

*Г.Н. МОТОВА, заместитель директора Национального центра профессионально-общественной аккредитации, главный редактор журнала «Аккредитация в образовании», доктор педагогических наук*

Кому-то, возможно, покажется странным, что событие планетарного масштаба в сфере образования осталось практически незамеченным российской академической общественностью. В Ереване (Армения) 14-15 мая состоялись Девятая конференция министров образования Европейского пространства высшего образования (ЕПВО) и Четвертый Болонский политический форум. В этих мероприятиях приняли участие свыше 100 делегаций, в том числе 47 стран-участниц Болонского процесса и других стран мира. Такие встречи теперь проходят один раз в три года, по их итогам утверждаются документы, которые должны быть приняты к действию в последующие три года (к следующей встрече министров) и окажут влияние на всю мировую академическую общественность.

На встрече министров обсуждались проблемы развития интеграционного процесса в сфере высшего образования Европы за последние пятнадцать лет, задачи, которые придется решать в ближайшее время, и вызовы, которые нужно преодолеть. Насколько осуществимы для России выбранные стратегии в условиях политической конфронтации? Каковы роль и влияние России на развитие единого европейского пространства высшего образования? И главное – почему позиция российского министерства, круг обсуждаемых на форуме вопросов и принятые документы не стали достоянием широкой общественности?



# КТО КОГО: Россия в Болонском процессе



## Ожидания и достижения, новые вызовы и обязательства

Состоявшаяся в Ереване конференция стала широкой площадкой для подведения итогов пятнадцатилетней работы по гармонизации систем высшего образования 47 стран, добровольно вошедших в Болонский процесс, и особенно задач, поставленных в 2012 году на конференции в Бухаресте. Это, прежде всего, обеспечение качественного высшего образования для всех социальных групп граждан, повышение трудоустраиваемости выпускников в своей стране и за рубежом, повышение мобильности для улучшения процессов обучения.

Во всех документах форума постоянно подчеркивается, что реформы систем высшего образования, инициированные подписанием Болонской декларации, ставят своей целью усиление роли и ответственности общественности в принятии решений в сфере высшего образования, академических свобод и автономии образовательных организаций.

За пятнадцать лет развития Болонского процесса стало понятно, что необходимо вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс интеграции. Преимущества участия в Болонском процессе должны увидеть не только правительства и административные структуры вузов, но и студенты и преподаватели. Поэтому гармонизация систем образования должна проходить на трех уровнях: европейском, национальном и институциональном. Все предлагаемые структурные реформы на европейском уровне должны найти отражение на национальном и на институциональном уровнях, то есть в нормативных документах стран и практике их реализации в каждом вузе.

Обсуждение итогов процессов интеграции наглядно показало, что такие принципы, как студентоцентрированное обучение, трудоустраиваемость выпускников, социальная доступность высшего образования для всех групп населения европейских стран до сих пор не поняты и не приняты академической общественностью. И главное – сами подходы к Болонскому процессу существенно отличаются: есть те, кто ставит целью достижение единства европейского пространства высшего образования, и те, кто просто участвует в качестве наблюдателя, проводя всего лишь косметические изменения национальной системы высшего образования. И поскольку одни рассматривают интеграцию как результат, другие – всего лишь как процесс, ожидания далеко не всегда оправдываются.

Одной из важнейших и нерешенных задач является формирование систем обратной связи, сбора и мониторинга информации о развитии вузов и национальных систем высшего образования. Повышение эффективности сотрудничества невозможно без обеспечения возможности открытого диалога и прямого внесения предложений от лица вузов, студентов, преподавателей, работодателей в национальные и международные структуры управления.

Участники встречи отметили, что Европа за последние несколько лет вынуждена решать новые проблемы: «Политическая нестабильность во многих наших странах, высокий уровень безработицы и миграции, вызванный экономическим и социальным кризисом, а также недостаточная доступность высшего образования – вот те вызовы, с которыми мы столкнулись»<sup>1</sup>.

По итогам конференции был рассмотрен целый ряд документов и приняты Ереванское коммюнике и Декларация Четвертого политического форума, которые будут определять вектор развития систем высшего образования европейских стран в ближайшие годы. Также были приняты новые Стандарты и рекомендации для гарантии качества

высшего образования в европейском пространстве (ESG), Европейский подход к гарантии качества совместных программ и Руководство по использованию ECTS в качестве официального документа ЕВПО.

Ереванское коммюнике<sup>2</sup> как официальный итоговый документ встречи включает четкие и однозначные обязательства со стороны национальных министерств по целому ряду задач. Например, введение квалификации короткого цикла как отдельный уровень третичного образования и возможности его оценки на соответствие ESG для официального признания такой квалификации и выпускников, ее получивших. Или определение требований к компетенции выпускников бакалавриата для обеспечения им трудоустройства, в том числе в государственном секторе. Обеспечение свободного доступа общественности к достоверной информации о карьерных возможностях и продвижении выпускников на рынке труда. Гарантирование, что квалификации, полученные в других странах ЕПВО, автоматически признаются на том же уровне в качестве соответствующих национальных квалификаций. Предоставление возможности высшим учебным заведениям привлекать подходящее для них аккредитационное агентство, зарегистрированное в EQAR<sup>3</sup>, к проведению процедур внешней гарантии качества. И другие обязательства.

К перспективным планам были отнесены повышение качества и актуальности обучения и преподавания; содействие трудоустраиваемости выпускников на протяжении всей их трудовой жизни в условиях быстро меняющихся рынков труда; создание «инклюзивных» систем высшего образования, доступных всем слоям населения вне зависимости от их происхождения, предшествующего образования и квалификации; реализация согласованных структурных реформ.

Декларация Четвертого политического форума содержит приоритетные задачи, связанные с расширением регионального (европейского) сотрудничества с другими регионами мира в сфере высшего образования. Предполагается разработать национальные структуры квалификаций, включая создание методик для установления соответствия между национальными структурами внутри ЕПВО, сопоставимыми с европейской структурой, и национальными структурами, разработанными странами Ближнего Востока, Северной Африки и Азии (БВСААЗ). Декларируется развитие сотрудничества в гарантии качества с целью укрепления взаимного доверия между национальными системами образования и их квалификациями: «Мы будем поощрять вступление агентств гарантии качества стран-участниц в Европейский реестр агентств гарантии качества (EQAR)»<sup>4</sup>. Совершенствование процессов взаимного признания квалификаций предполагается посредством улучшения информирования, совместной разработки и распространения хорошей практики признания документов об образовании: «Мы призываем ЮНЕСКО начать пересмотр региональных соглашений стран Средиземноморского региона и арабских государств с целью включения в них ключевых принципов и положений Совета Европы/Лиссабонской конференции, региональных соглашений ЮНЕСКО, которые были пересмотрены в последнее время, а также активизировать деятельность сети MERIC (Средиземноморские центры информации по признанию)»<sup>5</sup>. Предложено сотрудничество в разработке и осуществлении системы переноса зачетных единиц учебной нагрузки, принимая во внимание ECTS и

<sup>2</sup> YEREVAN COMMUNIQUÉ / Final version. <http://bologna-yerevan2015.ehea.info/pages/view/documents>

<sup>3</sup> Европейский реестр агентств гарантии качества в высшем образовании (The European Quality Assurance Register).

<sup>4</sup> Statement of the Fourth Bologna Policy Forum/ Yerevan, 14-15 may 2015. <http://bologna-yerevan2015.ehea.info/pages/view/documents>

<sup>5</sup> Там же.

<sup>1</sup> Statement of the Fourth Bologna Policy Forum/ Yerevan, 14-15 may 2015. <http://bologna-yerevan2015.ehea.info/pages/view/documents>



**Болонский процесс вышел далеко за рамки Европы, привлекает самое пристальное внимание других регионов и отдельных стран мира как беспрецедентный пример региональной интеграции. Документы, разработанные в рамках такого сотрудничества, служат образцом для создания подобных в других регионах мира и между ними.**

недавно вышедшее переработанное руководство по ее использованию.

Болонский процесс вышел далеко за рамки Европы, привлекает самое пристальное внимание других регионов и отдельных стран мира как беспрецедентный пример региональной интеграции. Документы, разработанные в рамках такого сотрудничества, служат образцом для создания подобных в других регионах мира и между ними.

Ереванская конференция завершила «покрытие» карты Европы: Белоруссия, сорок восьмая страна, последняя из европейских, долго державшая нейтралитет, официально присоединилась к Болонскому процессу.

Анализируя приоритеты, которые волнуют мировое академическое сообщество, создается ощущение, что Россия идет «не в ногу» с ним или решает другие задачи.

### Terra incognita

Среди всех представленных на конференции наибольший интерес представляет документ «Европейское пространство высшего образования в 2015 году (аналитический доклад)»<sup>6</sup>. Он был подготовлен к конференции министров на основе аналитической и статистической информации, основными источниками которой являлись национальные отчеты 46 стран о выполнении основных задач болонского соглашения. Всего было представлено 48 отчетов: не представлен отчет от Украины (по понятным причинам), но по два отчета были представлены от Великобритании (Шотландия – отдельно) и Бельгии (отдельно фламандская и французская системы образования). А также использовались базы данных Eurostat, Eurostudent и Eurydice по состоянию на февраль-март 2014 года.

Подробный анализ информации, представленный в докладе, однозначно свидетельствует о серьезных усилиях по сравнению национальных систем высшего образования и формированию единого образовательного пространства. А также о серьезных различиях во всех 47 странах, которые связаны не только с размерами систем образования, но и с демографическими проблемами, миграционными процессами, экономическим кризисом, политикой государств в отношении доступности и качества высшего образования.

Вместе с тем размеры тоже имеют значение: нельзя сравнивать Лихтенштейн, где число студентов составляет всего 960 человек и Россию с почти 8 млн. студентов<sup>7</sup>. Это 21,5 процента от общего числа студентов, обучающихся в странах-участниках Болонского процесса. Россия, Турция, Германия, Великобритания и Украина представляют интересы более половины (54 процента) студентов стран болонского соглашения, а в высших учебных заведениях 18 стран обучается менее 200 тыс. человек. Такие данные приведены в докладе, и здесь следует сделать оговорку.

То, что Россия представляет самую большую в европейском пространстве систему образования, совершенно верно. И общее количество студентов, 7 983 111 человек, не должно смущать, поскольку речь идет о третичном об-

разовании, то есть всех уровнях образования, которые следуют за получением школьного. В этом случае учитывается количество студентов не только специалитета, магистратуры, бакалавриата, но и системы среднего профессионального образования (уровень 5B<sup>8</sup>). Всего же, по данным статистической отчетности, в 2011-2012 учебном году в вузах России обучалось 6 490 тыс. студентов<sup>9</sup>. Вместе с тем в большинстве случаев у европейских аналитиков отсутствует сколько-нибудь актуальная информация о состоянии российской системы образования. Россия не принимает участия в большинстве проектов по сравнительным исследованиям и далеко не всегда представляет информацию в европейские базы данных. В 2012 году (предыдущий отчетный период) Россия была практически единственной страной болонского соглашения, не представившей национальный отчет для очередной конференции министров. Поэтому информация по России идет с оговорками «примерно» и базируется в отдельных случаях на данных национального отчета 2009 года, то есть на ситуацию 2007-2008 учебного года, когда наблюдался пик образовательного бума (7 513,1 тыс. студентов).

То, что после этого периода российская высшая школа ежегодно на 10 процентов теряла в объемах подготовки и к настоящему периоду произошло сокращение количества студентов почти на треть (5 209 тыс.<sup>10</sup>), а вузов – на 16 процентов (с 1134 до 950), осталось за кадром. И причины такого резкого сокращения не являются предметом для анализа не только в Европе, но и в своей стране. Об отсутствии актуальной информации по России свидетельствует и тот факт, что в большинстве разделов доклада российская система образования просто не упоминается.

Таким образом, Россия имеет также самую большую систему образования и по числу вузов – свыше 900. Соотношение государственных и частных вузов в странах Европы различно, но большинство студентов все же учится в государственном секторе. Исключение составляет Кипр, где преобладают студенты негосударственного сектора. На втором месте по количеству студентов частного сектора (30 процентов) находится Польша. В России количество студентов негосударственного сектора – чуть больше 15 процентов.

Большинство стран перешло на обучение по трем уровням образования (бакалавриат, магистратура, докторантура). В 36 странах количество студентов, обучающихся по докторским программам (PhD), составляет менее 5 процентов.

Интересно, что всего в 47 странах Болонского соглашения, по данным за 2011-2012 учебный год, обучалось 37,2 млн. студентов, из которых 82 процента – по академическим программам первого и второго циклов (бакалавриат и магистратура), 15,6 процента – по профессиональным программам (специальностям по так называемым «регулируемым профессиям») и 2,7 процента – по программам третьего цикла (докторантура – PhD). Для нас действительно представляет интерес, что **в 31 стране сохранились «длинные» пятилетние профессиональные программы для получения регулируемой профессии: инженерные, медицинские, юридические, педагогические и другие**. Количество таких программ различно: от 2,3 процента в Финляндии до 28 процентов в Швеции. Таким образом, к 2012 году большинство стран (кроме Испании) перешло на трехуровневую структуру подготовки: в одной трети – 100

<sup>8</sup> Уровень первой ступени третичного образования, ориентированный на получение практикоориентированной квалификации, в отличие от уровня 5A (бакалавриат), ориентированного на получение академической подготовки.

<sup>9</sup> По данным Федеральной службы государственной статистики. [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/education/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/education/#)

<sup>10</sup> Там же.

<sup>6</sup> The European Higher Education Area in 2015. Bologna Process. Implementation Report. <http://bologna-yerevan2015.ehea.info/pages/view/documents>

<sup>7</sup> На начало 2015-2016 учебного года в России учится около 5 млн. студентов вузов и 2,8 млн. – колледжей и техникумов.



процентов студентов, еще в одной трети – свыше 90 процентов, в оставшихся – свыше 70 процентов, замыкают список Швейцария (63,2), Германия (61,9), Австрия (61,5), Испания (47,9). Более половины студентов обучаются по программам бакалавриата во всех странах, кроме Испании и Франции. В Казахстане их количество составляет 95,4 процента. Информация по России в докладе отсутствует.

Очевидно, что в течение последних пятнадцати лет структуры высшего образования европейских стран стали более понятными и соотносимыми. Но различия все же сохраняются. На первом уровне (бакалавриат) большинство стран реализует учебную нагрузку в 180 или 240 зачетных единиц, но в некоторых – сохраняется модель нагрузки в 210 зачетных единиц, используемая для программ профессионального образования (прикладной бакалавриат). На втором уровне (магистратура), как правило, используется нагрузка в 120 зачетных единиц, но есть и исключения: в Великобритании (Шотландия), Ирландии и на Кипре – 90, в Испании, Черногории и Сербии – 60-75. Отклонения от интервала нагрузки 60-120 часов в магистратуре составляют в большинстве случаев от 1 до 5 процентов. Поэтому разница в учебной нагрузке по направлению подготовки, включая бакалавриат и магистратуру, может достигать в отдельных странах в целом до 120 зачетных единиц, и это является серьезной проблемой для признания уровня квалификации магистра. Есть различия и в траектории подготовки кадров: в отдельных странах (например, в Норвегии, Великобритании, Турции) менее четверти выпускников бакалавриата продолжают обучение в магистратуре, но есть и страны (Греция, Чехия, Словакия, Хорватия и Россия), в которых 75-100 процентов бакалавров идут в магистратуру – это связано, прежде всего, с тем, что выпускники бакалавриата не могут найти работу и вынуждены продолжать обучение в магистратуре.

Серьезные различия сохраняются в отношении квалификаций по завершению «короткого цикла» обучения. Этот уровень послешкольного образования в разных странах называется по-разному, и нагрузка рассчитывается по-разному. Есть и структурные отличия: в отдельных странах он признается как часть высшего образования в рамках бакалавриата, как самостоятельный уровень послешкольного профессионального образования или как часть среднего общего образования. Россия в своем отчете отметила, что не реализует программы короткого цикла обучения, но отмечает, что это возможно как часть профессионального образования.

## Механизмы прозрачности

В течение пятнадцати лет в рамках Болонского процесса формировались «механизмы прозрачности»: система зачетных единиц, европейская и национальные структуры квалификаций, европейское приложение к дипломам, признание квалификаций и периодов обучения. Многие страны значительно продвинулись в этих вопросах, но и проблемы еще есть. Например, 38 стран разработали и применяют национальные структуры квалификаций, гармонизированные с европейской структурой. В трех странах – России, Андоре и Словакии – эта задача так и не решена.

**Соотношение государственных и частных вузов в странах Европы различно, но большинство студентов все же учится в государственном секторе. Исключение составляет Кипр, где преобладают студенты негосударственного сектора. На втором месте по количеству студентов частного сектора (30 процентов) находится Польша. В России количество студентов негосударственного сектора – чуть больше 15 процентов.**

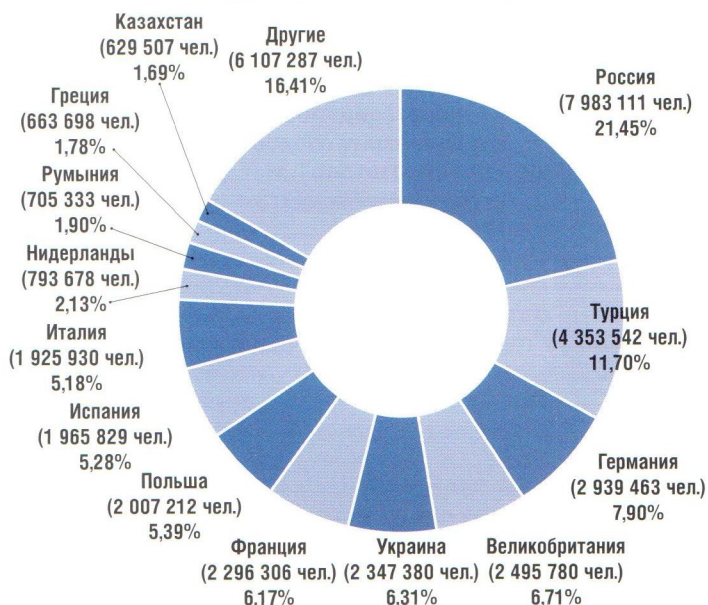
**Вместе с тем в большинстве случаев у европейских аналитиков отсутствует сколько-нибудь актуальная информация о состоянии российской системы образования. Россия не принимает участия в большинстве проектов по сравнительным исследованиям и далеко не всегда представляет информацию в европейские базы данных.**

Россия прошла еще только второй этап из одиннадцати необходимых: принятие решения о начале такой работы национальным органом управления образованием и согласование целей формирования Национальной структуры квалификаций (НСК). Еще очень многое предстоит сделать, чтобы задача была полностью решена. Так, необходимо определить круг всех заинтересованных лиц (стейкхолдеров) и организовать работу их комитетов. Необходимо согласовать структуру квалификаций, дескрипторы (ожидаемые результаты обучения) и учебную нагрузку на каждом уровне. Организовать общенациональное обсуждение структуры квалификаций и прописать ее нормативными актами. Введение в практику Национальной структуры квалификаций требует четкого определения ролей и ответственности вузов, агентств гарантии качества и других органов. В соответствии с утвержденными результатами обучения все образовательные программы должны быть скорректированы, а в НСК должны быть учтены все квалификации, соответствующие полученному уровню образования. Наконец, Национальная структура квалификаций должна пройти самообследование на соответствие Европейской структуре квалификаций (и значит, уже при разработке необходимо учесть европейские рекомендации), и ее окончательная версия вместе с отчетом о проведенном самообследовании быть доступны общественности в сети интернет.

Кроме того, аналитический отчет 2015 года свидетельствует, что 44 страны почти полностью используют систему расчета учебной нагрузки в зачетных единицах ECTS, и вновь Россия в числе трех стран, наряду с Албанией и Великобританией, которые не в полной мере соответствуют этой системе.

Рисунок 1.

**Число студентов третичного образования в странах-участницах Болонского процесса в 2011-2012 гг. В секторе «Другие» – 32 страны (с количеством студентов менее 500 тыс.)**





**Академическая общественность не признает пользы участия в организации и оценке студентами процесса преподавания и методов оценивания. Необходима смена самой парадигмы образования, предполагающей отход от преподавания предмета к студентоцентрированному процессу обучения.**

Одной из серьезных проблем остается понимание и применение на практике принципов студентоцентрированного обучения, особенно с точки зрения мотивации активного участия студентов в организации образовательного процесса и оценки результатов обучения. Академическая общественность не признает пользы участия в организации и оценке студентами процесса преподавания и методов оценивания. Необходима смена самой парадигмы образования, предполагающей отход от преподавания предмета к студентоцентрированному процессу обучения.

Мониторинг использования результатов обучения в формировании образовательных программ и оценки студенческих достижений при процедурах гарантии качества (аккредитации программ) – предмет особого внимания во многих странах. Нередко при внешней экспертизе программ используются прямые измерения достижения результатов обучения во внутренних процедурах гарантии качества и при внешнем аудите. Армения использует для такой оценки форму опроса всех заинтересованных сторон. В качестве показателей, влияющих на качество образования, используются описание результатов обучения и результаты оценки их достижений, оценка студентами качества преподавания, объем самостоятельной подготовки студентов, признание предыдущего образования, соотношение количества студентов к преподавателям, обучение в малых группах.

Еще один инструмент прозрачности – европейское приложение к диплому – был введен в 1998 году, до подписания Болонской декларации. Его выдача стала одной из задач соглашения, и за прошедшие пятнадцать лет две трети стран стали выдавать его своим выпускникам на одном из

широко применяемых европейских языков: каждому, автоматически и бесплатно. Россия – в числе трех стран, наряду с Черногорией и Сербией, которая выдает европейское приложение к диплому только по требованию и часто за деньги.

Признание квалификаций и периодов обучения – еще один инструмент интеграции европейского пространства высшего образования. Признание академического и профессионального образования, а также неформального и информального, должно служить снятию всяческих барьеров в условиях мобильности студентов и выпускников. Эта задача была возложена на две сети: Европейскую сеть информационных центров в европейском регионе (European Network of Information Centres in the European Region, ENIC) и сеть национальных информационных центров академического признания в странах Европейского Союза (National Academic Recognition Information Centres in the European Union, NARIC). Однако проблема в том, что вопросы признания должны решаться не только на европейском или национальном уровнях, но и на институциональном. Академическое сообщество до сих пор убеждено, что это чисто техническая задача и преподаватели не имеют к ней отношения.

Неслучайно, Бухарестское коммюнике 2012 года среди прочих поставило задачу ввести в законодательство стран-участниц Болонского процесса положение об обязательном следовании Лиссабонской конвенции по признанию документов об образовании, а также стимулирование вузов и аккредитационных агентств оценивать процедуры признания периодов обучения в системе внутренней и внешней гарантии качества. Это требование вошло в принятый Ереванской конференцией обновленный документ – Европейские стандарты и рекомендации для гарантии качества в высшем образовании (ESG): в частности, как оценка институциональной практики признания периодов обучения (в том числе неформального, информального и предшествующего) в соответствии с принципами Лиссабонской конвенции, а также взаимодействие с другими вузами, агентствами гарантии качества или национальными информационными центрами для обеспечения единого подхода в стране.

В 2012 году была создана специальная рабочая группа по изучению возможности автоматического признания периодов обучения и квалификаций в странах болонского соглашения. Специалисты пришли к выводу о вполне реальной возможности выполнения этой задачи при условии соблюдения следующих рекомендаций: гарантии того, что квалификации, полученные в европейских странах, будут приравняться к уровню национальных квалификаций; специалисты вузов – соблюдать положения Лиссабонской конвенции; станут использоваться экспертные методы для признания, такие как оценка результатов обучения и полученных квалификаций; процедуры признания – ограничиваться максимальным сроком в четыре месяца; использоваться современные информационные технологии, оценки практики признания в системе гарантии качества, европейское приложение к дипломам.

Уже в настоящее время около трех четвертей всех квалификаций, полученных в европейских странах, трактуется как эквивалентные национальным квалификациям. Это внушает надежду на введение автоматического признания, а значит – на возможность беспрепятственного продолжения обучения на следующем уровне для выпускников вузов европейского образовательного пространства.

**P.S. О социальной доступности высшего образования в странах Болонского процесса, важной задаче обучения в течение всей жизни, востребованности образования и трудоустраиваемости выпускников, развитии процессов глобализации и интернационализации, механизмов гарантии и архитектуры качества образования, а также о том, о чем умалчивает Национальный отчет России, читайте в следующем номере «АО».**

Рисунок 2.

**Процент студентов, выезжающих из своей страны за рубеж для обучения (уровень мобильности студентов), 2011-2012 гг.**

