларация о Европейском пространстве высшего образования, Будапешт–Вена, 12 марта 2010 г. URL: http://bologna-centr.at.ua/PDF/2010_Budapesht.pdf
4. Ларионова М. В. Формирование общеевропейского образовательного пространства. Задачи для российской высшей школы // Вопросы образования. 2005. № 4. С. 142 –149.
5. Болонья после 2010 г.: Доклад о развитии Европейского пространства высшего образования [Электронный ресурс]//Справочный документ для Группы по контролю за ходом Болонского процесса. Апрель 2009 г. URL: http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Beyond_2010_report_FINAL.pdf.
6. Там же.
7. Панова Е. П. Высшее образование как потенциал мягкой власти государства//Вестник МГИМО Университета. 2011. № 2. С. 157 –161.
8. Всемирный доклад по образованию 2009 г. [Электронный ресурс]. Монреаль: Институт статистики ЮНЕСКО. URL: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged09-en.pdf>
9. Лебедева М.М. Введение / М.М. Лебедева // Болонский процесс: проблемы и перспективы. М.: Орсервис, 2006. С. 6–10.
10. Там же.
11. Bologna not to the taste of Austrians and Germans [Electronic resource]//Tmes Higher Education. 31 December 2009.: <http://www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?storycode=409733>
12. Болонья после 2010 г.: Доклад о развитии Европейского пространства высшего образования. Апрель 2009 г.
13. Leuven and Louvain-la-Neuve Communiqué [Electronic resource]// Bologna Process Secretariat. April 2009. URL : http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communiq e_April_2009.pdf
14. Students and Higher Education Reform: Survey among Students in HEIs in the EU Member States, Croatia, Iceland, Norway and Turkey. Eurobarometer. Bruxelles. 2009
15. Garner R. The Language crisis in British schools//The Independent. 25 August 2010. [Electronic resource] URL: <http://www.independent.co.uk/news/education/education-news/the-language-crisis-in-british-schools-2061211.html>
16. Tomusk V. The Bologna Process and the Enlightenment Project: A Bird's Eye View from the Bottom of the Slope// European Education: Issues and Studies. 2008. №2(3).
17. Education at a Glance : OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2008
18. Коммюнике Левенской конференции, URL : http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communiq e_April_2009.pdf.
19. Students and Higher Education Reform: Survey. Eurobarometer. 2009
20. The Bologna Process Independent Assessment: the first decade of working on the European Higher Education Area: Vol. 2. Bruxelles: CHEPS, 2009
21. Детали по данному вопросу можно найти в Russian analytical digest; январь 2012 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/details.cfm?lng=en&id=136476>
22. Фараносов А. Проблема утечки мозгов из России//International Journal of Russian Studies. 2008. №1: <http://www.radtr.net/dergi/sayi1/faranosov.htm>
23. Башкатова А. России угрожает новая утечка рабочих рук//Независимая газета. 26 января 2012 г. [Электронный ресурс] URL: http://www.ng.ru/economics/2012-01-26/4_emigraciya.html
24. Официальный сайт президентской стипендиальной программы Казахстана «Болашак». [Электронный ресурс] URL: <http://www.edu-cip.kz/grant>
25. Adelman C. The Bologna Process for U.S. Eyes: re-learning higher education in the age of convergence. Washington D.C.: IHEP, 2009