



Андрей Егоров

Светлана Анташкевич

Реформы высшего образования в свете Болонского процесса: ВОЗМОЖНОСТИ, ПРЕПЯТСТВИЯ, КОНТЕКСТ

Рекомендации для стран Восточного партнерства

Оглавление

Введение	2
Болонский процесс: общий контекст	4
Общие проблемы стран Восточного партнерства на пути к эффективному реформированию систем высшего образования	9
Страновой контекст: некоторые аспекты Болонских реформ в Армении, Беларуси и Украине	12
Армения	12
Беларусь	13
Украина	16
Общие рекомендации относительно дальнейшего реформирования систем образования стран Восточного партнерства	20
Специфические рекомендации для Армении, Беларуси и Украины	23
Армения	23
Беларусь	24
Украина	27
Информация о проекте	29
Информация о партнерах проекта	29

Введение

Вся история высшего образования в странах Восточного партнерства в последние четверть века представляет собой более или менее успешные попытки реформ и построения национальных систем высшего образования. Унаследовав общую модель советского образования, новые независимые страны были вынуждены перестраивать ее, адаптируясь к новым национальным и международным реалиям. Выбор путей развития оказался очень разным: от попыток замораживания реформ, разных вариантов непоследовательных и незавершенных реформ, до радикальных трансформаций всей системы образования. В то же время, для всех стран Восточного партнерства Болонский процесс сыграл значимую роль в реформах высшего образования, выступая ориентиром для изменений высшего образования.

Помимо непосредственного влияния на высшее образование, Болонский процесс для стран Восточного партнерства оказался одним из важнейших инструментов интеграции в пространство норм и стандартов Европейского Союза. Важность этого процесса основывается, во-первых, на том факте, что, в отличие от политических и экономических интеграционных механизмов (таких как: соглашения об ассоциации с ЕС, Зона углубленной свободной торговли и т.п.), Болонский процесс находится в пространстве «мягкого права» и не предусматривает жестких обязательств и выраженных «дедлайнов» по адаптации национальных образовательных систем к нормам европейского права. Страны самостоятельно определяют направления и скорость интеграции, имея возможность сохранения полной автономии движения. Во-вторых, Европейское пространство высшего образования (ЕПВО) является той сферой, где развитие объединительных процессов возможно даже при разных геополитических устремлениях стран. Если для политико-экономической интеграции странам Восточного партнерства необходимо выбирать между интеграцией с Евросоюзом или интеграцией с Евразийским союзом, то для Болонского процесса такой жесткой дихотомии не существует.

С присоединением Беларуси к Европейскому пространству высшего образования в мае 2015 года все шесть стран Восточного партнерства стали участниками Болонского процесса. Это открывает дополнительные возможности для развития многостороннего взаимодействия в области высшего образования. Страны Восточного партнерства имеют разный опыт реформ в сфере высшего образования, а также разный уровень сближения с ценностями, принципами и целями ЕПВО. Это разнообразие, с нашей точки зрения, несет высокий потенциал для развития регионального сотрудничества и позволяет организовать процесс продуктивного обмена опытом и взаимной оценки хода образовательных реформ в регионе Восточного партнерства.

Несмотря на то, что Болонский процесс — это прежде всего процесс, включающий официальные государственные структуры и университеты, в нем есть пространство и для гражданского общества. Более того, с нашей точки зрения, роль и вклад субъектов гражданского общества в развитие Болонского процесса в странах Восточного партнерства могут быть гораздо большими, чем сегодня. Гражданское общество, выполняя традиционные функции «сторожевого пса» и контролера деятельности национальных правительств, способно предотвращать негативные эффекты, связанные с имитацией реальных реформ. Из-за потребности в универсализации систем образования и отсутствия эффективных механизмов адаптации национальных образовательных систем к общим стандартам, процесс начальной интеграции, как правило, носит технический характер, не влияя на содержание образования, укрепление академической автономии, становление независимых систем контроля качества высшего образования. В этом отношении, роль гражданского общества как заинтересованного актора состоит в предотвращении выхолащивания сути реформ и предложении

более эффективных механизмов реализации трансформаций. Демократизация образования, расширение участия социальных партнеров, гражданского общества и других заинтересованных сторон в области реформирования образования остается краеугольным вопросом для всех наших обществ.

В 2016 году Форум гражданского общества Восточного партнерства поддержал проект «Усиление реформ высшего образования в странах Восточного партнерства», реализованный группой организаций гражданского общества из Армении, Беларуси и Украины. Основная цель состояла в определении возможностей и препятствий реформирования систем высшего образования стран Восточного партнерства в рамках Болонского процесса, а также в выработке совместных стратегических рекомендаций для участников процесса реформирования высшего образования, включая субъектов гражданского общества. Специалисты из Армении, Беларуси и Украины постарались рассмотреть вопросы Болонского процесса в странах Восточного партнерства, опираясь на три описанных выше точки отсчета: 1) собственно, реформы образовательных систем в свете Болонского процесса; 2) потенциал разнообразия моделей трансформаций высшего образования в Армении, Беларуси и Украине; а также 3) потенциал участия гражданского общества. Основной формат работы предполагал трехдневную стратегическую консультацию представителей академического сообщества, государственных структур, международных организаций, медиа, организаций гражданского общества и экспертов в области образования из трех стран (всего — более 30 участников) в формате организационно-деятельности игры (в ее особой версии — «креативной игры», практикуемой в Армении) под руководством команды опытных игропрактиков из Еревана. Игровая форма позволила участникам более свободно и творчески подойти к обсуждению серьезных вопросов, находя эвристические решения и свободно комплексируя знания и представления из разных дисциплин, интеллектуальных школ и различных экспертных позиций.

В этом документе мы представляем содержательные результаты проекта, включая ряд рекомендаций, которые, как мы надеемся, будут полезны всем субъектам, заинтересованным в более современном и основанном на европейских стандартах высшем образовании в странах Восточного партнерства.

Авторы выражают глубокую признательность: **Нвард Манасян**, эксперту программы «Темпус» по реформам в высшем образовании (Армения), **Давиду Оганесяну**, руководителю Фонда «Лаборатория социальных и культурных инноваций» (*Social and Kultural Innovation Lab Foundation, SKIL Foundation*) (Армения), **Тарасу Финикову**, президенту Международного фонда исследований образовательной политики, экс-заместителю министра образования Украины (2009-2010) (Украина), **Сергею Курбатову**, научному сотруднику *UCRS* (Уппсальский университет, Швеция), заведующему отделом Института высшего образования Национальной академии педагогических наук Украины (Украина), **Владимиру Дунаеву**, председателю Общественного Болонского комитета (Беларусь), **Светлане Мацкевич**, эксперту Агентства гуманитарных технологий (Беларусь) — за предоставленные содержательные материалы, положенные в основу данного текста. Мы также выражаем благодарность всем участникам креативной игры «Реформа высшего образования в свете Болонского процесса: возможности, препятствия, контекст» (Ереван, 25-29 июля 2016 года).

Документ подготовили: **Андрей Егоров**, эксперт и руководитель аналитической группы Агентства гуманитарных технологий (Минск), директор Центра европейской трансформации (Беларусь), в 2014-2015 годах — сопредседатель Руководящего комитета Форума гражданского общества Восточного партнерства, и **Светлана Анташкевич**, менеджер Агентства гуманитарных технологий (Минск), исполнительный директор Центра европейской трансформации (Беларусь).

Болонский процесс: общий контекст

Анализ Болонских документов позволяет проследить динамику развития процесса, который, начавшись с целью создания и укрепления общеевропейского пространства высшего образования и усиления конкурентоспособности европейского высшего образования на рынке труда, продолжается по сей день. Задачи, сформулированные в принятой в 1999 году **Болонской декларации**¹, носили, в основном, установочный характер и были нацелены на формирование **Зоны европейского высшего образования** как таковой, а именно: принятие системы четко идентифицированных и сопоставимых академических степеней и общей системы оценки качества, что предполагало активизацию межправительственного и межвузовского сотрудничества, а вовлеченность общественного сектора ограничивалась европейскими неправительственными организациями.

Однако уже в **Пражском коммюнике** (2001)², в результате появления новых геополитических и социально-экономических реалий, связанных с актуализацией вопроса о расширении Европейского Союза, на первый план выходят новые задачи, которые, с одной стороны, подчеркивают необходимость разработки модулей с «европейским» содержанием, а с другой — выдвигают требование гибкого подхода к образовательным системам различных стран и обеспечения привлекательности общеевропейской системы образования. Таким образом, уже во втором документе обращается внимание на необходимость разработки двух важных механизмов: во-первых, эффективной адаптации, предполагающей обеспечение многообразия как систем высшего образования в целом, так и внутривузовских институций, ориентированных на разнообразие (разноуровневость, разномотивированность) студенческого контингента; и во-вторых — повышения осведомленности о европейских ценностях.

Если во втором документе образовательное пространство расширяет свои рамки, охватывая и социальную сферу (важной особенностью Пражского коммюнике является то, что в нем на высшее образование возлагается социальная ответственность), то в **Берлинском коммюнике** (2003)³ подчеркиваются и экономические потребности европейского общества — с учетом того, что именно в ходе Берлинской конференции принимается решение о вступлении в общеевропейское пространство высшего образования новых стран с разным политическим, экономическим и социальным уровнем развития. В Берлинском коммюнике основным требованием становится обеспечение эффективности процесса по всем параметрам, обеспечение тесной связи между образованием и наукой посредством включения третьего цикла высшего образования (аспирантуры), а также обеспечение механизмов мониторинга. На этом этапе Болонский процесс выходит на уровень саморефлексии.

¹ См.: **The Bologna Declaration** of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education: <http://www.magna-charta.org/resources/files/text-of-the-bologna-declaration>.

² См.: **Towards the European Higher Education Area**. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001: http://media.ehea.info/file/2001_Prague/44/2/2001_Prague_Communique_English_553442.pdf.

³ См.: **Realising the European Higher Education Area**. Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003: http://media.ehea.info/file/2003_Berlin/28/4/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf.

В **Бергенском коммюнике (2005)**⁴ отдельное внимание уделяется внедрению национальных систем квалификации, в разработке которых должны принимать участие все заинтересованные стороны: должностные лица, институции, представляющие сферу высшего образования, преподаватели, студенты, работодатели, представители научного сообщества. Особо поощряются пилотные проекты, которые позволят на конкретных ситуативных примерах показать целесообразность тех или иных промежуточных шагов на пути к полной и неимитированной интеграции. На этом этапе промежуточные задачи включают также сбор данных не только о мобильности сотрудников и студентов, но и о социальном и экономическом положении студентов в странах-участниках, на основе которых будет осуществлен мониторинг.

Само название **Лондонского коммюнике (2007)**⁵ — «К Европейскому пространству высшего образования: отвечая на вызовы в глобализованном мире» — говорит о том, что Болонский процесс уже не только имплицитно, но и эксплицитно рассматривается в контексте политической, социальной, экономической и культурной проблематики глобального мира. В этом аспекте особо выделяется роль воздействия институций высшего образования на развитие обществ (социальный фактор), сочетание совместимости разных систем высшего образования при сохранении разнообразия традиций (ценностный и культурный фактор), академические свободы, институциональная автономия, равные возможности, подготовка студентов как активных граждан в демократическом обществе (политический фактор), стимулирование научных исследований и инноваций с целью повышения конкурентоспособности на глобальном рынке труда (экономический фактор).

В качестве препятствий на этом пути отмечаются проблемы иммиграции, признания квалификаций, недостаточности финансовых стимулов и негибкости механизмов предоставления пенсий, а в качестве методов — разработка эффективных адаптационных механизмов, ответственный подход к реформам учебных планов, активное распространение положительной практики, что предполагает интенсивное сотрудничество высших учебных заведений как на локальном, так и на региональном и международном уровне.

Примечательно, что именно в Лондонском коммюнике, т.е. в преддверии завершения первоначально обозначенного периода создания общеевропейского образовательного пространства, ответ на вызовы глобального мира сформулирован в виде необходимости усиления критического подхода к процессу (причем на всех уровнях: европейском, национальном и вузовском), обеспечения полной прозрачности процесса с целью расширения доверия к высшему образованию в ЕПВО, осознания роли высшего образования в создании социального единства, усиления ответственности всех главных игроков высшего образования. Если перевести этот ответ на язык самокритики, то можно сказать, что в качестве основных проблем отмечаются формалистский подход к аккредитации, недостаточная осведомленность широких слоев общества о процессе и, как результат, недостаточное участие в нем, определенная изолированность высшего образования от остальных и весьма важных для него процессов общественной жизни, чрезмерная концентрация на структурно-инструментарном подходе и, как следствие, ослабление ценностного компонента процесса в целом, без которого он

⁴ См.: **The European Higher Education Area — Achieving the Goals**. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005: http://media.ehea.info/file/2005_Bergen/52/0/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf.

⁵ См.: **London Communiqué**. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world: http://media.ehea.info/file/2007_London/69/7/2007_London_Communique_English_588697.pdf.

может застрять на сиюминутных тактических вопросах и проглядеть основную (стратегическую) роль образования.

В **Левенском коммюнике** (2009)⁶, наряду с оценкой пройденного пути, **намечаются планы и приоритеты на следующее десятилетие**, среди которых заслуживают внимание такие приоритетные положения, как: международная открытость, улучшение сбора данных по динамике и перспективам образования, разработка механизмов обеспечения прозрачности образования в разных странах и высших учебных заведениях, финансирование, инновационная активность, в основе которой лежит качественное образование. В документе приветствуется более активное межвузовское сотрудничество, ознакомительные поездки, изучение опыта друг друга. С учетом растущего числа стран-участников Болонского процесса, необходимость непосредственных контактов всех заинтересованных сторон представляется весьма обоснованной.

Если в **Будапештском коммюнике** (2010)⁷ и **Бухарестском коммюнике** (2012)⁸ превалирующим становится слово «национальный» (национальная система образования, национальный контекст, национальные квалификационные структуры, национальные гранты, национальное законодательство, национальная практика), то в **Ереванском коммюнике** (2015)⁹ выдвигается требование уже в национальном контексте активизировать работу по обеспечению действенности квалификаций на практике, иначе говоря, по обеспечению цикличности связи между образованием и обществом/рынком.

Важными представляются следующие положения этого коммюнике:

- критика показного характера использования инструментов реформ;
- обновление видения Европейского пространства высшего образования (ЕПВО): реализация намеченных целей во всех странах-участниках, обеспечение взаимного доверия к системам высшего образования; обеспечение прав преподавателей и студентов на академическую свободу и их полноправного участия в управлении образовательными организациями; обеспечение системы образования, основанного на критическом мышлении, демократических и гражданских ценностях, причем подчеркивается одинаковая важность всех намеченных задач; обеспечение, с одной стороны, четкого описания результатов обучения и учебной нагрузки, с другой — гибких траекторий обучения;

⁶ См.: **The Bologna Process 2020 — The European Higher Education Area in the new decade**. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009: http://media.ehea.info/file/2009_Leuven_Louvain-la-Neuve/06/1/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf.

⁷ См.: **Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area**, March 12, 2010: http://media.ehea.info/file/2010_Budapest_Vienna/64/0/Budapest-Vienna_Declaration_598640.pdf.

⁸ См.: **Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area Bucharest Communiqué**: http://media.ehea.info/file/2012_Bucharest/67/3/Bucharest_Communique_2012_610673.pdf.

⁹ См.: **Yerevan Communiqué on the European Higher Education Area**, 2015: http://media.ehea.info/file/2015_Yerevan/70/7/YerevanCommuniqueFinal_613707.pdf.

- налаживание взаимодополняющих связей образования и рынка труда, и расширение различных способов достижения этих целей;
- поддержка образовательных организаций, обеспечивающих взаимосвязь между различными секторами образования;
- обеспечение согласованности структурных реформ с привлечением академических кругов, политиков и гражданского общества;
- активный обмен лучшими практиками;
- обеспечение большей социальной ориентированности высшего образования.

Отслеживая тенденции развития Болонского процесса, продолжающегося более пятнадцати лет, можно прийти к следующему весьма важному заключению: если поначалу он носил в основном общеустановочный, директивный характер, то, со временем (в частности, с момента привлечения стран с отличными от европейских образовательными, социальными, экономическими и политическими традициями), немаловажную роль стала играть более глубинная оценка ситуации на местах, критическое отношение к чрезмерно формализованному подходу к реформам, фокусирование на результаты образования. Иначе говоря, если на первых порах основной целью процесса являлось вовлечение стран-участников в общеевропейское образовательное пространство, то сейчас акцентируется другой вектор: вовлечение европейского образовательного пространства (в самом широком смысле этого понятия: социальном, экономическом, политическом) в страны-подписанты Болонского процесса.

Важным представляется и то, что процесс (по крайней мере, на декларированном уровне) представляет собой рефлексирующий организм, способный, по мере надобности, не только переосмысливать свои тактические шаги, но и вносить коррективы в стратегические акценты.

Сформированные в 1991-2016 годах национальные системы высшего образования Армении, Беларуси и Украины, с одной стороны, унаследовали немало черт советской образовательной системы, а с другой — прошли сложный и противоречивый трансформационный путь. Им до сих пор, в той или иной мере, свойственны чрезмерная централизация управления и критическая зависимость от государственного финансирования, должного развития так и не получила университетская автономия в европейском понимании этого ключевого принципа функционирования университета, до сих пор доминирует ориентация на бюрократические критериальные подходы в оценке качества как на институциональном уровне, так и на уровне конкретного высшего учебного заведения, присутствует отторжение глубоких и системных инноваций, проявляется стремление во многих случаях подменить реальное реформирование имитацией и конъюнктурным приспособленчеством.

Трансформационный процесс в каждой из национальных систем высшего образования имел свою специфику, отличался различной динамикой и траекторией развития. Европейский опыт университетского образования, процесс гармонизации учебной и научной деятельности в национальном и европейском контексте стали ориентирами для поиска оптимальных путей модернизации постсоветских образовательных систем. Движение в этом направлении привело к: созданию многоуровневых моделей подготовки; принятию в качестве основы организации учебного процесса Европейской кредитно-трансфертной системы (*ECTS*); попыткам создания национальных моделей обеспечения и мониторинга качества высшего образования; формированию частного

сектора высшей школы; становлению системы лицензирования и аккредитации учебных заведений и образовательных программ.

Учитывая разный темп преобразований, наличие периодов активизации реформаторских усилий и временных «откатов», периодических смен геополитических ориентаций, перед создателями национальных образовательных политик встает задача постоянного отслеживания и анализа развития как своих систем, так и систем других государств, имеющих сходную историю, близкие цели и подобные ресурсные ограничения. Одним из наиболее удачных примеров такого компаративного исследования может быть сопоставление учебных, научных и управленческих практик в сфере образования таких стран Восточного партнерства, как Армения, Беларусь и Украина.

Общие проблемы стран Восточного партнерства на пути к эффективному реформированию систем высшего образования

Армения, Беларусь и Украина имеют собственную специфику ситуаций, в которых они вступили на путь реформ высшего образования, включая разное время начала интеграции в Болонский процесс. Если Армения и Украина начали работу по имплементации Болонских принципов в 2005 году, то Беларусь присоединилась к этому процессу только в 2015 году. В странах существует значительная разница в степени государственного регулирования, активности и влиятельности гражданского общества, уровне коррупции, количестве и качестве частных вузов. В то же время, многие факторы и проблемы имеют общий характер и схожие причины. В частности, все страны испытывают серьезные социально-экономические проблемы, страдают от оттока рабочей силы, углубляющегося разрыва между квалификациями выпускников системы образования и потребностями рынка труда, падения уровня и качества производства научного знания. Общность ситуаций также задается необходимостью универсализации образования и обеспечения соответствия общим стандартам Болонской системы.

Интеграция стран Восточного партнерства в единое общеевропейское образовательное пространство требует комплексных реформ, необходима полная имплементация шести основных принципов: 1) трехуровневое образование (бакалавр—магистр—доктор); 2) сопоставимые дипломы о высшем образовании и приложения к ним; 3) система определения учебной нагрузки, базирующаяся на кредитах; 4) мобильность образования; 5) обеспечение качества образования; и 6) совместная политика в области образования. В свою очередь, эти преобразования требуют не только принятия соответствующих законов на национальном уровне, но и принципиальной переоценки представлений о формах и содержании образования, в широком смысле этого слова.

В этом процессе всем странам приходится сталкиваться с группой проблемных моментов, препятствующих проведению полноценных и рациональных реформ в сфере высшего образования, наиболее важными из которых являются:

- 1) Нерелективная, нерациональная имитация вышеприведенных шести основных принципов Болонского процесса;
- 2) Отсутствие полноценного рынка образовательных услуг как механизма, регулирующего отношения между заказчиком и потребителем;
- 3) Размытые общественные представления о позициях и функциях заказчика и потребителя образовательных услуг. На сегодня не уточнены ни позиции заказчика и потребителя в отношении тех услуг, которые должен предоставлять рынок образования, ни их функции, требования и ожидания, связанные с учебными заведениями. Кроме того, не совсем понятно, к чему сводится заказ крупных работодателей, поскольку нет той площадки и того формата, которые могли бы способствовать формированию и выражению этого заказа. Потребители также не осознают ни своей позиции потребителя, ни вытекающих из этой позиции функций;
- 4) Не ясны отношения между существующими традициями национального образования и инновациями, продиктованными Болонским процессом;

- 5) Плохая или недостаточная информированность общества о сути, целях и методах Болонского процесса;
- 6) Необходимость выстраивания собственной структуры отношений с Европейским пространством высшего образования (ЕПВО). В частности, при всех очевидных преимуществах Болонского процесса, каждой стране необходимо ответить на вопросы: обладает ли сама Болонская система достаточной гибкостью и рефлексивностью для того, чтобы быстро и чутко реагировать на колоссальную скорость происходящих в современном мире изменений и, в соответствии с этим, производить необходимые изменения в своих внутренних процессах? Должны ли страны отслеживать эти процессы и реагировать на них, и если да, то каким образом? И, в соответствии с этим, каковы роль и задачи академического сообщества и других стейкхолдеров высшего образования каждой из трех стран, и какими должны быть их объединенные усилия?;
- 7) Группа проблем, связанных с имитацией реформ. Процессы имитирования внедрения норм и стандартов европейского образования существуют как на уровне принятия политических решений, так на уровне реализации реформ и внедрения конкретных элементов Болонской системы. Существуют следующие причины имитирования:
 - сопротивление традиции: при столкновении традиционных представлений и инновационных потоков не только традиционные представления исчезают или претерпевают изменения, адаптируясь к новым веяниям, но и инновационные формы, элементы, структуры могут подвергнуться трансформации, искажению и обратной адаптации;
 - незнание, непонимание, неосмысление: в этом случае заимствуется форма, но содержание остается старым, тем самым, искажаются смысл и цель реформы: например, очень распространены случаи, связанные с непониманием системы кредитов, необходимости независимой оценки качества образования, изменения специальностей и компетенций;
 - объективное сопротивление среды (борьба ценностных систем, приводящая к искажению нововведений): зачастую трудности, связанные с реформированием институтов и норм, приводят к тому, что некоторые структуры, создание которых подразумевало ответственность этих структур за принятие решений и их реализацию, не имеют реальной возможности выполнять свои задачи в силу неликвидированной легитимности старых структур;
 - неразвитость рынков труда и образования: в условиях необычайно быстро меняющейся системы и картины мира, развития и стремительного распространения технологий, исчезновения уже ненужных специальностей и возникновения огромного количества новых, трансформации отношения к знанию необходима новая система регуляции рынков;
 - коррупция;
 - зависимость университетов: в основном, зависимость университетов осознается как зависимость от государственных структур, ограничение университетских свобод и права принимать принципиальные решения, нацеленные на реформирование университетской системы и шире — всей сферы высшего образования. Однако права вузов ограничиваются не

только государством, но и, по причине вышеуказанных факторов, тяжелой экономической ситуацией, слабостью рыночных регуляторов, недостаточной зрелостью общества, а также тем, что можно назвать «советским наследием», «советскими пережитками»;

- инерционность мышления, особенно отчетливо проявляющаяся в трудностях, связанных с реформированием старых и созданием новых институтов и норм.

Для разрешения этих проблем во всех странах Восточного партнерства необходимо обеспечить существование некоторых рамочных условий, без которых сложно рассчитывать на успех реформ высшего образования:

- 1) Многосторонний диалог заинтересованных сторон. Для продуктивной реализации требований Болонского процесса необходимо активное участие всех заинтересованных сторон в разработке реформ, их внедрении и контроле над всем процессом;
- 2) Постоянная рефлексия и оценка ситуации. На национальном уровне необходимо обустройство постоянной рефлексии ситуации, складывающейся в процессе реформ. Кроме общеевропейских структур управления Болонским процессом, на местах уже созданы и работают группы национальных экспертов, в некоторых университетах имеются особые подразделения, специально занимающиеся анализом процесса реформ. Однако эти и подобные органы являются, в большинстве своем, исполнительными или совещательными. Для организации постоянного мониторинга и рефлексии нужно создать Мониторинговую группу с привлечением представителей академического сообщества и специализирующихся в сфере высшего образования неправительственных организаций стран-участников Восточного партнерства. Очень важно, чтобы ее деятельность была прозрачной и публичной и регулярно представлялась обществу в виде ток-шоу, публичных дискуссий, дебатов и пр. Такая работа обеспечивает своего рода «открытие окна» для проникновения инновативных элементов Болонского процесса в массовое сознание;
- 3) Работа с общественным мнением. Обеспечение процесса массового информирования и просвещения относительно Болонского процесса, а также смысла и хода реформ высшего образования.

Страновой контекст: некоторые аспекты Болонских реформ в Армении, Беларуси и Украине

Армения

Реформы 2005-2011 годов

Хотя еще в конце 1990-х годов некоторые высшие учебные заведения Армении начали реформы, направленные на адаптацию к европейской системе образования, официально Армения присоединилась к Болонскому договору в 2005 году. К числу шагов, предпринятых с целью осуществления процесса интеграции в Европейское пространство высшего образования (ЕПВО), важную роль сыграло создание в 2009 году Национального центра обеспечения качества профессионального образования (НЦОК), который в 2012 году опубликовал первый доклад, представивший результаты оценки ситуации в сфере высшего образования Армении¹⁰ по трем основным направлениям: 1) внешнего обеспечения качества; 2) внутреннего обеспечения качества; и 3) обеспечения качества преподавания и обучения.

Изучив результаты деятельности пятнадцати высших учебных заведений, представивших заявку на участие в экспериментальной фазе аккредитации, НЦОК пришел к выводу, что в большинстве вузов реальная работа не соответствует заявленной миссии и что ни один из них не представил четко измеримых критериев оценки качества, достоверных документов, удостоверяющих реализацию декларированной стратегии, а также фактов, подтверждающих реальное осуществление реформ.

На этом этапе деятельность, направленная на внешнее обеспечение качества, сводилась к разработке документов в соответствии с одобренной в 2004 году Советом по образованию и Советом ЕС Рамкой, содержащей общие системные принципы обеспечения качества, включающие институциональные и программные уровни. Однако реализация этих принципов была связана с неизбежными при модернизации институциональными проблемами, в частности, с необходимостью пересмотра системы управления, культуры и философии образования, с необходимостью приобретения новых умений и навыков для использования соответствующих механизмов обеспечения качества образования. Помимо этого, все вузы, участвовавшие в экспериментальной фазе, отметили ограничение академических свобод со стороны Министерства образования, отсутствие Национальной рамки обеспечения качества, невозможность проводить гибкую политику, которая позволила бы им осуществлять реформы более целенаправленно и в большем соответствии со своими возможностями, сложности, связанные с превалированием устаревших методов образования, необходимость повышения квалификации основной массы профессорско-преподавательского состава, недостаточное понимание кредитной системы и ее «подгонку» под применяемую долгие годы старую систему оценки студентов. Более того, отсутствие соответствующего правового поля не позволяло внедрить Европейскую систему перевода и накопления кредитов даже в пределах одного университета. Все это приводило к тому, что система в целом функционировала фрагментарно, отдельные структуры действовали в отрыве друг от друга.

¹⁰ См.: ANQA First System-Wide Analysis 2009-2011: <http://www.anqa.am/en/publications/anqa-first-system-wide-analysis-2009-2011/>.

Реформы 2011-2015 годов

В 2011 году правительство Армении утвердило восьмиуровневую Национальную рамку обеспечения качества, возложив обязанности ее осуществления на Министерство образования Республики Армения. С учетом выдвинутых в рамках требований, Национальный центр обеспечения качества представил свой второй доклад (2015)¹¹, в котором дал сравнительный анализ двух фаз проведенных в Армении реформ и предложил рекомендации, которые позволяют понять как динамику развития процесса в Армении, так и проблемы, которые все еще требуют решения. Вкратце эти проблемы можно сформулировать следующим образом:

- зачастую достаточно сложно оценить качество осуществления стратегических планов, поскольку последние, ставя перед собой нереалистичные цели, не предоставляют четких индикаторов, которые позволили бы измерить не надуманные, а истинные результаты;
- серьезной проблемой продолжает оставаться неразработанность научно-исследовательских программ, в результате чего наблюдается большой разрыв между количеством и качеством выпускаемой продукции;
- все еще либо недоработаны, либо вовсе не разработаны надлежащие методы обеспечения качества, что является результатом устаревших форм менеджмента и отсутствием механизмов, необходимых для активного вовлечения в процесс всех заинтересованных сторон — как внутренних, так и внешних;
- на низком уровне находится институциональная система управления информацией, что препятствует реальной модернизации процесса принятия решений;
- нет измеримого соответствия между методами обучения и оценки и результатами обучения, а это означает, что в масштабах всей системы должен быть пересмотрен подход к оценке студентов с учетом разнообразных форм обучения.

Беларусь

Беларусь вошла в Болонский процесс в 2015 году, последней из стран Восточного партнерства. При этом вхождение Беларуси, впервые в истории Европейского пространства высшего образования, было обусловлено необходимостью проведения реформ, закрепленных в Дорожной карте по проведению Беларусью реформы системы высшего образования¹². Дорожная карта предусматривает ряд реформ по следующим направлениям:

¹¹ См.: National Centre for Professional Education Quality Assurance Foundation. Armenia System-wide Analysis 2012-2015, Yerevan 2016: <http://www.anqa.am/en/publications/second-system-wide-analysis-2012-2015/>.

¹² См.: Дорожная карта по проведению Беларусью реформы системы высшего образования: <http://bolognaby.org/images/uploads/2015/12/Roadmap-Belarus-ru.pdf>.

- создание Национальной рамки квалификаций (*National Qualifications Framework, NQF*) и гармонизация архитектуры высшего образования;
- создание независимого агентства контроля качества в соответствии с Европейскими стандартами и руководствами (*European Standards and Guidelines, ESG*);
- введение болонских инструментов прозрачности результатов обучения: Европейской системы перевода зачетных единиц (*European Credit Transfer and Accumulating System, ECTS*) и приложения к диплому (*Diploma Supplement*) в формате, разработанном Советом Европы, Европейской комиссией и ЮНЕСКО;
- диверсификация международной мобильности преподавателей и студентов;
- развитие социального измерения высшего образования, системы непрерывного образования (*Lifelong Learning, LLL*) и реформирование системы обеспечения первого рабочего места выпускникам вузов;
- имплементация фундаментальных ценностей ЕПВО.

Таким образом, в 2015 году Беларусь приняла на себя ряд обязательств по реформированию высшего образования, однако стоит поставить вопросы: а были ли вообще реформы образования в Беларуси до этого и какие очевидные факты реформирования можно точно зафиксировать применительно к Беларуси?

Становление национальной системы высшего образования в 1991-2015 годах

Начало процесса реформирования можно отнести к 1990-м годам, когда в системе образования были созданы новые интеллектуальные центры: Республиканский институт высшей школы (РИВШ), Академия последиplomного образования (АПО), Республиканский институт профессионального образования (РИПО) и ряд других институтов. Перед этими институтами ставилась задача разработки основных идей в области реформирования образования, т.е. разработка переходного этапа в новой исторической ситуации независимой страны. В последующие годы произошел ряд изменений, наиболее существенными из которых были:

- 1) сегментация рынка образовательных услуг: в Беларуси появилось не только государственное, но и частное образование (хотя нужно отметить, что его объем весьма незначителен);
- 2) формирование системы неформального образования: система неформального образования, которая создавалась и отделялась от государственного образования, на сегодняшний день является своеобразным спасением для страны, поскольку частично компенсирует неэффективность государственной системы образования;
- 3) формирование фокуса общественного управления образованием: за более чем 20-летний период с большим трудом, но был сформирован общественный фокус управления образованием. Долгое время образование управлялось только со стороны государства, но после

того, как был создан Общественный Болонский комитет¹³, Беларуская национальная платформа Форума гражданского общества Восточного партнерства¹⁴, в Беларуси сложился действующий общественный фокус управления образованием¹⁵;

- 4) случился переход к массовому высшему образованию: столкнувшись с естественными тенденциями массовости высшего образования, Беларусь успешно с этим справилась. И хотя в Беларуси не было резкого увеличения количества высших образовательных учреждений, за счет формального переименование институтов в университеты они стали частью высшего образования;
- 5) сформирован корпус национального законодательства в области высшего образования: были приняты несколько различных концепций, принимаются 5-летние программы, оформилась система образовательных стандартов, введена система централизованного тестирования, создана система мониторинга качества. Однако, несмотря широкий законотворческий процесс, нельзя сказать, что все это делалось в рамках осмысленного и последовательного реформирования образования.

Таким образом, можно констатировать, что системных реформ высшего образования как таковых в Беларуси не было: про реформы говорилось, реформы имитировались, но реформы в собственном смысле этого слова не произошли. В начале 1990-х годов белорусскими интеллектуалами в области образования реформа рассматривалась как система гуманитарных технологий, позволяющая действительно принять вызовы современности и достигать целей перемен. В этом случае, изменение системы менеджмента образования рассматривалось как управление переменами (и этого как раз не произошло), а не как формализованная, жесткая система управления (и это то, что Беларусь получила в итоге).

После 2015 года

25 лет непоследовательных трансформаций белорусского высшего образования и откладывание вступления страны в Болонский процесс привели к ряду негативных результатов. Беларусь получила сильно формализованную систему образования с жесткой системой управления и снижающимся качеством образования. Академическое сообщество белорусских университетов так и осталось на уровне наемных трудовых коллективов и не обрело собственной субъектности. Сегодня на политическом уровне все сложные вопросы совершенствования образования подменяются в основном рыночной аргументацией, а жесткий государственный фокус управления лишь имитирует процесс реформ. Основное обоснование отсутствия реформ и того, почему мы не должны ничего

¹³ **Общественный Болонский комитет** — гражданская инициатива, опирающаяся на сотрудничество заинтересованных общественных объединений, экспертов и представителей социальных партнеров белорусских вузов ради реального преодоления изоляции нашей системы образования от европейского образовательного пространства, см.: <http://bolognaby.org>.

¹⁴ **Беларуская национальная платформа Форума гражданского общества Восточного партнерства**, см.: <http://npbelarus.info>.

¹⁵ См.: **Беларусь: мониторинг общественного участия в управлении высшим образованием**: <http://bolognaby.org/images/uploads/2015/12/Belarus-National-Report.pdf>.

делать в системе высшего образования, — это то, что его и так уже «отреформировали». Под видом реформ обществу пытаются подать даже простейшие действия: перевод на 10-бальную систему оценки знаний, введение кредитов и т.д. Но в реальности такие действия нельзя рассматривать как реформирование образования, потому что они не достигают решения сущностных задач.

В Беларуси накоплен достаточно высокий интеллектуальный потенциал предложений в области реформирования образования, но он не может реализоваться в актуальной ситуации. Помимо идей, требуется политическая воля и консенсус относительно совместной стратегии развития образования. Сегодня этого консенсуса нет, и два разделенных фокуса управления — государственный и общественный — находятся, скорее, в конфронтации между собой. При этом, главная проблема в белорусском образовании — это наличие таких крупных общественно-политических субъектов развития, которым интересна реформа и которые действительно заинтересованы в реальных преобразованиях. Основными заинтересованными субъектами развития образования остаются экспертное сообщество и представители гражданского общества, но их уровень влияния на государственную политику остается незначительным.

Помимо проблем общественно-политического диалога, в Беларуси существует гуманитарный ценностной конфликт между разными системами образования: постсоветской системой, несущей на себе советский образ жизни, и системой, направленной на европеизацию Беларуси и ее включение в европейское пространство. Этот конфликт проявляется очень ярко в столкновении государственного и общественного фокусов управления, но пока не имеет ясных механизмов его разрешения. Общественные субъекты (прежде всего, Общественный Болонский комитет), которые заинтересованы в развитии образования, но несогласные с политикой правительства, смогли в 2012 году заблокировать вступление Беларуси в Болонский процесс. Парадокс этой ситуации состоял в том, что Общественный Болонский комитет был больше всего заинтересован во вступлении в Болонский процесс, но был вынужден заблокировать его по ценностным основаниям. Позиция общественности состояла в том, что существующая система управления образованием в Беларуси не готова без соответствующих реформ принять от Европы самое важное и самое сущностное — ценности академических свобод, автономии, студенческого самоуправления. В результате, вступление Беларуси в Европейское пространство высшего образования было обусловлено необходимостью выполнения некоторых базовых реформ.

Сегодня для Беларуси стоит задача полного принятия стандартов Болонского процесса, включая и его ценностные основания. На этом пути необходимо изменить не столько структуру образования, не столько принять систему кредитов, увеличить свои финансовые фонды и т.д., но освоить совершенно другую систему социально-политических отношений. Именно поэтому Беларусь сейчас находится перед сложным выбором, и этот выбор не чисто формальный (идти или не идти в русле развития Болонского процесса), а выбор содержательно-ценностной и стратегический.

Украина

Итоги «домайданного» развития (2002 год — февраль 2014 года)

Период развития высшего образования Украины с 2002 года до системных трансформаций после «Евромайдана» в феврале 2014 года был наполнен рядом не слишком удачных попыток модернизации системы образования. В 2005 году Украина вошла в Болонское пространство, началось

внедрение кредитно-модульной система организации учебного процесса, улучшилась система государственного финансирования высшего образования. В то же время, практически весь период продолжались попытки пересмотра и разработки новой редакции Закона Украины «О высшем образовании», а правительство и Министерство образования принимали довольно противоречивые документы. Тем не менее, стандарты Болонской системы закреплялись в национальной системе образования: в частности, после 2008 года произошло официальное введение Европейской кредитно-трансфертной системы и ее ключевых документов, вузам была предоставлена автономия в разработке учебных планов, принята Концепция и Программа организации подготовки магистров в Украине, была утверждена Национальная рамка квалификаций.

Дальнейшая трансформация системы высшего образования после марта 2014 года

Интенсификация процесса реформ, в том числе и более последовательное внедрение системы Болонских стандартов, началась после революционных изменений в Украине в феврале-марте 2014 года. Летом 2014 года с новой редакцией Закона Украины «О высшем образовании» расширяется пространство болонских стандартов, в частности, происходит:

- коррекция структуры циклов национальной системы высшего образования (упразднение степеней «специалист», «кандидат наук», введение степени «доктор философии»);
- модернизация программ первого цикла (упразднение нормативных дисциплин, движение к более компактным учебным планам в подготовке бакалавров);
- введение короткого цикла высшего образования в новой форме (через подготовку младших бакалавров);
- развитие программ второго цикла (введение нового Перечня отраслей знания и специальностей (апрель 2015 года), сокращение количества специальностей, увеличение их объема, имплементация образовательных программ, увеличение объема магистерской подготовки до 3-4 семестров);
- замена аспирантуры системой подготовки докторов философии (весна 2016 года) (лицензирование докторантуры, введение образовательного компонента, увеличение периода подготовки с 3 до 4 лет, новации в процедурах защиты диссертаций, усиление внимания и требовательности к этике научной работы);
- поощрение развития совместных учебных и научных программ с иностранными партнерами.

Это очень многое изменило в существующей ранее системе образования, но вызвало естественное сопротивление со стороны привычных форм организации образования. В частности, в стране фактически заменили аспирантуру системой подготовки докторов философии, и впервые в украинской истории произвели лицензирование их подготовки. Во многом, такие радикальные изменения для научных учреждений страны (академических, отраслевых) были шоком, потому что они никогда ранее не проходили через такой болезненный процесс лицензирования и аккредитации.

Одним из важных направлений реформ в этот период становится изменение структуры управления образованием и развитие автономии университетов (март 2014 года — сентябрь 2016

года). Кроме Министерства образования, в Украине было создано Национальное агентство по обеспечению качества высшего образования. Национальное агентство принимает часть функций, связанных с аккредитацией программ и учебных заведений, разработкой стандартов их модернизации и их утверждением, созданием, открытием, закрытием, наделением права ликвидации, права на деятельность разных специализированных ученых советов, а также занимается регистрацией полученных степеней. При этом степени теперь являются компетенцией самих высших учебных заведений, и все старые структуры (ваковские, квазиваковские, псевдоваковские) были ликвидированы.

Сегодня происходит существенное расширение университетской автономии в учебной, научной, кадровой и финансовой сферах. Появляются более широкие возможности для студентов влиять на формирование своего учебного плана и участвовать в управлении вузов. В университетах происходит создание реальных механизмов обновления академического менеджмента и омоложения преподавательского персонала. Однако не всегда этот процесс идет безболезненно. В учебной, научной работе эти процессы идут относительно неплохо, но в кадровой работе это встречает достаточно сильное сопротивление, и возникает много непониманий как внутри вузов, так и в Министерстве. Наиболее сложным моментом оказалось наделение вузов автономией в финансовой сфере. Вся существующая система казначейского обслуживания, планирования бюджета создают колоссальные препятствия на этом пути и сейчас это один из главных вопросов, стоящих перед украинскими реформаторами.

Не всегда просто реализуются задачи, связанные с внедрением Национальной рамки квалификаций. В некотором смысле, случился провал с ее внедрением. Рамка квалификаций была принята осенью 2011 года, тогда же появился план действий по ее наполнению конкретным содержанием. Однако этот план, рассчитанный на 2011-2015 годы, не был выполнен. Отчасти это случилось потому, что не было никакой ресурсной поддержки его реализации; отчасти потому, что план был перегружен мероприятиями, которые физически невозможно было воплотить в жизнь, а отчасти потому, что в 2013-2014 годах должного внимания органов государственной власти к этой деятельности не было.

Последние новации в реформе высшего образования Украины затрагивают такие вопросы, как:

- реформирование лицензионно-аккредитационной системы, перенос акцентов с формальных требований на оценивание учебно-научной активности участников образовательного процесса;
- изменение критериальной рамки при присуждении научных званий, сосредоточение внимания на международно-признанных результатах (СКОПУС, *Web of Science*);
- поощрение конкуренции между вузами — введение открытого конкурса на получение мест государственного заказа (без частных вузов);
- расширение зоны действия внешнего независимого тестирования (апробация поступления в магистратуру по праву через этот механизм);
- активное обсуждение необходимости построения новой стипендиальной системы (меньше популизма, старых подходов и уравнительности).

При очень интенсивном процессе реформ в Украине многие важные вопросы решить пока не удастся, в частности:

- не удается в должном темпе разрабатывать многие принципиально важные нормативные акты, не имеющие аналогов в прошлом;
- требует дальнейших усилий и сильной политической воли создание новой модели государственного финансирования вузов;
- не удалось запустить национальную систему обеспечения качества на всех уровнях;
- не сформированы адекватные современным условиям модели национального и исследовательского университета;
- не созданы методики нормативного финансирования вузов;
- не нашел решения вопрос предоставления целевых льготных государственных кредитов для оплаты обучения;
- требует стабилизации система регулирования поступления в высшие учебные заведения;
- требует ускоренного построения механизм внутренней саморегуляции академического сообщества, определения его этических приоритетов, налаживание профессиональных коммуникаций на поле утверждения академической честности.

Общие рекомендации относительно дальнейшего реформирования систем образования стран Восточного партнерства

Основной вывод, к которому пришли участники проекта, можно сформулировать следующим образом: Болонский процесс — это вполне реальная и легитимизированная инновационная возможность, но, как ее использовать, остается делом тех, кому она предоставлена. Контекст реформ во всех странах сложный и сопряжен с многочисленными препятствиями, но, в то же время, есть кластер вполне осуществимых решений. Странам Восточного партнерства необходимо обратить внимание на следующие аспекты реформирования и ряд рекомендаций:

- Хотя реформа высшего образования является всего лишь одним из звеньев в общей системе реформ, осуществляемых государствами, она может стать тем локомотивом, который потянет за собой остальные сферы общественной жизни;
- Реформа высшего образования не может быть полностью успешной без серьезнейших реформ, затрагивающих всю систему наших государств;
- Вместе с тем, определенные успехи в реализации реформ, продиктованных Болонским процессом, позволяют предположить, что вхождение в общеевропейское образовательное пространство может стать важнейшим фактором в развитии обществ стран Восточного партнерства;
- Ключевым моментом для прогресса реформ остается достижение общественного и политического консенсуса основных стейкхолдеров относительно целей, приоритетов, темпа и инструментов дальнейшей модернизации национальных образовательных систем с целью скорейшей интеграции в Европейское пространство высшего образования (ЕПВО);
- Необходимо создание и постоянное совершенствование национального законодательства в сфере образования, способного максимально учесть основные тренды формирования единой европейской образовательной политики в сочетании с существующими национальными и ресурсными возможностями;
- Необходим поиск эффективных моделей оптимизации государственного и корпоративного финансирования высшей школы, открывающих возможности максимально рационального использования всех имеющихся средств;
- Существует потребность формирования собственных национальных систем мониторинга и обеспечения качества высшего образования с учетом как Европейских стандартов и рекомендаций (*ESG*), так и национальных университетских традиций;
- Для всех стран стоит задача обеспечения реализации принципов студентоцентризма, гарантирующих ориентацию образования на открытость, сотрудничество, активность,

недирективность, неформальность в отношениях, участие студента в формировании учебных программ и их совершенствовании, гибкость образовательных стратегий и траекторий;

- Утверждение в академических сообществах Армении, Беларуси и Украины высоких этических стандартов и принципов, способных обеспечить желаемое реструктурирование морального поля высшей школы в условиях укрепления ее реальной автономии;
- Следует отметить определенные опасения, вызванные гомогенизацией образовательной сферы и связанные с некоторой неопределенностью в отношении решения задач институционального характера, направленных на сохранение и развитие национальных культурных традиций. Документы Болонского процесса подчеркивают необходимость развития национальных культур, однако опасения игнорирования национальной специфики присутствуют, и это необходимо принять во внимание;
- Существует возможность продуктивного использования возможностей Восточного партнерства для обмена опытом между странами и создания своего рода системы сообщающихся сосудов для обмена информацией исследованиями, методиками и т.д., что, в конечном счете, должно привести к достижению консолидированной позиции по поводу проблем, связанных с созданием общеевропейского образовательного пространства;
- Важно обратить внимание на необходимость трехуровневого подхода к решению проблемы интеграции в Болонскую систему стандартов — локального (внутривузовского), межвузовского и регионального;
- Одна из основных проблем для обществ Восточного партнерства — это «инновационная неграмотность», т.е. отсутствие необходимых знаний о сути и целях Болонского процесса, а также недостаточность и труднодоступность информации о реализации реформ в наших странах. Необходимо создать условия, которые будут способствовать привлечению целенаправленных усилий обществ для ликвидации этой «неграмотности». Усилия гражданских обществ необходимы также для осуществления мониторинга, контроля над ходом реформ;
- Еще одной задачей является ликвидация устаревших институтов и норм, мешающих продвижению реформ (в частности, полному внедрению трех уровней: бакалавр, магистр, доктор, упразднению ВАКа), формированию рынка с определенными ролями заказчиков и потребителей образовательных услуг;
- Особая задача заключается в консолидации академического сообщества, которому отводится не только креативная роль генератора идей и моделей, заказчика и потребителя образования в одном лице, но также и лоббиста интересов университетов;
- Возможно, для более эффективного представления интересов академического сообщества, лоббирования проектов и предложений университетов оптимальным решением было бы создание на базе Восточного партнерства Международного координационного совета, в который бы вошли представители университетов (с хорошо продуманной системой избрания,

исключающей возможность назначения) и специализирующихся в сфере высшего образования неправительственных организаций стран-участников Восточного партнерства;

- Существует потенциал создания общего рынка для обеспечения работой выпускников университетов для региона Восточного партнерства.

Очевидно, что некоторые из вышеуказанных рекомендаций имеют стратегическое значение, и они не могут быть реализованы немедленно, поскольку требуют и наличия политической воли, и объединенных усилий всего общества. В то же время, подготовка к реализации многих из них может быть начата уже сегодня силами заинтересованных общественных групп во всех трех странах. Важно также подчеркнуть, что локальное и региональное (международное) взаимодействие должно осуществляться в виде сотрудничества, а не одностороннего процесса адаптации национальных стандартов и традиций к международным нормам. Болонский процесс может и должен быть использован как «образовательное событие» для всего общества.

Специфические рекомендации для Армении, Беларуси и Украины

Армения

Изучение документов, докладов, опросов и исследований, связанных с реализацией Болонского процесса в Армении, позволяет прийти к выводу, что процесс был и остается достаточно сложным в силу ряда причин, обусловленных следующим:

- система образования является хоть и весьма важным, но всего лишь одним из звеньев в цепочке реформ, декларированных государством, и, следовательно, требует комплексного подхода;
- стремительными демографическими сдвигами;
- превалянием традиций в социальных и экономических отношениях;
- недостаточной информированностью общества и недостаточным пониманием содержания высшего образования в новых глобальных и локальных условиях;
- нехваткой кадров, способных должным образом оценивать, усваивать и реализовывать реформы;
- ухудшением ситуации в системе среднего образования;
- инерционностью мышления и подходов;
- тем, что хотя одним из основных условий успешной смены образовательной парадигмы должно было стать целенаправленное создание демократических академических механизмов и обеспечение автономии университетов, реформы, в основном, проводились и продолжают проводиться исключительно «сверху вниз», иначе говоря, посредством тотального контроля, осуществляемого администрациями учебных заведений;
- отсутствием у студентов социальных стимулов для получения качественного образования;
- игнорированием того обстоятельства, что в развивающихся странах особенно важной целью учебного процесса является подготовка лидеров, вооруженных глубокими знаниями и наделенных творческим потенциалом;
- политизацией высших учебных заведений и рядом других факторов.

Неосознание (или осознанное игнорирование) всех этих изначально вычислимых проблем привело к нежелательным последствиям, исправление которых является едва ли не более сложной задачей, чем попытка с первых шагов хотя бы частично предотвратить их. В противном случае, реформы сведутся к «косметическому ремонту», к стандартно декорированному фасаду на рыхлой, ненадежной основе, к калькированию без серьезного осмысления побочного эффекта.

Задачи, стоящие перед системой высшего образования Армении, которая характеризуется весьма сложными и имеющими принципиальное значение проблемами, требуют новой методологии, новой психологии и новых подходов к проблемам преподавания и обучения, финансирования и управления. А для этого необходимо глубинное изучение ситуации, выявление проблем и разработка наиболее эффективных способов их решения.

Беларусь

Беларусь только в 2015 году, с опозданием в 16 лет, присоединилась к Европейскому пространству высшего образования (ЕПВО). Неподготовленность к участию в этом панъевропейском проекте была столь велика, что впервые в истории Болонского процесса была использована процедура условного приема страны-кандидата. Для Беларуси была разработана Дорожная карта реформирования высшего образования, которая должна сократить отставание белорусской высшей школы от лидеров Болонского процесса и закрепить в законодательстве цели, ценности и инструменты ЕПВО.

Несмотря на наличие Дорожной карты, процесс модернизации высшего образования в Беларуси наталкивается на значительные трудности, связанные как с отсутствием политической воли к выполнению обязательств, так и с консерватизмом академической среды и общества в целом. Большинство стейкхолдеров высшего образования не имеют представления о задачах и не видят своих интересов в реализации Дорожной карты. Уровень экспертизы официальных разработчиков изменений и дополнений в законодательство остается очень низким, координация между министерствами и ведомствами по реализации требований Дорожной карты очень слабая, участие общественности в реализации программы реформ не предусмотрено вообще. Изоляция общества от процесса разработки законодательства усугубляется отсутствием прозрачности и полной информационной закрытостью процессов законотворчества.

Учитывая столь неблагоприятные условия имплементации требований Дорожной карты и риск утраты подлинного содержания реформ в попытках сохранить авторитарный характер управления высшей школой, можно рекомендовать:

- 1) Гражданскому обществу, уже продемонстрировавшему определенный уровень готовности к экспертной поддержке реформ высшей школы и адвокатированию перспективных интересов стейкхолдеров высшего образования, настаивать в диалоге с властями на создании площадки открытого и компетентного обсуждения всеми заинтересованными сторонами шагов по имплементации Дорожной карты;
- 2) Обеспечить широкий обмен информацией о процессе реализации Дорожной карты между официальными и общественными экспертами, а также представителями стейкхолдеров, заинтересованных в модернизации высшей школы. Добиваться включения этого требования в рекомендации международной группы, контролирующей исполнение обязательств Беларуси и Наблюдательной группы по Болонскому процессу (*BFUG*);
- 3) В максимальной степени вовлечь в процесс обсуждения задач реформирования высшей школы опыт стран Восточного партнерства по болонским трансформациям, привлекать в рамках

кампаний и инициатив гражданского общества авторитетных экспертов из стран Восточного партнерства и других соседних стран для помощи в разработке предложений и оценке проектов реформирования законодательства;

- 4) Добиваться включения такой общественной экспертизы в программу экспертной помощи белорусскому Министерству образования по линии Наблюдательной группы по Болонскому процессу (*BFUG*), международной Консультативной группы «Поддержка белорусской Дорожной карты» (*AG2*), других рабочих групп ЕПВО. Инициировать различные формы участия европейского гражданского общества в процессе контроля реализации Дорожной карты, включения Форум гражданского общества Восточного партнерства (ФГО ВП), в процессе мониторинга выполнения белорусских обязательств, усилить прямой диалог Белорусской национальной платформы ФГО ВП с Европарламентом, правительственными учреждениями стран-членов ЕС, Советом Европы, другими европейскими организациями по вопросу давления на белорусские власти в части выполнения обязательств в рамках Дорожной карты;
- 5) Опираясь на общественную экспертизу, рекомендовать закрепить в Кодексе об образовании нормы, обеспечивающие имплементацию важнейших требований Дорожной карты;
- 6) Для выполнения положений Дорожной карты, касающихся архитектуры высшей школы, Национальной рамке квалификаций (НРК), инструментов обеспечения прозрачности (приложения к дипломам о высшем образовании), предлагается внести изменения и дополнения в Кодекс Республики Беларусь об образовании, которые:
 - фиксируют переход на трехуровневую архитектуру высшего образования и дают детальное описание содержания каждой из ступеней и квалификаций специалистов, завершивших по ним обучение;
 - фиксируют переход к кредитной системе формирования учебных программ и учета результата обучения, дают их подробную характеристику;
 - фиксируют введение в практику Национальной рамки квалификаций;
 - описывают образовательные стандарты, основанные на положениях кредитной системы и НРК, включая продолжительность и трудоемкость программ обучения на каждой из ступеней высшего образования;
- 7) Для выполнения положений Дорожной карты, касающихся обеспечения контроля качества высшего образования, предлагается внести изменения и дополнения, которые позволят создать независимое агентство контроля качества в соответствии с Европейскими стандартами и руководствами (*European Standards and Guidelines, ESG*). В этой связи, предлагается новое определение субъектов процесса контроля качества (независимых агентств, Министерства образования и Совета министров), очертить их полномочия, дать описание содержания контролирующей деятельности, периодичности ее осуществления, принципов организации внутреннего контроля качества;

- 8) В целях реализации положений Дорожной карты относительно академической мобильности и интернационализации высшего образования предлагается описание Плана (Национальной стратегии) развития и диверсификации этой сферы, основанного на критериях и индикаторах имплементации Болонского процесса. В Кодекс об образовании предлагается внести дополнения и изменения, позволяющие определить цели международного сотрудничества, уточнить перечень его субъектов, скорректировать определение академической мобильности, создать специальный фонд для обеспечения развития выездной академической мобильности белорусских студентов, преподавателей и персонала высших учебных заведений;
- 9) Для выполнения положений Дорожной карты в сфере социального измерения предлагается внести дополнения и изменения, позволяющие пересмотреть существующие практики трудоустройства выпускников высших учебных заведений, обучающихся за счет государственного бюджета. Вместо принудительного распределения, предлагается сформировать механизм представления первого рабочего места всем выпускникам на основе квотирования рабочих мест, вне зависимости от формы оплаты за обучение, а также систему профессиональной ориентации, позволяющую выпускникам лучше адаптироваться к ситуации на рынке труда;
- 10) Обеспечить признания зачетных единиц, приобретенных в результате обучения за пределами формального контекста обучения;
- 11) Обеспечить доступность льготных кредитов для оплаты обучения в вузах для всех категорий студентов и отсрочку начала их погашения на два года после завершения обучения;
- 12) В целях выполнения положений Дорожной карты в сфере соблюдения фундаментальных академических ценностей предлагается внести в Кодекс об образовании положения, основанные на принципах Великой хартии университетов и рекомендаций Совета Европы (Rec/CM(2012), в отношении ответственности государства за обеспечение академической свободы и институциональной автономии.

Предложения экспертов ориентированы на обеспечение:

- независимости университетов от политической и экономической власти;
- неотделимости учебного процесса в университетах от исследовательской деятельности;
- свободы преподавания, исследований и обучения;
- взаимного познания и взаимодействия различных культур.

Они включают в себя конкретные предложения по изменению законодательства, позволяющие:

- гарантировать права институций и индивидов на защиту от внешнего вмешательства со стороны властей;

- закрепить в полном объеме организационную, финансовую, кадровую и академическую автономию высших учебных заведений;
- осуществлять постоянный мониторинг имплементации фундаментальных ценностей;
- гарантировать перераспределение полномочий в пользу коллегиальных органов управления высших учебных заведений.

Украина

С марта 2014 года вектор образовательной политики Украины радикально изменился в европейском направлении. Это создало возможности для принятия новой редакции Закона Украины «О высшем образовании», который продемонстрировал изменение самого способа мышления и переход от деклараций к действию, от непубличности к открытости, от централизации управления образовательной отраслью к университетской автономии. Новая образовательная политика и имплементация основных положений этого Закона открыли поле для широкой общественной и профессиональной дискуссии, ускоренного формирования обновленной нормативной базы, интенсивных научных исследований в области высшего образования и формулирования перспективных стратегий реформирования университетского образования в европейском контексте.

В этих условиях представляется целесообразным сформулировать следующие рекомендации:

- Необходимость ускоренного создания сложного комплекса нормативно-исполнительных документов, которые позволят в максимально высоком темпе и с минимальными потерями осуществить «перезагрузку» украинской системы высшего образования в соответствии с европейскими стандартами, подходами и рекомендациями;
- Апробация и дальнейшее совершенствование инновационной модели государственного финансирования образования и поиск оптимальной конфигурации ее сочетания с возможностями корпоративного финансирования отрасли;
- Использование всех возможностей создания Национальной системы квалификаций для построения эффективных взаимоотношений бизнеса, высшего образования и рынка труда с целью достижения высокого уровня трудоустройства выпускников в соответствии с их интересами и наклонностями, а также общественными потребностями;
- Разработка механизма обеспечения доступа к качественному высшему образованию представителей социально незащищенных слоев населения через создание целевой государственной программы льготного кредитования;
- Институционализация системы управления качеством высшего образования на всех уровнях (университет — независимые органы оценивания — Национальное агентство);

- Построение механизма внутренней саморегуляции академического сообщества, определение его этических приоритетов, налаживание профессиональных коммуникаций на основе академической честности как нравственного императива.

Информация о проекте

Проект «Усиление реформ высшего образования в странах Восточного партнерства» был реализован в 2016 году при поддержке Форума гражданского общества Восточного партнерства (*EaP CSF re-granting scheme*).

Информация о партнерах проекта



Агентство гуманитарных технологий (*Humanitarian Techniques' Agency*)
(Беларусь): www.methodology.by.



Общественный Болонский комитет (*Independent Bologna Committee*)
(Беларусь): www.bolognaby.org.



Фонд «Лаборатория социальных и культурных инноваций» (*Social and Cultural Innovation Lab Foundation, SKIL Foundation*) (Армения):
www.skilfound.com.



Международный фонд исследований образовательной политики (*International Foundation for Educational Policy Research, IFEPR*) (Украина):
www.edupolicy.org.ua.



Проект был поддержан Форумом гражданского общества Восточного партнерства (ФГО ВП) через схему регрантинга (*EaP CSF re-granting scheme*). В рамках данной схемы ФГО ВП поддерживает проекты участников Форума с региональным аспектом, способствующие достижению миссии и целей Форума.



Ministry of Foreign Affairs
of the Czech Republic



Публикация подготовлена при поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности авторов и не отражает точку зрения Европейского Союза.