

# ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

## ПОЛИТИКА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЕВРОПЕ И РОССИИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

С.В. Демченко

Институт социально-экономического прогнозирования и моделирования  
*ул. Зеленая, 18, Балашиха, Московская область, Россия, 143900*

Статья посвящена анализу особенностей образовательной политики в современных европейских странах, определению области приоритетов образовательной политики и процесса политической и образовательной интеграции.

**Ключевые слова:** высшее образование, образовательная политика, международное сотрудничество, университет, интеграция.

Высшее образование в Европе в том виде, в котором мы знаем его сейчас (массовое образование, ориентированное на получение определенной профессии и отражающее специфику структуры рынка труда), появилось относительно недавно, то есть примерно в первой половине XX в. В то же время начало высшего образования в Европе связывают с возникновением первых высших учебных заведений в средние века (первым, как считается, был основан университет Болоньи в 1088 г., а позже Парижский в 1215 г., Кембриджский в 1209 г., Венский в 1365 г. и Гейдельбергский в 1385 г.).

Очень важно, что эти университеты формировались как самостоятельные организации, обладающие независимым от городских властей правовым статусом, собственным управлением и собственными правилами функционирования. Считается, что первые европейские университеты были тесно связаны с католической церковью и фактически представляли собой организации, которым католическая церковь передала образовательные функции.

Но начиная с XV в. в европейской образовательной политике в отношении высшего образования четко обозначились два процесса: его территориализации (в связи с прекращением академической и студенческой мобильности) и национализации (постепенно все больше университетов стало переходить под контроль светских властей).

В этот период все в большей степени национальные европейские государства становились агентами системы высшего образования. Эту государственную

активность детерминировала, в первую очередь, возрастающая потребность системы государственного управления в корпусе профессионалов (чиновников, инженеров, военных), обладающих самыми современными знаниями и готовых выполнять надлежащим образом законы абсолютной (на тот момент) верховной власти. А государственная власть становится заинтересованной в существовании образовательных заведений, транслирующих новые формы знания.

Так, английский эксперт Гай Нив полагает, что одним из первых примеров вмешательства государства в деятельность университетов с целью трансляции т.н. «полезного знания» может быть названо создание в 1630-х гг. шведской монархией учреждения, которое являлось первой кафедрой управления или кафедрой политических наук в университете шведского города Упсала. Следующим шагом по усилению влияния государственной власти и дальнейшему продвижению «полезного знания» со стороны шведской монархии стало установление в 1655 г. требования, чтобы студенты обучались в университетах с целью последующей карьеры в королевской администрации. Это правило делало необходимым государственный контроль над университетом и установление единых форм квалификаций внутри страны.

Аналогичные меры госконтроля над образованием, направленные на укрепление связи государственной службы с университетами, были предприняты Пруссией в 1723 г., Пьемонтом (ныне регион Италии) в 1729 г., Австрией в 1774 г.

Дальнейшее «сращивание» университетов с государством происходило в связи с реформированием традиционных университетских структур в соответствии с потребностями государственной службы. Примером таких реформ, направленных на достижение соответствия университета потребностям государственной службы, может служить реформа, предпринятая в Швеции в 1749 г. (когда факультеты в университетах были заменены на 5 дисциплинарных областей, соответствующих пяти министерствам государства). Помимо изменения структуры университета эта реформа предполагала изменения содержания образования, делая упор на научные и профессиональные предметы. Новые предметы, кроме связи с потребностями госслужбы, также «должны были усиливать лояльность и включать то, что сейчас называется политической социализацией, сосредоточенной на светской лояльности к правящей династии в большей степени, чем вокруг духовной общности, полностью примыкающей к религии» [5. Р. 21].

Следует подчеркнуть, что политика использования университетов для того, чтобы реформировать органы власти и привнести в них «полезное знание» в области управления, была успешной далеко не везде. Во многих странах университеты проявляли мало интереса к новым формам знания, и поэтому под государственным патронажем создавались новые типы учебных учреждений: академии наук и государственные вузы. Эти организации (зачастую не все из них являлись учебными) были основаны правительствами, и от них ожидалась лояльность к их потребностям, связанным с производством и распространением полезного знания.

Иными словами, результатом изменения государственных потребностей в области управления, знания и образования в Европе стало институциональное разнобразие образовательных (академических) учреждений. Это выразилось в том,

что в дополнение к университетам в Европе стали создаваться новые учреждения, санкционированные государством. Так, в европейских государствах под патронажем монархов стали открываться академии наук, явившиеся принципиально новым типом академического учреждения. Дело в том, что академии наук были связаны исключительно с проведением исследований, созданием новых форм знания и практически не вели преподавательской деятельности.

Чуть позднее, в XVIII в., европейскими правительствами стали открываться высшие учебные заведения, задачей которых являлось профессиональное обучение будущих инженеров. Эти будущие политехнические институты на тот момент не входили в университетскую систему, а их образование было направлено непосредственно на практические нужды. Фактически в этот период происходила массовизация образования в Европе, а университет оставался по-прежнему частной, самоуправляющейся, самофинансирующейся и имеющей свою собственность корпорацией.

В конце XVIII — начале XIX в. многие европейские национальные государства определили университет одним из наиболее важных социальных институтов, сделав его производителем коллективных национальных ценностей. Именно университет, производя и распространяя знание о культуре, истории и языке нации, должен был тем самым способствовать легитимации национального целого. Кроме того, деятельность университетов была связана с обучением национальных элит и социализацией региональных элит в рамках национальной культуры.

Важно подчеркнуть, что Французская революция 1789 г. привнесла в общество и в систему образования идеи суверенитета народа, выборов его представителей в органы власти, замены привилегий принципом прав человека и гражданина, равенства перед законом, а также продвижения в общественной жизни согласно заслугам в большей степени, чем происхождению. При этом университет как самоуправляющаяся, владеющая собственностью корпорация был устранен во Франции в 1791 г. законом, который также отменил гильдии и другие корпоративные привилегии. Аналогичные процессы происходили в Европе в тот период повсеместно.

Важным в европейских государствах нового типа являлось появление идеи меритократии (букв. с лат. — власть достойных) как общего принципа управления, согласно которому занятие государственных должностей должно осуществляться способными к тому индивидами, вне зависимости от их социального происхождения или экономического положения. Для системы образования идея меритократии в европейских странах имела прямые последствия и нашла выражение в разработке единых государственных стандартов, формализации процедур экзаменов и оценок. Задача этих процедур заключалась в том, чтобы решить, каким образом талант будет признан при помощи формального процесса, что позволит осуществить назначения на посты государственной службы согласно достоинствам.

Создание формальных процедур экзаменов в системе высшего образования стало важным шагом в формировании общего знания, а также формирования

общей культуры, которую должен был разделять каждый гражданин и, прежде всего, представитель элиты. В основе своей эти процедуры представляли собой тестирование «культурного багажа» граждан, степень освоения ими национальной культуры для того, чтобы рассортировать их в соответствии с этим знанием.

Продолжая краткий исторический экскурс в историю развития европейской системы образования, следует подчеркнуть, что точкой своеобразного прорыва в высшем образовании стали изменения, связанные с капиталистическим способом производства. В этот период существенно увеличилось количество людей, занятых в промышленности (что требовало их все большей квалификации), произошли изменения в содержании и характере труда. Одновременно все ускоряющееся развитие технологий и увеличение числа занятых в производстве потребовали увеличения количества людей с соответствующим уровнем квалификации (которые могли бы выполнять более сложные виды работ, например, техников, инженеров, менеджеров и т.д.).

Фактически в этот период национальные государства и их экономические субъекты становятся все более заинтересованными не просто в административном единстве и политической стабильности, но также и в своей экономической жизнеспособности. В результате в европейской образовательной политике происходит смена парадигмы (от политической и социальной — к экономической и менеджерской), что определило образовательную политику в течение всего XX столетия. При этом функционирование образования в Европе стали в основном рассматривать с точки зрения его полезности для экономики [5. Р. 48], а в образовательной политике возникла т.н. «третья сила» (помимо государства и академических институтов) — это рынок. Особенно четко данная образовательная политика стала проявляться во второй половине XX столетия, когда правительства многих европейских стран стали приписывать образованию ключевую роль в политической экономии наций.

Завершая краткий экскурс в историю развития европейского образования, целесообразно несколько подробнее рассмотреть особенности образовательной политики в современных европейских странах. Например, исследователь Ю.А. Каменская выделяет три особенности европейской образовательной политики [1. С. 9—12].

Во-первых, в ведущих странах Западной Европы государство как политическая организация власти на всех этапах своего развития выработывало определенную политику в области образования.

Во-вторых, национальная образовательная политика в Европе в значительной степени учитывала развитие гражданского общества в собственных странах. При этом образование продуцировало развитие как самого гражданского общества, так и его влияние на развитие государственной власти. Именно гражданское общество фактически «вынудило» власть ввести в собственных странах обязательное начальное бесплатное образование (Англия, середина XIX в.), массовое образование и ликвидацию безграмотности под эгидой государства (Австрия, конец XIX в.) и обязательное начальное образование с государственным финансированием (Франция, начало XX в.).

В-третьих, к настоящему времени в Европе сложились две основные образовательные модели: англосаксонская (характерная для Великобритании и стран Британского доминиона) и континентальная (Германия, Франция и др.). Важнейшей характеристикой англосаксонской образовательной модели является положение, при котором главная функция государства сводится к выработке и принятию решений на макроуровне, которые затрагивают общенациональные интересы, а также в реализации федеральных программ в сфере образования и сосредоточению деятельности на решении стратегических задач развития образования. Континентальная же модель характеризуется доминированием государства в вопросах управления и финансирования национальных систем образования.

Важнейшей современной тенденцией является сближение двух основных типов систем в плане определения оптимального соотношения участия государства и общественных структур (в том числе и бизнеса) в организации, управлении и финансировании национальных образовательных систем. Хотя в то же время следует признать, что некоторые отличительные особенности этих двух систем по-прежнему сохраняются.

Так, в Великобритании в рамках англосаксонской модели осуществляется образовательная политика, призванная поднять стандарты на всех уровнях образования и способствовать максимальному развитию талантов, расширить выбор в области обучения, получить максимальную пользу от вложенных в образование средств, значительно расширить автономию местных властей и учебных заведений, увеличить ответственность организаторов образования за качество учебного процесса. Для Великобритании и стран с англосаксонской моделью характерны в настоящее время такие долговременные тенденции развития, как стремление к централизации управления и постепенному росту влияния государственной власти в образовании. Пожалуй, можно сделать вывод о том, что в Великобритании с ее опорой на общественные институты и четким разграничением распорядительных и административных полномочий сложилась вполне образцовая децентрализованная система образования, в которой участие государства и других членов образовательного процесса строго регламентировано.

Что касается стран с континентальной моделью образования, то следует подчеркнуть отсутствие среди них однообразия. Так, например, в Германии требования к содержанию подготовки специалистов регламентируются на государственном уровне в самом общем виде, высшим учебным заведениям предоставлена большая свобода в формировании программ обучения, что помогает оперативно реагировать на все изменения и новые требования в профессиональной сфере. А современная немецкая образовательная политика регламентирована т.н. Четвертым законом (1998 г.) по изменению рамочного закона о высших учебных заведениях. Этот закон призван гарантировать университетам и специальным вузам больше автономии в сочетании с большей ответственностью для обеспечения в XXI в. международной конкурентоспособности германских вузов.

При этом в Германии выделяют университетам средства в зависимости от результатов, достигнутых ими в исследованиях и преподавании, содействуют мо-

лодым научным кадрам, постоянно модернизируется менеджмент вузов и кадровая политика. Кроме того, важно, что в задачи немецких вузов входит усиленный трансферт знаний и технологий (это относится как к результатам фундаментальных исследований и их внедрения в практику, так и опытно-конструкторских работ), а также внедрение в учебный процесс новейших научных открытий и технологий. Значение этого трансферта открытий и технологий трудно переоценить, так как более тесное сотрудничество экономических структур и вузов является важным и принципиальным условием для инноваций в экономике.

Французская система образования, так же как и немецкая, строго централизована в том, что касается содержания образования. Во Франции государственная власть несет ответственность за систему государственного образования, а органы местного самоуправления имеют значительные полномочия в вопросах планирования деятельности учебных заведений. Во Франции, в отличие от Великобритании, более престижными считаются именно государственные, а не частные образовательные учреждения, что, несомненно, накладывает определенный отпечаток на организацию системы образования. Фактически можно сделать вывод о том, что во Франции государственная власть доминирует в вопросах управления и финансирования национальной системы образования.

Вполне приемлем следующий алгоритм анализа образовательной политики в европейских странах: определение приоритетов в области образования; определение роли органов государственной власти в сфере образования; формулирование целей и анализ динамики реформирования национальных образовательных систем.

Так, в области приоритетов образовательной политики для западноевропейских стран (как, впрочем, и для России) характерны: провозглашение сферы образования приоритетной на современном этапе развития общества; ведущая роль общечеловеческих ценностей; уважение прав и свобод человека; учет, защита и сохранение национальных традиций, создание системы качества образования, системный подход и последовательность образовательной политики. В то же время, в отличие от современной России, в Европе целью образования является создание конкурентной системы образования, привлекательной для иностранных студентов и способствующей дальнейшему укреплению и развитию европейской интеграции. Для современной России, скорее, более важным является преодоление социально-экономического и духовного кризиса, восстановление статуса России как великой державы, в том числе — в сфере образования и науки.

В области направляющей и регулирующей деятельности государственной власти в сфере образования общим для большинства европейских стран является то, что эта деятельность осуществляется для достижения конкретных стратегических целей и задач общегосударственного или глобального значения. В таком ключе, вне всяких сомнений, деятельность органов государственной власти в сфере образования в европейских странах направлена одновременно на развитие социумов и на укрепление безопасности и стабильности в них.

В области целеполагания и динамики осуществления самой образовательной политики общим для европейских стран является создание нового механизма в ин-

тересах развития всей системы образования применительно к изменяющимся условиям (переход в постиндустриальное/информационное состояние, значительное расширение масштабов межкультурного взаимодействия, рост количества и сложности глобальных проблем человечества, усиление конкуренции на рынке образовательных слуг, структурные изменения в сфере занятости и др.). Кроме того, важно подчеркнуть, что в основе реформирования образовательных систем в европейских странах в настоящее время лежит экономическая и политическая интеграция. Именно эти виды интеграции требуют от национальных образовательных систем новой целевой ориентации, учитывающей потребности развития современного мира, а также гибкости, мобильности и изменчивости.

В то же время многие исследователи пишут о том, что введение рыночных принципов в европейское образование является как позитивным, так и негативным фактором современного образования, и даже критикуют европейскую систему образования за излишнюю коммерциализацию. Эта критика т.н. рыночного образования заключается в следующем.

Во-первых, считается, что введение в образовательную систему выбора и соревнования представляет собой механизм, который будет способствовать тому, что в образовательной системе всегда будут выигрывать выходцы из среднего класса, так как не все социальные группы приходят на рынок образования как равные. Тем самым система европейского образования способствует сохранению и даже преумножению «человеческого капитала». Негативным же результатом такой системы может стать снижение способности национальных государств конкурировать на глобальном аукционе за качество, технологии и рабочие места.

Во-вторых, отмечается, что введение рынка в высшее образование и привлечение к оплате образования самих студентов, а также предприятий будет способствовать скорее противоположным результатам, чем предполагавшееся повышение соответствия образования потребностям экономики. Из этого делается вывод, что рынок и государство в образовании должны разумно сочетаться.

Размышляя над тенденциями развития системы европейского высшего образования, целесообразно подчеркнуть, что на эту систему в настоящее время значительное (если не ключевое) влияние оказывают процессы интеграции и попытки создать в Европе единое образовательное пространство. Можно согласиться с мнением исследователей европейской образовательной политики Куртом де Витом и Джефом Верховеном, которые выделяют три этапа в ее развитии.

Так, первый этап (1971—1983 гг.) начался со встречи министров образования — членов ЕС, на которой были приняты важные соглашения (позволившие принять в 1976 г. Программу действий в сфере образования на европейском уровне). Эта программа сформулировала намерения развития кооперации в образовании. В этот период происходит постепенное включение образования как политической сферы в деятельность уже существующих международных институтов, а также формирование новых институтов образовательной политики. При этом европейская политика в образовании постепенно вырабатывается и определяется как формальные решения о целях в области образования и обучения и использовании средств достижения этих целей.

Органом координации образовательной политики на европейском уровне в этот период становится Совет министров образования стран-участниц. В его рамках были подготовлены предложения о целях кооперации в области образования: 1) увеличение кооперации между вузами; 2) улучшение возможностей признания академических дипломов и сроков обучения; 3) поощрение мобильности преподавателей, студентов, исследователей. Дополнительным органом координации образовательной политики на европейском уровне стало основанное в 1973 г. Управление исследований, науки и образования, и практически одновременно уже существующие органы европейского управления начинают иметь дело с вопросами образования. Например, Европейский парламент рассматривает проблемы образования и формирует Комитет по образованию среди других комитетов. Европейский суд также рассматривает дела, связанные с образованием [4. Р. 25—26].

Однако первые попытки содержательного продвижения общей еврообразовательной политики оцениваются как не слишком успешные. Дело в том, что образование в этот период по-прежнему рассматривалось правительствами европейских стран важной сферой компетенции национальных государств (в связи с необходимостью формирования национальных идентичностей и квалифицированных кадров для национальных экономик). Кроме того, не было разрешено противоречие между попытками создания европейских образовательных программ и желанием национальных правительств сохранить образование в качестве сферы национальной компетенции. В результате политика интеграции привела к конфликту между Сообществом и отдельными государствами — его членами (это выразилось, в частности, в том, что европейский бюджет на образование в 1981 и 1982 г. был сведен к минимуму).

На втором этапе (1983—1992 гг.) появились первые европейские образовательные программы (такие как COMMET, PETRA, EUROTENET, POWER, JEAN NONNET, ERASMUS, LINGUA, TEMPUS, Youth for Europe и др.), что подстегивалось законодательным и политическим развитием ЕС.

В этот период приходит понимание того, что государства по отдельности не смогут справиться с экономическим спадом, поэтому Сообщество должно способствовать реструктуризации европейской экономики в соответствии с требованиями глобализации. И поэтому с середины 1980-х гг. вновь предпринимаются попытки создания единого внутреннего европейского рынка, и образование вновь привлекло к себе внимание политиков и государственных деятелей.

Известно, что единый рынок строится на принципах свободного движения товаров, услуг, людей и капиталов, а его создание предполагает постепенное устранение физических, технических и финансовых барьеров. В этом ключе, конечно, унификация высшего образования виделась важным инструментом формирования этого европейского рынка, который должен облегчить мобильность рабочей силы в Европе.

В 1983 г. начала работу новая европейская организация — Европейский круглый стол (фактически форум топ-лидеров в сфере бизнеса). Именно этот форум выступил инициатором межправительственной конференции, которая признала необходимость принятия единого европейского закона. Эти решения, имея,

казалось бы, отношение только к экономической сфере, оказали также влияние и на образование. А поворотной точкой для развития кооперации в сфере высшего образования в Европе является 1983 г., когда Европейский Суд принял решение о том, что политика приема в вузы нуждается в общей законодательной базе, а дискриминация по национальному признаку была признана незаконной.

Таким образом, Европейский Суд утвердил индивидуальные образовательные права для всех европейских граждан. Согласно решению суда каждая страна должна предоставить те же самые права на получение профессионального образования гражданам других стран ЕС, что и своим гражданам. Отныне гражданин одной европейской страны мог получить профессиональное образование на территории любой другой европейской страны. Это решение являлось крайне важным, поскольку создавало возможности для расширения социальной мобильности, а также формально устраняло жесткую связь между получением высшего образования и национальным гражданством. Оно придавало образованию наднациональное значение, связанное с единым европейским рынком.

На политическом уровне в этот период появилась идея о том, что экономическая кооперация сама по себе может не получить поддержки граждан европейских стран. Это создало новый спрос на действия по созданию «воображаемого сообщества» Европы, а не просто экономического пространства. Высшее образование, таким образом, попало в фокус внимания политических лидеров европейских стран и ЕС, что нашло отражение в термине «европейское измерение». Фактически продвижение «европейского измерения» и создание европейской идентичности граждан государств ЕС было выдвинуто в качестве одной из целей европейской образовательной политики.

Третий этап начинается с подписания Маастрихтского договора в 1992 г. и иногда рассматривается как продолжающийся до настоящего времени. Данный этап выделяется в связи с тем, что образование законодательно становится частью европейской политики, что и было провозглашено в Маастрихтском договоре. Помимо собственно экономических и политических задач договор предполагал также и решение некоторых социальных задач, среди которых числится образование. А поскольку Маастрихтским договором, кроме того, устанавливался институт европейского гражданства (которое получили все граждане государств — членов ЕС наряду с национальными гражданствами государств), то образование стало одним из направлений политики ЕС.

В данном договоре было обозначено 6 основных целей политики образования Сообщества, из которых обычно выделяют 3 главные: развитие европейского измерения; продвижение мобильности, обмена и кооперации в образовании; продвижение академического признания и обмена информацией. Договор также вводил общие принципы образовательной политики ЕС: принцип соподчинения, принцип равных возможностей, принцип разнообразия.

Несмотря на то что, по мнению некоторых исследователей, третий этап европейской образовательной политики продолжается до сих пор, есть и иные точки зрения. Так, исследователь Л. Шпаковская полагает, что в ЕС в настоящее время

осуществляется новый этап образовательной политики, называемый ею этапом реализации концепции «Европы знания» [2. С. 98]. В ее рамках образование рассматривается как инструмент построения новой Европы через развитие человеческого потенциала. А идея «Европы знания» возникла из концепции «общества, основанного на знании», и «общества образования», авторы которой обосновывали важность знания и информации для социального и экономического развития в условиях глобального общества и глобальной экономики.

При этом следует подчеркнуть, что в политической практике концепции «общества, основанного на знании», и «общества образования» стали использоваться начиная с конца 1980-х гг. Документы, выпускаемые как национальными правительствами, так и международными организациями, подчеркивали необходимость постоянного образования или переподготовки работников для того, чтобы стимулировать эффективное экономическое развитие и конкурентоспособность отдельных регионов. А некоторые документы отсылали к потребности людей обучаться для того, чтобы увеличивать, развивать и практиковать демократический процесс.

Так, в 1995 г. Еврокомиссия приняла Белую Книгу об образовании в ЕС («Белая книга об обучении и образовании: в направлении общества образования» — «White paper teaching and learning: towards the learning society»). Комиссия привлекла внимание к трем основным аспектам развития современного общества: интернационализации торговли, информационному обществу, а также росту информационных технологий и научных знаний. В этом документе было определено, что образование должно стать ответом на эти вызовы и получить политический приоритет (т.е. будущее общество было объявлено обществом образования). Кроме того, предполагалось, что образование не только будет развивать человеческие ресурсы и производить квалифицированную рабочую силу уже для существующих рабочих мест, но и создавать новые рабочие места и бороться с безработицей.

В 1996 г. Еврокомиссия опубликовала Зеленую книгу «Образование, обучение, исследование. Препятствия международной мобильности» (Green Paper «Education, Training, Research. The obstacles to Transnational Mobility»).

В этом документе основное внимание было уделено устранению социально-экономических препятствий, связанных с ростом расходов на пребывание студентов в другой стране из-за потери образовательных льгот в своей стране. Среди других трудностей можно отметить проблемы налогообложения, недостаточное знание европейских языков, нехватку информационной и материальной инфраструктуры для обеспечения мобильности. Так, концепция «Европа знания» была введена перечисленными выше документами и действиями и стала важным ориентиром образовательной политики в будущем.

Дальнейшее развитие европейской образовательной политики было определено изменением законодательных рамок на уровне ЕС. Так, в 1997 г. был подписан Амстердамский договор, который дополнил Маастрихтский договор (вступил в силу в 1999 г.). Основным содержанием данного договора являлись критерии и процедуры принятия новых стран в состав Европейского Союза.

Он фактически содержал план действий на 2000—2006 гг., за которые должно было осуществиться расширение ЕС до 28 стран-участников. И хотя сам по себе Амстердамский договор практически не затронул сферу образования, все же усиление внутренней политики, связанное с необходимостью расширения ЕС, оказало влияние и на образование.

Так, программа «действий 2000» рассматривала развитие «политики знания» посредством стимулирования исследований и технологий, а также усиления мобильности среди молодежи в информационном обществе. Еврокомиссией был выпущен документ «В направлении Европы знаний» (*Toward a Europe on Knowledge*), который предполагал план действий в образовании и в отношении молодежи на период до 2006 г. Инновации, исследования и образование рассматривались в нем как ключевые элементы «политик, основанных на знаниях» (*Knowledge Based Policies*), которые должны были послужить одним из направлений внутренней политики ЕС.

В этот период фактически главной целью политики, основанной на знаниях, являлось предоставление каждому гражданину Европы возможности постоянно улучшать свои навыки и знания, что рассматривалось средством борьбы с безработицей и бедностью. В результате основные европейские образовательные программы были реструктурированы.

Так, был открыт второй этап таких программ, как SOCRATES и LEONARDO, которые были переименованы в SOCRATES II и LEONARDO II. Программа кооперации с европейскими странами за пределами ЕС, TEMPUS была возобновлена в связи с открытием ее третьего этапа и переименована в TEMPUS III. При этом бюджеты и целевые группы всех программ были расширены. Например, целевая группа SOCRATES II стала включать все виды образования от начального до разных форм образования взрослых. Она должна помочь лицам с устаревшими или недостаточными навыками и знаниями вновь интегрироваться на рынке труда. Эти программы также поддерживают новое направление европейской политики, которое обозначается термином «виртуальная мобильность». Подразумевается, что виртуальная мобильность также должна сделать образование более открытым и доступным, способствовать переподготовке кадров.

Еще одну особенность образовательной политики в европейских странах можно выделить на основе анализа системы оценивания качества образования. В рамках этой системы в странах Европы решаются две задачи. Первая задача направлена на привлечение вузами все большего количества студентов, предлагая им все более качественное образование, что, в свою очередь, позволяет выпускникам занимать более конкурентоспособное положение на рынке труда. Вторая задача — уменьшение стоимости образования — вызвана произошедшими во многих странах бюджетными сокращениями в области высшего образования. Однако эти две задачи в этих странах не рассматриваются как противоположные, а улучшение качества образования сочетается с контролем расходов путем их более эффективного использования.

Так, во Франции считается, что усиление контроля и оценивания системы образования можно осуществить путем создания такого подразделения в мини-

стерстве образования, которое бы отвечало за развитие процесса оценивания и управления системой образования. В области политики управления высшим образованием таким ответственным подразделением в недрах министерства образования стало Управление по проведению оценивания и перспективного прогнозирования научно-технического и общественного развития (*La direction de l'évaluation et de la prospective (D.E.P.)*), в частности, путем внедрения индикаторов, которые могут быть использованы при планировании как на общегосударственном уровне, так и на региональном благодаря созданному в 2001 г. в министерстве информационного центра ACCADEMIA.

Управление по проведению оценивания и перспективного прогнозирования научно-технического и общественного развития выполняет множество функций: организует и руководит информационной системой; проводит процедуры оценивания; разрабатывает новые методы и средства управления образованием и предоставляет их в распоряжение руководителям всех уровней системы образования и преподавателям; осуществляет исследования системы образования.

Кроме того, Управление сотрудничает со структурами, проводящими исследования в области образования, как на национальном уровне, так и на международном. Являясь внутренней структурой министерства, оно обладает возможностью более четко учитывать нужды и требования руководителей, а также быстрее распространять результаты проделанной работы среди всех активных участников системы образования. Как свидетельствует опыт, такая государственная структура отлично совмещается с необходимой научной независимостью при проведении работ по оцениванию. Результаты работ систематически публикуются. Для политической системы Франции отличительной чертой являются общественные дебаты. Вот почему, предоставление точных данных по развитию образования является очень важным условием государственной политики.

В области образования общественный спрос во Франции очень силен и правомерен. Вызвано это правом гражданского общества Франции знать, как, куда и насколько эффективно были потрачены 7% национального достояния, которое ежегодно выделяется на функционирование всей системы образования. Для гражданского общества ответы на эти вопросы являются важным показателем степени его демократичности. Образование во Франции является государственной службой, а граждане имеют право требовать прозрачности и отчетности от любого органа государственной власти.

Что касается оценивания именно только высшего образования, то для этой цели в 1984 г. был создан Национальный Комитет оценивания. Именно этот орган занимается оцениванием вузов во Франции. Обязательным условием является то, что 19 членов Комитета являются представителями научного сообщества.

В соответствии с Декретом № 85-258 от 21 февраля 1985 г. Комитет регулярно проверяет и оценивает деятельность каждого высшего учебного заведения. Это означает, что анализ Комитета обязательно должен включать в себя перечень тех действий и средств, которые применяют вузы в реализации своего курса научно-педагогической политики. Комитет формулирует свое оценочное мнение на основе полученных результатов по выполнению многолетних контрактов, заклю-

ченных вузами с Министерством национального образования. Являясь независимым органом, Комитет в обязательном порядке направляет свои отчеты министру национального образования и руководителям соответствующих вузов. Помимо регулярного оценивания деятельности высших учебных заведений Комитет также проводит тематические оценивание.

Остановимся более подробно на органах, осуществляющих оценивание качества образования в Великобритании, так как именно эта страна обладает наибольшим успешным опытом применения данного механизма в системе высшего образования.

После Закона 1992 г., установившего оценивание качества одним из приоритетов государственной политики, были созданы два государственных органа, ответственных за выполнение этой миссии: Совет по обеспечению качества высшего образования и в области проведения исследований и Совет по финансированию вузов, явившийся результатом объединения в 1992 г. Совета по финансированию университетов и Совета по финансированию политехнических вузов и колледжей. Однако в 1997 г., исходя из соображений достижения большей эффективности, все полномочия по проведению оценивания в области высшего образования были переданы Совету по финансированию вузов. Он должен подчиняться принципу прозрачности деятельности и каждый год отчитываться в своем итоговом отчете о проделанной работе, о расходах, а также о планировавшихся и достигнутых результатах по каждому направлению осуществляемой деятельности [3. Р. 19—21, 28—31].

Оценивание образования в Великобритании — сложная процедура, включающая в себя множество фаз. Она начинается с самооценивания вуза. На этом этапе собираются все количественные показатели, которыми располагает вуз и которые им предоставляет соответствующая служба, выполняющая свои функции в государственном масштабе. Также вузу необходимо заполнить анкету, содержащую шесть с виду простых вопросов: Что вы пытаетесь делать? Почему? Каким образом вы этим занимаетесь? Почему вы выбрали такой способ действий? Почему вы считаете его самым лучшим? В чем вы видите пользу от этого?

Ответы на эти вопросы намного сложнее. У вуза всего лишь три месяца на их подготовку. От него требуется определить свой стратегический выбор, свои политические приоритеты, средства, потраченные на достижение поставленных задач, результаты, которых удалось достичь, разделив их по критерию сильных и слабых.

Сводный документ, в составление которого вносит свой вклад каждый из руководящих работников вуза, должен быть передан в Совет по финансированию вузов за 10 недель до начала процедуры оценивания непосредственно на месте: четыре недели для того, чтобы полностью предоставить, по просьбе экспертов, информацию, не фигурировавшую в предоставленном досье, а шесть недель для того, чтобы эксперты подготовились к проведению процедуры оценивания непосредственно на месте.

В течение 2—3 дней с момента начала проведения оценивания непосредственно на месте вуз остается открытым для экспертов, которые опрашивают лю-

бого, кто, по их мнению, может предоставить им необходимую информацию: студентов, преподавателей, административный персонал, исследователей, в среднем 90 человек в ходе 20 рабочих встреч.

Далее в распоряжении у них имеется две недели на написание отчета, который они адресуют вузу. В свою очередь, высшее учебное заведение обладает правом ответа на данный отчет, дополнив или опротестовав заключения экспертов, особенно если считает, что некоторые из них или же все сделаны необоснованно. После чего отчет публикуется и передается на рассмотрение совещания председателей постоянных и специальных комиссий Парламента. Вся процедура, таким образом, занимает от 6 до 8 месяцев [6. Р. 102].

Таким образом, в европейских странах активно продолжается процесс политической и образовательной интеграции. При этом многие страны унифицируют собственные образовательные политики, что не мешает некоторым из них сохранять национальную специфику собственных образовательных систем. Фактически во всех европейских странах образование рассматривается как фактор развития национальной и общей экономики (за счет обеспечения конкурентоспособности европейского региона в глобальной экономике), а также обеспечения гарантированной национальной и общеевропейской безопасности (за счет формирования новой европейской наднациональной идентичности и новых общих социально-культурных ценностей).

В европейских странах в настоящее время сформированы образовательные системы, открытые для студентов практически любых стран, присоединившихся к Болонскому соглашению. Казалось бы, такая позиция ЕС делает национальные образовательные системы более уязвимыми для стороннего проникновения, тем самым национальная безопасность европейских стран и региональная безопасность ослабевают. В то же время современная европейская реальность такова, что позволяет делать выводы о гибкости и высокой степени адаптивности национальных и региональной систем безопасности в Европе.

Такое состояние европейской безопасности обеспечивается развитием политической демократии и политической социализации, формированием европейской идентичности и гражданской культуры посредством непрерывного образования граждан. Понятно, что развитие такого крупного региона, как Европа, оказывает серьезное влияние на Россию (особенно в условиях распространения на нее Болонского процесса).

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Каменская Ю.А.* Образовательная политика в странах Западной Европы и России: сравнительный анализ: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. — М., 2007.
- [2] *Шнаковская Л.* Политика высшего образования в Европе и России. — СПб.: Норма, 2007.
- [3] HEFCE, Annual Report. — 2001—02.
- [4] *Karlsen G.E.* Educational policy and Educational programmes in the European Union. A tool for political integration and economic competition? // Education in Europe: policies and politics / Ed. By J.A. Ibanez-Martin and G. Jover. — Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers, 2002.

- [5] *Neave G.* The European dimension in Higher Education: an exclusion into the modern use of historical analogues // Higher education and the nation state. The international dimension of higher education / Ed. By J. Huisman, P. Maassen and G. Neave. — Amsterdam; London; NY; Oxford; Paris; Shannon; Tokyo: Pergamon, 2001.
- [6] *Winter Hebron Ch. (de).* Higher Education in the United Kingdom. — Unesco Office in Bucharest: CEPES, 2006.

## **POLICY OF HIGHER EDUCATION IN EUROPE AND RUSSIA: THE COMMON AND PARTICULAR**

**S.V. Demchenko**

The Institute of Social and Economic Forecasting and Modelling  
*Zelenaya str., 18, Balashiha, Moscow Reg., Russia, 143900*

The article is devoted to the analysis of features of the educational policy in the modern European countries, defining of priorities of the educational policy and the process of political and educational integration.

**Key words:** higher education, educational policy, international cooperation, university, integration.