

ПРИГЛАШЕНИЕ К ДИСКУССИИ

ВОЗМОЖНЫЕ СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ЕС В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ «ДОРОЖНОЙ КАРТЫ» РОССИЯ – ЕС ДО 2013 Г.

*Б.В. Железов, М.В. Ларионова, Т.А. Мешкова, С.В. Творогова**

На основе результатов исследования эффективности реализованных программ ЕС для развития сотрудничества России и ЕС в сфере образования, а также анализа инструментов Новой интегрированной программы обучения в течение всей жизни 2007–2013 гг. были разработаны пять сценариев развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г.** При разработке сценариев учитывались:

- возможности софинансирования совместных проектов с российской стороны;
- задачи дальнейшего развития сотрудничества между образовательными учреждениями России и стран ЕС в рамках Болонского и Копенгагенского процессов;
- возможности расширения программ академической мобильности;
- изменения международной правовой базы, регламентирующей вопросы сотрудничества в сфере образования между Россией и странами ЕС.

При разработке сценариев также были учтены:

- различные факторы, способные оказать воздействие на выбор и осуществление возможных сценариев развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г., сгруппированные в три категории: основные внутренние (внутрироссийские –

социально-экономические, политические, демографические и т.д.); внутрисистемные (в рамках системы ВПО России) и внешние (за пределами России, но в рамках ЕС)¹;

- основные параметры взаимодействия между Россией и ЕС в сфере образования².

Важно отметить, что сценарии не являются взаимоисключающими, но могут дополнять друг друга. Возможно также последовательное развитие от наименее сложных форматов к полномасштабному комплексному формату развития образовательного сотрудничества России и ЕС в рамках реализации «дорожной карты». Для каждого из сценариев были определены риски и преимущества их реализации. Риски и преимущества могут быть как общими, так и специфическими для всех сценариев.

Сценарий 1. Россия и ЕС – союзники в сфере образования: общие цели, общие интересы, общие проблемы, общие методы решения проблем

Создание полномасштабной национальной программы интернационализации. По сути, разработка и реализация последовательной государственной политики управления интернационализацией системы высшего образования и обеспечения ее конкурентоспособности на основе создания полномасштабной национальной

* Железов Борис Валерьевич, заместитель директора по международным связям, начальник Управления международной академической мобильности ГУ ВШЭ; Ларионова Марина Владимировна, проректор, директор Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ; Мешкова Татьяна Анатольевна, директор Информационно-координационного центра по сотрудничеству с ОЭСР Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ; Творогова Светлана Викторовна, старший научный сотрудник отдела проектирования информационных систем Института статистических исследований и экономики знаний ГУ ВШЭ.

** См. с. 12 настоящего номера.

¹ Подробно факторы описаны в материале, представленном в разделе «Актуальная тема» данного номера «Вестника».

² Там же.

программы развития академической мобильности. На первоначальном этапе реализуется на региональном уровне Россия – ЕС, затем может быть расширена на основе накопленного опыта.

Основные параметры:

- 1) Разработка и согласование концепции по аналогии с концепцией содействия международному развитию. Концепция должна определять основные цели, задачи и принципы политики Российской Федерации в области развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г., а также порядок и ключевые элементы создания национальной программы, включая вопросы планирования, администрирования и оценки эффективности.
- 2) Определение форматов акций в соответствии с приоритетами Программы. Например, для цели продвижения национальной системы образования в глобальном пространстве больше подходит модель «Эрасмус Мундус». Для цели продвижения и «закрепления» влияния в странах Содружества более адекватна модель «Темпус».
- 3) Институциональные изменения. Создание гибкого и прозрачного механизма управления, включая наблюдательный совет и консультативный совет, создание агентства, управляющего Программой; другой вариант – преобразование, или придание дополнительных функций и полномочий НФПК. Создание механизма мониторинга и оценки результатов.
- 4) Законодательные изменения (изменения отраслевого законодательства и бюджетного кодекса, связанные с регулированием финансирования мероприятий по развитию сотрудничества, нормативными и процедурными аспектами мобильности, являющейся неотъемлемой частью такого сотрудничества).
- 5) Определение и обеспечение механизма межведомственных согласований (Министерство образования и науки, Министерство иностранных дел, Министерство финансов).
- 6) Выделение среднесрочного финансирования. В условиях краткосрочного годового периода при сохранении конкурсного подхода невозможно планирование мероприятий, в рамках

которых обычно осуществляется мобильность, особенно с международными партнерами.

- 7) Создание нормативных и финансовых стимулов для развития вузами академической мобильности, например, введение соответствующих параметров в критерии аккредитации, выделение дополнительного финансирования в рамках смет по результатам предыдущего года, анализ и распространение наилучших практик и т.д.
- 8) Реализация мероприятий по созданию в вузах потенциала (кадрового, информационного, финансового, например, в рамках фондов целевого капитала) для обеспечения качества развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г.
- 9) Формирование новой правовой основы для сотрудничества как в рамках нового Соглашения, так и в рамках Соглашения России и ЕС о развитии сотрудничества в сфере высшего и профессионального образования, предусматривающего выделение финансирования с обеих сторон, по аналогии с 5-летними соглашениями ЕС с США, Канадой, Японией.
- 10) Стратегические цели и задачи Программы утверждает президент РФ. Реализация программы осуществляется на основе плана мероприятий, утверждаемого правительством РФ на 3-летний период.

Риски и преимущества Сценария 1

Внешнесистемные риски

- Сложность механизмов межведомственных согласований и противоречия интересов различных ведомств могут создавать слишком высокие барьеры для осуществления программы, что не позволит реализовать заложенный потенциал развития.
- Выбор институциональных форм управления, не обеспечивающих эффективной реализации программы. Отсутствие гибкости и прозрачности механизмов управления.
- Недостаточность выделяемых средств и краткий период финансирования могут привести к невозможности плани-

рования и невозможности обеспечения требуемого масштаба программы.

- Требования бюджетного кодекса, закона о государственных закупках и системы налогообложения могут значительно затруднять эффективную реализацию средств, выделяемых на образовательные проекты, в которых задействовано несколько вузов и партнерских организаций из других стран.
- Избыточная регуляция процессов мобильности, существенно их усложняющая (риск зарегулированности), может вести к снижению эффективности и привлекательности сотрудничества.
- Риск перерасходования средств в условиях неотработанности механизмов финансирования, в том числе софинансирования, управления, в ущерб другим направлениям образовательной политики. Результат – как минимум снижение положительной динамики реформ в области ВПО, невыполнение изначально определенных объемов и сроков работ и, как следствие, – снижение доверия европейских партнеров, потеря репутации; как крайний вариант – провал программы.
- Риск некачественного осуществления обязательств на уровне страны – угроза потери репутации, снижения международного доверия к национальным инициативам, возникновение напряженности в международном сотрудничестве.
- Риск отсутствия интереса (недостаточного интереса) со стороны европейских партнерских организаций.
- Риск усиления оттока квалифицированных специалистов из России в рамках проектов программы.
- Несовершенство миграционного законодательства, затрудняющего двустороннюю и многостороннюю взаимовыгодную мобильность.

Внутрисистемные риски

- Риски некорректной реализации сценария:
 - выбор неэффективных механизмов и акций реализации сценария, не способствующих достижению запланированного эффекта от реализации стратегии;
 - выбор направлений сотрудничества, не являющихся приоритетными

для развития российской системы высшего образования и не способствующих интернационализации российского образования;

- выбор в качестве основных инструментов институциональных форм, не позволяющих обеспечить достижение поставленных целей.
- Слабо проработанные механизмы мониторинга и оценки хода реализации программы, не позволяющие обеспечить ее гибкость и эффективность.
- Недостаточная сопоставимость российской и европейской систем образования, препятствующая углублению и интенсификации сотрудничества российских и европейских вузов.
- Недостаточная сбалансированность приоритетов развития высшего образования может вести к отсутствию стратегического планирования в этой сфере, распылению усилий и низкой результативности реализуемых программ сотрудничества.
- Недостаточная привлекательность системы российского высшего образования или дефицит информации о ее привлекательности могут препятствовать расширению сотрудничества российских и европейских вузов.
- Отсутствие адекватных действенных нормативных и финансовых стимулов для развития вузами программ сотрудничества может существенно снижать потенциал программы и возможности привлечения дополнительных средств.
- Недостаточные институциональные возможности вузов системы российского образования (не всегда высокий уровень культуры качества, устаревшая инфраструктура, низкий уровень квалификации кадров) могут снизить эффективность и блокировать возможные положительные эффекты от реализации сценария.
- Неприятие частью вузовского сообщества нововведений в сфере высшего образования может снижать эффективность программы развития сотрудничества, блокировать возможность ее использования для интернационализации и развития образовательной системы, вести к снижению ее конкурентоспособности.
- Низкий уровень проработанности нормативных документов (конкурсной до-

кументации, форматов соглашений, договоров, отчетной документации, критериев оценки) может вести к снижению эффективности программы.

Преимущества реализации

- Системный эффект. Реализация широкомасштабного сценария развития образовательного сотрудничества будет способствовать повышению конкурентоспособности и привлекательности системы на основе повышения качества образования в соответствии с международными стандартами, обновлению содержания и повышению уровня образовательных программ, внедрению прогрессивных методов финансирования и управления с учетом лучших международных практик, повышению уровня квалификации ППС и т.д.
- Возможность экономии бюджетных средств за счет софинансирования из разных источников (средств вузов, бизнеса), а также внедрения эффективных методов финансирования и отчетности.
- Привлечение высококвалифицированных кадров из стран ЕС и СНГ.
- Выработка эффективных механизмов управления мобильностью и, соответственно, снижение рисков неконтролируемой (слабоконтролируемой) «утечки мозгов». Переход от «утечки» к «циркуляции мозгов» – взаимовыгодному обмену знаниями, технологиями и т.д.
- Создание объективного представления об образовательном потенциале России в европейском/ глобальном образовательном пространстве и, в целом, формирование объективного представления о России.
- Развитие экспортного потенциала российской системы высшего образования.
- Содействие продвижению русской культуры и русского языка, что особенно важно с учетом интересов русскоговорящего населения стран постсоветского пространства.
- Содействие реализации «дорожной карты» по общему экономическому пространству. Формирование новой правовой и институциональной основы равноправного партнерства.

Реализация Сценария 1 позволит создать систему инструментов государственной политики интернационализации высшего и профессионального образования, адекватную ев-

ропейской системе, обеспечить условия для равного партнерства, инициирования, реализации и последующей оценки результативности совместных инициатив (подлинно союзнических отношений) российских и европейских вузов.

Сценарий 2. Россия – ЕС – партнеры в сфере образования: общие цели, наличие общих интересов, общие проблемы, общие методы и пути их решения

Сценарий предполагает создание «президентской программы» развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г. Более узко сфокусированный сценарий, не исключает последующего перехода к первому сценарию.

Основные параметры:

- 1) Разработка и согласование основных целей, задач и принципов политики Российской Федерации в области развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г., а также порядок и ключевые элементы создания программы, включая вопросы планирования, администрирования и оценки эффективности.
- 2) Определение форматов акций и направлений, приоритетных сфер (например, естественные науки, иностранные языки), регионов, условий финансирования и софинансирования в соответствии с задачами Программы.
- 3) Придание дополнительных функций и полномочий НФПК как головной организации по реализации мер, направленных на формирование общеевропейского пространства высшего образования. Создание механизма мониторинга и оценки результатов.
- 4) Законодательные изменения (изменения в отраслевое законодательство, в бюджетный кодекс и закон о государственных закупках, связанные с регулированием финансирования мероприятий по развитию сотрудничества, нормативными и процедурными аспектами мобильности, являющейся неотъемлемой частью такого сотрудничества).
- 5) Определение и обеспечение механизма межведомственных согласований (Министерство образования и науки,

Министерство иностранных дел, Министерство финансов).

- 6) Выделение среднесрочного финансирования. В условиях краткосрочного годового периода при сохранении конкурсного подхода невозможно планирование мероприятий, в рамках которых обычно осуществляется мобильность, особенно с зарубежными партнерами.
- 7) Создание нормативных и финансовых стимулов для развития вузами академической мобильности, например, введение соответствующих параметров в критерии аккредитации, выделение дополнительного финансирования в рамках смет по результатам предыдущего года, анализ и распространение наилучших практик и т.д.
- 8) Реализация мероприятий по созданию в вузах потенциала (кадрового, информационного, финансового, например, в рамках фондов целевого капитала) для обеспечения качества развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г.
- 9) Формирование новой правовой основы для сотрудничества как в рамках нового Соглашения, так и в рамках Соглашения России и ЕС о развитии сотрудничества в сфере высшего и профессионального образования, предусматривающего выделение финансирования с обеих сторон, по аналогии 5-летними соглашениями ЕС с США, Канадой, Японией.
- 10) Реализация программы осуществляется на основе плана мероприятий, утверждаемого правительством РФ на 3-летний период.

Реализация этих мер позволит создать прочную основу для развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г. и обеспечить условия для равного партнерства российских и европейских вузов.

Риски и преимущества Сценария 2

Внешнесистемные риски

- Сохраняется до некоторой степени риск механизмов межведомственных соглашений, который может создавать барьеры для осуществления программы, что не позволит реализовать заложенный потенциал развития.
- Значительно снижается риск, связанный с выбором институциональных форм управления. Однако сохраняется проблема гибкости и прозрачности механизмов управления.
- Сохраняется риск недостаточности выделяемых средств и краткости периода финансирования, что, так же как в Сценарии 1, может привести к невозможности планирования и невозможности обеспечить требуемый масштаб программы.
- Требования бюджетного кодекса, закона о государственных закупках и системы налогообложения по-прежнему могут значительно затруднять эффективную реализацию средств, выделяемых на образовательные проекты, в которых задействовано несколько вузов и партнерских организаций из других стран.
- Избыточная регуляция процессов мобильности, существенно их усложняющая (риск зарегулированности), также может вести к снижению эффективности и привлекательности сотрудничества.
- Значительно снижается риск перерасходования средств в условиях неотработанности механизмов финансирования, в том числе софинансирования, управления, учитывая опыт управления и организации сетевого взаимодействия, накопленный НФПК.
- Снижается, но сохраняется риск некачественного осуществления обязательств на уровне страны – угроза потери репутации, снижения международного доверия к национальным инициативам, возникновение напряженности в международном сотрудничестве.
- Снижается риск отсутствия интереса (недостаточного интереса) со стороны европейских партнерских организаций, учитывая, что НФПК может еще в период разработки концепции и подготовки реализации программы начать мероприятия по продвижению и организации ее информационной поддержки.
- Сохраняется риск усиления оттока квалифицированных специалистов из России в рамках проектов программы.

- Сохраняются риски, связанные с несовершенством миграционного законодательства, затрудняющего двустороннюю и многостороннюю взаимовыгодную мобильность.

Внутрисистемные риски

- Сохраняются риски, связанные с выбором неэффективных механизмов, акций и направлений сотрудничества, которые не являются приоритетными для развития российской системы высшего образования и не способствуют интернационализации российского образования.
- Снижается риск, связанный с уровнем проработанности механизмов мониторинга и оценки хода реализации программы, учитывая возможность заложить адекватные целям механизмы на основе накопленного опыта.
- Сохраняется задача обеспечения сопоставимости российской и европейской систем образования, необходимого уровня информированности об инструментах сопоставимости.
- Сохраняется риск, связанный с недостаточной сбалансированностью приоритетов развития высшего образования, что может вести к распылению усилий и низкой результативности реализуемых программ сотрудничества.
- Сохраняется, но снижается риск недостаточной привлекательности системы российского высшего образования или дефицита информации о ее привлекательности, препятствующих расширению сотрудничества российских и европейских вузов.
- Сохраняется риск отсутствия адекватных действенных нормативных и финансовых стимулов для развития вузами программ сотрудничества, снижающий потенциал программы и возможности по привлечению дополнительных средств.
- Сохраняется задача усиления институциональных возможностей вузов системы российского образования, повышения уровня культуры качества, совершенствования инфраструктуры, повышения уровня квалификации кадров.
- Сохраняется риск неприятия частью вузовского сообщества нововведений в сфере высшего образования, что может снижать эффективность программы развития сотрудничества, блокировать возможность ее использования для интернационализации и развития образовательной системы, вести к снижению ее конкурентоспособности.

Преимущества реализации

- В целом сохраняется системный эффект Сценария 1. Реализация второго сценария развития образовательного сотрудничества также будет способствовать повышению конкурентоспособности и привлекательности системы на основе повышения качества образования в соответствии с международными стандартами, обновлению содержания и повышению уровня образовательных программ, внедрению прогрессивных методов финансирования и управления с учетом лучших международных практик, повышению уровня квалификации ППС и т.д.
- Сохраняется возможность экономии бюджетных средств за счет софинансирования из разных источников (средств вузов, бизнеса), а также внедрения эффективных методов финансирования и отчетности.
- Сохраняется возможность привлечения высококвалифицированных кадров из стран ЕС и СНГ.
- Сохраняется возможность формирования механизмов управления мобильностью и, соответственно, снижения рисков неконтролируемой (слабоконтролируемой) «утечки мозгов». Переход от «утечки» к «циркуляции мозгов» – взаимовыгодному обмену знаниями, технологиями и т.д.
- Сохраняется возможность создания объективного представления об образовательном потенциале России в европейском/ глобальном образовательном пространстве, и в целом – формирования объективного представления о России.
- Сохраняется возможность развития экспортного потенциала российской системы высшего образования, хотя и в менее масштабном формате.

- В полной мере сценарий работает на содействие реализации «дорожной карты» по общему экономическому пространству. Формирование новой правовой и институциональной основы равноправного партнерства.

Таким образом, в целом Сценарий 2 позволяет снизить ряд рисков, связанных с реализацией Сценария 1, при этом не теряя ни одного из его преимуществ. Кроме того, учитывая возможность поэтапного движения от второго к первому сценарию, формат «президентской программы» представляется наиболее оптимальным выбором.

Сценарий 3. Россия и ЕС – соотрудники в сфере образования: наличие общих целей, общих интересов, разные проблемы, разные методы и пути их решения

Развитие образовательного сотрудничества в ходе реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г. в рамках Инновационной образовательной программы (ИОП) на основе опыта 2006–2008 гг.

Модель ИОП предполагает систему поддержки вузов на конкурсной основе в виде грантов, выделяемых на 3-летний период. При этом условия конкурса остаются едиными для всех участников и позволяют варьировать содержание проектов, но сохраняют «сверхжесткий» внешний финансовый контроль за расходованием средств. Целью конкурса и всей программы является повышение качества работы (исследовательской, педагогической и административной) в вузе. Успешное завершение проекта (реализация средств гранта) не гарантирует продолжения поддержки.

Основные параметры:

- 1) Разработка и согласование основных целей, задач и мероприятий Российской Федерации в области развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г., а также порядок и ключевые элементы нового этапа Программы, включая вопросы планирования, администрирования и оценки эффективности.
- 2) Определение форматов акций и направлений, приоритетных сфер (например, естественные науки, иностранные языки), регионов, условий финанси-

рования и софинансирования в соответствии с задачами Программы.

- 3) Придание дополнительных функций и полномочий НФПК как головной организации по реализации мер, направленных на формирование общеевропейского пространства высшего образования. Создание механизма мониторинга и оценки результатов новой программы.
- 4) Совершенствование законодательства на основе анализа опыта реализации международных мероприятий и проектов в рамках ИОП (изменения в отраслевое законодательство и в бюджетный кодекс, связанные как с регулированием финансирования мероприятий по развитию сотрудничества, так и с нормативными и процедурными аспектами мобильности, являющейся неотъемлемой частью такого сотрудничества).
- 5) Совершенствование механизма межведомственных согласований (Министерство образования и науки, Министерство финансов).
- 6) Выделение среднесрочного финансирования. В условиях краткосрочного годового периода при сохранении конкурсного подхода невозможно планирование мероприятий, в рамках которых обычно осуществляется мобильность, особенно с зарубежными партнерами.
- 7) Создание нормативных и финансовых стимулов для развития вузами академической мобильности, например, введение соответствующих параметров в критерии аккредитации, выделение дополнительного финансирования в рамках смет по результатам предыдущего года, анализ и распространение наилучших практик и т.д.
- 8) Реализация мероприятий по созданию в вузах потенциала (кадрового, информационного, финансового, например, в рамках фондов целевого капитала) для обеспечения качества развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г.
- 9) Формирование новой правовой основы для сотрудничества как в рамках нового Соглашения, так и в рамках Соглашения России и ЕС о развитии сотрудничества в сфере высшего и

профессионального образования, предусматривающего выделение финансирования с обеих сторон, по аналогии с 5-летними соглашениями ЕС с США, Канадой, Японией.

- 10) Реализация программы осуществляется на основе плана мероприятий, утверждаемого правительством РФ на 3-летний период.

Риски и преимущества Сценария 3

Внешнесистемные риски

- Проекты не будут реализованы в связи с отсутствием опыта создания условий внешнего благоприятствования для реализации подобных проектов. Прежде всего, в сфере финансового законодательства немало времени потребуется на согласование условий выполнения проектов.
- Реализации проектов будут препятствовать законодательные, таможенные, пограничные барьеры.
- Не будут реализованы определенные политические цели. Получив «свободу выбора», вузы будут стремиться к сотрудничеству с наиболее известными и наиболее передовыми партнерами в определенных регионах, отказываясь от поиска и привлечения партнеров из регионов, представляющих больший интерес с точки зрения стратегических целей.
- Требование инновационности поставит Россию в положение «покупателя» услуг, т.е. отношения с партнерами «по определению» не будут равноправными.
- Неэффективное расходование средств на «однотипные» проекты в связи с ограничениями, налагаемыми условиями конкурса, и отсутствие возможности поддержать масштабные «нестандартные» поисковые проекты.
- Отсутствие долгосрочного эффекта в связи с прекращением проектной деятельности после завершения срока действия грантов.
- Вовлечение в многочисленные конфликты, связанные с претензиями в связи с несоблюдением обязательств партнерами – участниками проектов. Отсутствие у России опыта урегулирования подобных конфликтов.

- Неготовность партнеров в ЕС к масштабному сотрудничеству с российскими вузами на индивидуальной основе.

Внутрисистемные риски

- Недостаточный опыт вузов по разработке и реализации крупных грантовых проектов.
- Отсутствие гибкости в конкурсных механизмах приведет к тому, что наиболее важные проблемы международного развития вузов окажутся нерешенными.
- Большая часть средств будет направлена на закупку быстро морально устаревающего оборудования.
- Отсутствие эффективного мониторинга реализации проектов на уровне вузов в связи с традиционно глубокой централизацией руководства и распоряжения финансовыми ресурсами приведет к неэффективному расходованию средств.
- Концентрация результатов проектов в рамках отдельных вузов, отсутствие системных эффектов.
- Отсутствие гарантии поддержки деятельности после завершения грантов станет сдерживающим фактором для долгосрочного эффекта на уровне вузов.

Преимущества реализации

- Снижение вероятности «полного провала» в связи с диверсификацией программы. Часть проектов определено будет успешной, что компенсирует неудачные проекты, тогда как при других сценариях велика вероятность стратегической ошибки.
- Реализация сценария будет содействовать самостоятельному развитию вузов, укреплению принципа «академической свободы» под внешним контролем, который, как свидетельствует мировой опыт и результаты ИОП, создает основу для наиболее эффективного развития высшего образования.
- Создание стимулов для появления механизмов контроля качества управления на уровне вузов.
- Возможность адресной приоритетной поддержки передовых вузов, основанной на демократической процедуре конкурсного отбора.
- Отсутствие жесткой привязки к колебаниям политического климата, так как

реализация проектов переносится с государственного уровня на уровень вузов.

- Возможность пилотной апробации проекта с последующим постепенным наращиванием объемов финансирования и корректировкой условий.

Реализация этого сценария позволит создать основу для развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г., обеспечить условия для дальнейшего развития партнерства российских и европейских вузов. Однако совокупность ограничений по финансированию, существующая в рамках ИОП, может создавать напряженность и препятствовать реализации мероприятий, направленных на дальнейшее развитие партнерства российских и европейских вузов.

Сценарий 4. Россия и ЕС – соседи по общему образовательному пространству: не всегда общие цели, разные интересы, разные проблемы, разные методы и пути их решения

Развитие образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г. осуществляется в рамках Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО).

Основные параметры:

- 1) Разработка и согласование основных целей, задач и мероприятий Российской Федерации в области развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г., а также порядок и ключевые элементы нового этапа Программы, включая вопросы оценки эффективности.
- 2) Определение форматов акций и направлений, приоритетных сфер (например, естественные науки, иностранные языки), регионов, условий финансирования и софинансирования в соответствии с задачами Программы.
- 3) Создание механизма мониторинга и оценки результатов новой программы.
- 4) Совершенствование конкурсных процедур, что особенно важно, учитывая годичный цикл конкурсов ФЦПРО.

- 5) Совершенствование законодательства на основе анализа опыта реализации международных мероприятий и проектов в рамках ФЦПРО (изменения в отраслевое законодательство и в бюджетный кодекс, связанные с регулированием финансирования мероприятий по развитию сотрудничества, нормативными и процедурными аспектами мобильности, являющейся неотъемлемой частью такого сотрудничества).
- 6) Выделение целевого финансирования.
- 7) Решение вопроса о среднесрочном характере финансирования. В условиях краткосрочного годового периода при сохранении конкурсного подхода невозможно планирование мероприятий, в рамках которых обычно осуществляется мобильность, особенно с зарубежными партнерами.
- 8) Создание нормативных и финансовых стимулов для развития вузами академической мобильности, например, введение соответствующих параметров в критерии аккредитации, выделение дополнительного финансирования в рамках смет по результатам предыдущего года, анализ и распространение наилучших практик и т.д.).
- 9) Реализация мероприятий по созданию в вузах потенциала (кадрового, информационного, финансового, например, в рамках фондов целевого капитала) для обеспечения качества развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г.
- 10) Учитывая характер ФЦПРО и «погруженность» целей развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г. в пул других проектов, сохраняется возможность формирования новой правовой основы для сотрудничества в рамках нового Соглашения. Однако она становится невозможной в рамках Соглашения России и ЕС о развитии сотрудничества в сфере высшего и профессионального образования, предусматривающего выделение финансирования с обеих сторон, по аналогии с 5-летними соглашениями ЕС с США, Канадой, Японией.

Риски и преимущества Сценария 4

Внешнесистемные риски

- Сохраняются риски неэффективного управления, связанные в основном с коротким горизонтом планирования, отсутствием гибкости управления, непрозрачностью используемых механизмов принятия решений.
- Сохраняются риски институциональных ограничений, блокирующих полноценную реализацию сценария. В частности, требования бюджетного и фискального законодательства существенно ограничивают возможности сотрудничества российских вузов с зарубежными партнерами.
- Сохраняются финансовые риски, описанные для предыдущих сценариев: недостаточность финансирования и/или перерасходование средств в связи с некорректностью первоначальной оценки необходимых издержек. Вместе с тем программный характер финансирования, предусмотренный данным сценарием, позволяет реализовывать существующие принципы бюджетного планирования и полноценный контроль за расходованием средств.
- Риск отсутствия интереса у европейских партнеров, отмечавшийся для описанных выше сценариев, усиливается, так как локальный характер программы может быть непонятен для многих потенциальных партнеров. Дополнительные ограничения может накладывать программный характер реализации мероприятия, т.е. реализация его по управленческим схемам, регулируемым на основании российских правил и неизвестным для внешних партнеров.
- Риск оттока квалифицированных специалистов снижается.
- Риск некачественного осуществления обязательств и ухудшения имиджа России как партнера сохраняется, хотя снижаются масштабы возможных потерь репутации из-за сокращения масштабов программы.
- Более скромный, по сравнению с описанными выше сценариями, масштаб сотрудничества с европейскими партнерами, предусматриваемый в данном сценарии, чреват расширением убежденности в изоляционистской ориентации внешней политики России и может привести к сокращению возможностей развития стратегического партнерства в различных областях.
- Формируется/ укрепляется негативный образ России в мировом образовательном пространстве – ухудшающиеся данные сравнительных исследований качества вузовской подготовки, снижающиеся показатели исследовательской активности, неконкурентоспособность образовательных программ и используемых методов обучения приводят к потере интереса наиболее перспективных партнеров к сотрудничеству с российскими вузами.
- Единственным направлением сотрудничества с европейскими вузами-партнерами становится лингвистическая подготовка: изучение/ преподавание европейских языков в России и русского языка за рубежом. При подобном развитии ситуации российская система высшего образования оказывается в положении своеобразного гетто, имеющего крайне ограниченные контакты с внешними партнерами и развивающегося локально по большинству направлений подготовки. В этом случае сотрудничество с европейскими вузами не оказывает заметного воздействия на качество высшего образования в России, и положительный эффект кооперации между Россией и ЕС в области высшего образования заметно снижается.

Внутрисистемные риски

- Ограниченный характер стимулирования образовательного сотрудничества означает недостаточную информационную поддержку запланированных мероприятий, что может привести к незначительному отклику на инициативы программы со стороны российских вузов, низкому качеству заявок, которые, тем не менее, необходимо будет поддерживать для того, чтобы выдержать сроки реализации программы.
- Российские вузы могут ограничить свой выбор слабыми партнерами за рубежом, что не позволит добиться реализации целей программы. Подобное развитие событий грозит превращением программы в поддержку так называемого «академического туризма» вместо полноценного сотрудничества и

создания возможностей для взаимовыгодной академической мобильности.

- Короткий горизонт планирования, предусмотренный форматом работы ФЦПРО, препятствует гибкому управлению и динамичному сотрудничеству в сфере высшего образования.
- Существует риск выбора некачественных, неадекватных требований к заявкам и показателей оценки эффективности программы. Оперативность принятия программы и недостаток внешней оценки способны существенно снизить отдачу от затраченных ресурсов и могут негативно сказаться на ее общей эффективности, а также на имидже международного сотрудничества в образовательной сфере в целом.
- Запланированные мероприятия по созданию в вузах потенциала (кадрового, информационного, финансового, например, в рамках фондов целевого капитала) для обеспечения качества развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г. могут оказаться формальными и малосодержательными, не позволят добиться поставленных задач и дискредитируют способность российской системы высшего образования к развитию и повышению собственной конкурентоспособности.
- Связь высшего образования и научных исследований в России остается слабой, и система продолжает воспроизводить себя, не имея стимулов к совершенствованию методов преподавания, привлечению молодых и перспективных кадров, сохраняя низкие показатели качества подготовки.
- Сохраняются риски некачественного управления/ некорректной реализации сценария, описанные для Сценариев 1–3.
- Определенная ригидность административного персонала многих российских вузов способна заблокировать реализацию возможностей, заложенных в сценарии.
- Институциональные ограничения, характерные для системы российского образования (не всегда высокий уровень качества, устаревшая инфраструктура, низкий уровень квалификации кадров), могут воспрепятствовать эф-

фективной реализации Сценария 4, так же, как и описанных выше.

Преимущества реализации

- Четкое определение приоритетных направлений для сотрудничества, возможность выделения регионов для создания особых условий реализации программы создают благоприятную среду для стимулирования наиболее перспективных точек роста в российской системе высшего образования.
- Заданные рамки финансирования и софинансирования, определяемые в соответствии с задачами Программы, а также целевой характер финансирования позволяют обеспечить прозрачную схему финансового управления и создают предпосылки для эффективного использования выделенных средств и контроля за их расходованием.
- Механизм мониторинга и оценки результатов новой программы, создание которого предусматривает сценарий, даст возможность оперативно отслеживать соответствие реального и запланированного хода реализации программы, позволит принимать решения по корректировке форм ее работы, а также предоставит способ определения достигнутых результатов и их качества.
- Совершенствование конкурсных процедур ФЦПРО открывает новые возможности для развития российско-европейского партнерства в сфере высшего образования (при условии упрощения процедур подачи заявок), позволит более гибко распоряжаться выделенным бюджетом и разрешит упрощенные формы отчетности. Сокращение регламентирующих норм может быть компенсировано разработкой и внедрением процедур внешних независимых оценок, способных обеспечить усиление качественных параметров поддерживаемых проектов международного сотрудничества.
- Анализ опыта реализации международных мероприятий и проектов в рамках ФЦПРО и соответствующее совершенствование законодательства может позволить создать более эффективные рамки нормативно-правового регулирования международного сотрудни-

чества в образовательной сфере, что в свою очередь создаст предпосылки для развития последнего и стимулирования роста конкурентоспособности российского высшего образования.

- При положительном решении о среднесрочном характере финансирования будут сформированы более привлекательные условия для проявлений инициативы в сфере международного сотрудничества, что позволит привлечь большой пул конкурентоспособных заявок и создать привлекательные и, вместе с тем, конкурентные условия для развития партнерских отношений между российскими и европейскими вузами.
- Активное стимулирование академической мобильности в российских вузах может позволить расширить масштабы данной практики и сферы ее применения, а также разнообразить используемые формы. В долгосрочной перспективе при сохранении положительного стимулирования международной мобильности может получить поддержку мобильность между российскими вузами. Усиление академической мобильности – источник динамизма развития вуза, способ распространения наиболее эффективных форм обучения, преподавания, работы с информацией, организации и проведения научных исследований, а также способ выявить наиболее перспективные пути использования их результатов.
- Программный характер работы, предусматриваемый данным сценарием, позволяет закрепить в качестве одного из целевых направлений работы программы привлечение и закрепление талантливой молодежи, прошедшей обучение/стажировку в зарубежных университетах. При наличии необходимого финансирования и организационной поддержки такие меры позволят минимизировать угрозу оттока талантливой молодежи из страны, а при целенаправленной работе в данном направлении обеспечат основу для постепенного качественного изменения кадрового состава сферы высшего образования в России. В результате будут созданы предпосылки для создания кадрового, информационного, финансового и т.п. потенциала в вузах.

Реализация перечисленных мер позволит сохранить основу для развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г., обеспечить условия для сохранения партнерства российских и европейских вузов. Однако совокупность ограничений по срокам, условиям конкурса и финансированию, существующая в рамках ФЦПРО, может создать напряженность и препятствовать реализации мероприятий, направленных на дальнейшее развитие партнерства российских и европейских вузов.

Сценарий 5. Россия – ЕС – асимметричная модель образовательного сотрудничества

Развитие образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г. в рамках и на основе программ ЕС.

Основные параметры:

- 1) Создание нормативных и финансовых стимулов для развития вузами академической мобильности, например, введение соответствующих параметров в критерии аккредитации, выделение дополнительного финансирования в рамках смет по результатам предыдущего года, анализ и распространение наилучших практик и т.д.
- 2) Реализация мероприятий по созданию в вузах потенциала (кадрового, информационного, финансового, например, в рамках фондов целевого капитала) для обеспечения качества развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г.
- 3) Учитывая односторонний характер такого развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г., формирование новой правовой основы для сотрудничества в рамках нового Соглашения возможно только в самом общем виде. Одновременно оно становится невозможным в рамках Соглашения России и ЕС о развитии сотрудничества в сфере высшего и профессионального образования, предусматривающего выделение финансирования с обеих сторон, по ана-

логии с 5-летними соглашениями ЕС с США, Канадой, Японией.

Риски и преимущества Сценария 5

Внешнесистемные риски

- Слабо используемый потенциал сотрудничества, предусмотренный форматами различных программ, в силу общих институциональных и системных рисков.
- Требования бюджетного кодекса, закона о государственных закупках и системы налогообложения могут значительно затруднять эффективную реализацию средств, предусмотренных бюджетами различных программ.
- Сохраняющаяся избыточная регуляция процессов мобильности, существенно их осложняющая (риск зарегулированности), также может вести к дальнейшему снижению эффективности и привлекательности различных программ сотрудничества.
- Несмотря на то что риск неэффективности/ недостижимости межведомственных согласований при реализации данного сценария минимален (поскольку реализация сотрудничества в рамках существующих программ остается прерогативой Минобрнауки), реализация данного сценария свидетельствует об отсутствии системного и масштабного характера сотрудничества.
- Усиливаются трудности координации действий российских и европейских ведомств (объявления и проведения совместных конкурсов, оценок, процедур софинансирования) для обеспечения необходимой политической, организационной и дополнительной финансовой поддержки сотрудничества.
- Нерациональное использование имеющегося российского образовательного и научно-технического потенциала и, как следствие, необъективное представление России в европейском/ глобальном образовательном, научном и культурном пространствах.
- Риск падения интереса со стороны европейских партнерских организаций, снижения статуса России в качестве страны-партнера, сворачивание некоторых специальных программ, рассчитанных на участие третьих стран в части сотрудничества с Россией.

- Сложности формирования новой правовой основы для сотрудничества в рамках нового Соглашения, невозможность реализации сотрудничества в рамках Соглашения России и ЕС о развитии сотрудничества в сфере высшего и профессионального образования, предусматривающего выделение финансирования с обеих сторон, по аналогии с 5-летними соглашениями ЕС с США, Канадой, Японией.
- В силу асимметричности сотрудничества – минимальные возможности для реализации и продвижения российских интересов, в том числе для продвижения русской культуры и русского языка, что особенно важно с учетом интересов русскоговорящего населения стран постсоветского пространства.

Внутрисистемные риски

- Фрагментарный (охватывающий не все российские вузы) и асимметричный (преимущественно односторонний, реципиентный) характер сотрудничества.
- Риск дальнейшей межвузовской дифференциации по уровню вовлеченности в программы ЕС и развитости институциональных стратегий интернационализации и, как следствие, рост межвузовской дифференциации по качеству образовательных услуг, уровню и содержанию образовательных программ, уровню подготовки ППС и административного персонала, риск поляризации вузовского сообщества (обратный системный эффект).
- Возможности развития экспортного потенциала российской системы высшего образования при реализации данного сценария минимальны.
- Минимальные возможности для формирования механизмов управления мобильностью и, соответственно, снижение риска неконтролируемой (слабоконтролируемой) «утечки мозгов».
- Вследствие точечного и асимметричного характера сотрудничества – отсутствие возможностей для системного эффекта Сценария 1 (по крайней мере, в краткосрочной перспективе), связанного с повышением конкурентоспособности и привлекательности системы, на основе повышения качества образования в соответствии с международными стандартами, обновления содержания

- и повышения уровня образовательных программ, внедрения прогрессивных методов финансирования и управления с учетом лучших международных практик, повышения уровня квалификации ППС и т.д.
- Вследствие отсутствия положительно-го системного эффекта усугубляется недостаточная сопоставимость российской и европейской систем образования, препятствующая углублению и интенсификации сотрудничества российских и европейских вузов.
 - Формирование (сохранение) жестких условий зависимости вузов от наличия/отсутствия системы адекватных дей-ственных нормативных и финансовых стимулов для развития вузами акаде-мической мобильности.
 - Усиление институциональных воз-можностей вузов (повышение уровня культуры качества, совершенствова-ние инфраструктуры, повышение уров-ня квалификации кадров) становится одной из основных задач. Однако приоритетность этой задачи, опре-деляющей эффективность участия в программах сотрудничества ЕС, да-леко не всегда осознается вузами, и для ее решения не предпринимаются реальные меры.
 - Сохраняется (а в силу растущей диф-ференциации вузов и поляризации вузовского сообщества – увеличива-ется) риск неприятия частью вузовско-го сообщества нововведений в сфере высшего образования, обусловленных процессами интернационализации об-разования.

Преимущества реализации

- Относительно недорогой вариант, осо-бенно при повышении эффективности используемых механизмов финанси-рования, расширении источников финанси-рования (софинансирования).
- Возможности развития вузовской са-мостоятельности и предприимчивости в рамках реализуемых институциональ-ных стратегий интернационализации вследствие создаваемых нормативных и финансовых стимулов для развития вузами академической мобильности;

расширение возможностей для обмена лучшими практиками на межвузовском уровне.

- Минимизация цены невыполнения обя-зательств в силу уровня и статуса ос-новных субъектов сотрудничества (ву-зов) и масштабов сотрудничества.
- Отсутствие жесткой привязки к коле-баниям политического климата, так как реализация проектов переносится с государственного уровня на уровень вузов.
- Возможность использования и расши-рения уже накопленного опыта сотруд-ничества в рамках и на основе программ ЕС.
- Наличие нормативно-правовой базы сотрудничества.
- Отсутствие необходимости серьезных системных преобразований для реали-зации.

При этом сценарии сохранится асиммет-ричная модель образовательного сотрудни-чества, что противоречит целям «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г. Сохраняется возможность реализации индивидуальных стратегий вузов по развитию партнерства с европейскими вузами.

Сопоставление интенсивности и скорости внедрения инструментов формирования общеевропейского пространства высшего образования в различных сценариях взаимодействия России и ЕС

Описанные выше сценарии характеризуются различным масштабом внедрения инстру-ментов формирования общеевропейского об-разовательного пространства. Однако необ-ходимо отметить, что болонские инструмен-ты могут быть эффективны только в случае их комплексного применения. В этой связи в каждом сценарии уровень развития того или иного инструмента должен быть соизмерим с остальными.

Соотнесение ключевых параметров взаи-модействия России и ЕС в сфере ОЕПВО пред-ставлено в *Табл. 1* и следующих комментариях по каждому из обозначенных инструментов.

Таблица 1

Инструмент	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3	Сценарий 4	Сценарий 5
Трехуровневая система ВО	Полный переход на трехуровневую систему к 2010 г. Полное признание Ph.D. (аспирантуры) как третьего уровня образования к 2010 г.	Полный переход на двухуровневую систему (за исключением единичных специальностей) к 2010 г. Включение Ph.D. как ступени образования к 2013 г., в том числе через создание совместных Ph.D. программ	Сохранение «двойственного статуса» аспирантуры как научно-образовательных программ. Создание совместных (аспирантура – Ph.D.) программ	Сохранение специалитета по широкому спектру направлений наравне с двухуровневой системой до и после 2010 г. Сохранение аспирантуры наряду с открытием Ph.D. по ряду специальностей с 2010 г.	Индивидуальное участие в европейских программах
ECTS	Полный переход на ECTS к 2010 г., включая использование ECTS для широкого признания периодов обучения в других вузах	Полный переход на ECTS к 2013 г. Признание ECTS для перезачета периодов в рамках межвузовских соглашений с 2008 г.	Признание ECTS для перезачета периодов в рамках межвузовских соглашений 2008–2010 гг.	Рекомендации по переводу российских кредитов в ECTS (2008 г.)	Использование ECTS для отдельных программ
Приложение к диплому	Полное взаимное признание EUROPASS к 2013 г. Обязательное «болонское» Приложение к диплому к 2010 г.	Выдача болонского европейского Приложения к диплому «по требованию» к 2010 г.	Возможен выпуск вузами согласованных с партнерами аналогов европейского Приложения к диплому для дальнейшей нострификации по требованию обладателей	Разработка и внедрение национального стандарта Приложения к диплому, сопоставимого с европейскими (EUROPASS) к 2010 г.	Приложения к дипломам остаются инициативой вузов
Система контроля качества	Получение российскими вузами международной аккредитации. Государство контролирует исполнение процедур обеспечения качества, а не содержание программ (как цель на 2013 г.).	Использование международной экспертизы в национальной системе контроля качества на регулярной основе, внедрение западноевропейских подходов к разработке критериев качества	Широкое использование внешней независимой экспертизы для обеспечения качества к 2008–2013 гг.	Использование европейского опыта методов обеспечения качества в российской практике к 2008–2013 гг.	Поддержка отдельных проектов по развитию эффективных процедур обеспечения качества (2008–2013 гг.).

Инструмент	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3	Сценарий 4	Сценарий 5
Мобильность	<p>Повышение уровня мобильности до среднеевропейского (в настоящее время 2,2% от общего числа студентов), цель – 3% к 2013 г. Масштабное внедрение и законодательное обеспечение реализации программ обучения на английском языке.</p> <p>Развитие всех типов мобильности.</p> <p>Широкое развитие программ двойных дипломов к 2013 г.</p>	<p>Создание российских программ поддержки международной мобильности на период 2008–2013 гг. и международных университетов к 2010 г.</p> <p>Программы привлечения зарубежных специалистов в российские вузы.</p> <p>Развитие всех типов мобильности.</p> <p>Поддержка программ двойных дипломов по определенным приоритетным направлениям и определенного уровня</p>	<p>Развитие мобильности в соответствии с инициативами вузов в восполнении пробелов в определенных курсах и программах, востребованных на рынке труда.</p> <p>Развитие мобильности ППС.</p> <p>Поддержка разработки программ на английском языке.</p> <p>Развитие программ стажировок, разработка совместных программ, включенная мобильность</p>	<p>Адресная поддержка программ мобильности по определенным, приоритетным для России направлениям.</p> <p>Адресная поддержка отдельных программ двойных дипломов разных типов</p>	<p>Развитие мобильности в рамках обще-европейских программ</p>
Европейское измерение/ Российское измерение	<p>Включение европейского измерения в гуманитарный компонент ГОС ВПО к 2013 г., масштабная поддержка российских исследований в вузах ЕС на весь период до 2013 г.</p>	<p>Внедрение европейского измерения в образовательные программы как курса по выбору (гуманитарный компонент). Программа создания и поддержки общеевропейской сети центров российско-европейских исследований на период 2008–2013 гг.</p>	<p>Подготовка программ двойных дипломов по российско-европейским исследованиям в российских вузах на период 2008–2013 гг.</p>	<p>Развитие европейского измерения, европейских исследований как отдельной специализации по ряду направлений подготовки</p>	<p>Поддержка отдельных проектов по европейскому измерению в рамках обще-европейских программ</p>

Окончание табл. 1

Инструмент	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3	Сценарий 4	Сценарий 5
Лиссабонская конвенция	Снятие всех ограничений для признания дипломов стран ЕС в России и России в ЕС к 2013 г.	Облегчение механизмов взаимного признания дипломов	Данное направление не актуально в контексте сценария	Программа привлечения российских специалистов с западными дипломами для работы в российских вузах	Поддержка национального центра нострификации в рамках программ ЕС
Копенгагенский процесс и система квалификаций	Полноценное участие России в Копенгагенском процессе. Принятие в России европейской системы квалификаций в период 2008–2013 гг.	Совместные программы повышения квалификаций специалистов России и ЕС в период 2008–2013 гг.	Поддержка разработки и апробации совместных программ повышения квалификации в период 2008–2013 гг.	Целевые программы создания международных центров повышения квалификации. Проект разработки и внедрения европейского аналога системы квалификации для всех уровней к 2010 г.	Ознакомление с практикой ЕС и сопоставление ее с российской в рамках программ ЕС
Управление образованием	Широкое внедрение лучших западноевропейских практик управления вузами	Системное внедрение отдельных приоритетных современных механизмов внутри вузовского управления	Проекты по совершенствованию управления вузами на основе опыта стран ЕС	Программа стажировок российских менеджеров в сфере ВПО в западных вузах. Использование передового опыта ЕС в российской практике	Дальнейшее ознакомление с практикой ЕС и сопоставление ее с российской в рамках программ ЕС

Переход на трехуровневую систему высшего образования (бакалавриат, магистратура, Ph.D.)

Предлагаемые сценарии учитывают различные варианты дальнейшего развития двухуровневой системы.

В настоящее время в рамках Болонского процесса основное внимание уделяется переходу на двухуровневую систему образования (бакалавриат + магистратура). В России переход на двухуровневую систему осуществляется на фоне попыток части образовательного сообщества закрепить обучение по программе специалитета по значительному числу направлений подготовки.

Вместе с тем, одновременно со вступлением России в Болонский процесс, на заседании министров образования стран-участниц в 2003 г. в Берлине было принято решение о введении программ Ph.D. в системы образования в качестве третьего уровня образования.

В России, как известно, аспирантура является программой научно-исследовательской подготовки, а диплом кандидата наук – ученой степенью, а не свидетельством об определенном уровне образования. Принципиальное различие, на наш взгляд, состоит в том, что кандидатский диплом подтверждает способность вести исследования на высоком научном уровне в определенной области, не обязательно непосредственно связанной с формальным образованием исследователя. Кроме того, диплом кандидата наук может быть получен

соискателем без прохождения научной и преподавательской практики в исследовательском институте или университете. Диплом об образовании Ph.D. подразумевает в дополнение к исследовательской квалификации еще и определенный набор знаний, умений и навыков, также относящихся к научной области исследования. Такой диплом может быть получен исключительно после прохождения определенной исследовательской программы в конкретном университете.

До последнего времени развитие междисциплинарных исследований в России, подготовка специалистов в междисциплинарных областях осуществлялись именно на уровне аспирантуры. Подготовка специалистов была, как правило, узкоспециализированной и жестко регламентированной образовательными стандартами. В Западной Европе образовательные программы более низкого уровня изначально предусматривали возможность получения междисциплинарного образования, поэтому включение Ph.D. в систему образования в качестве третьего уровня там не представляет каких-либо серьезных административных и нормативных проблем, и не препятствует развитию междисциплинарных исследований, а также подготовке специалистов в междисциплинарных областях.

Возможный взаимовыгодный вариант сотрудничества с ЕС в этой сфере – создание программ двойных дипломов аспирантур-докторантур. Масштабность таких инициатив зависит от их поддержки в рамках государственных программ в соответствии с различными сценариями.

Во всех случаях представляется важным в рамках программ сотрудничества начать диалог с ЕС по направлению создания таких программ. Для этого необходимо реализовать ряд подготовительных мероприятий:

- провести сравнительное исследование аспирантур и Ph.D. с целью выработки конкретных предложений по роли и месту аспирантуры в свете участия России в ОЕПВО;
- провести широкое обсуждение с привлечением РАН с целью определения приоритетных областей и юридических аспектов создания программ двойных дипломов третьего уровня (ДДЗ);
- инициировать ряд пилотных проектов программ ДДЗ;
- на более позднем этапе, на основе результатов апробации, разработать и реализовать программу ДДЗ Россия – ЕС.

Переход на кредитную систему оценки учебной нагрузки в зачетных единицах (преимущественно ECTS) с целью облегчения накопления и перезачета периодов обучения на разных программах и в других вузах

Переход на ГОС ВПО следующего поколения связан также и с внедрением в России кредитной системы. До настоящего времени кредитная система в российских образовательных программах, по сути, являлась лишь другой единицей измерения аудиторной нагрузки – полным эквивалентом привычных академических часов.

Инновационный характер зачетных единиц или кредитов ECTS заключается в двух аспектах.

Во-первых, европейские кредиты выражают общую трудоемкость освоения курса, предмета, дисциплины, программы в целом, охватывая все виды учебной нагрузки. Это позволяет, например, сопоставить курсы, одинаковые по продолжительности чтения лекций, но требующие разной внеаудиторной подготовки для их освоения и успешной сдачи.

Во вторых, ECTS несет в себе функции аккумуляции и переноса, т.е. использование ECTS позволяет:

- распределять по курсам и оценивать уровень изучения одной дисциплины;
- при использовании компетентного подхода к разработке программ распределять и оценивать уровень освоения общих (в том числе универсальных и предметно-ориентированных) компетенций по разным дисциплинарным курсам;
- использовать кредиты, полученные во время обучения в одном вузе, для облегчения признания результатов обучения в другом.

Очевидно, что использование ECTS в России осложнено, по крайней мере, двумя обстоятельствами.

Оценка общей трудоемкости неизбежно носит субъективный характер. Она может меняться в зависимости от разных методик, но во всех случаях при оценке большую роль играет человеческий фактор: талантливость студентов, компетентность преподавателей и экспертов, а также частные факторы: уровень оснащения ИКТ,

качество содержания учебных пособий вуза, состояние его инфраструктуры. Не случайно международные рекомендации по использованию ECTS остаются рекомендациями. В Западной Европе, где дипломы о высшем образовании выдают сами университеты, объективность оценки трудоемкости определяется, прежде всего, заинтересованностью самих университетов в повышении своих рейтингов. Издержки, связанные с необъективностью оценок отдельных курсов, признаются, но воспринимаются не как проблема, а как актуальная задача совершенствования системы обеспечения качества. Одним из путей повышения объективности оценки трудоемкости и сопоставления программ является разработанная и апробированная самими университетами в ходе реализации международного проекта «Настройка образовательных структур» методология «Тюнинг»³. Она позволяет на основе компетентностного подхода разрабатывать и описывать программы обучения, используя общую терминологию и методики оценки трудоемкости программ в ECTS.

В России подавляющее большинство дипломов о высшем образовании выдается от имени государства. Это неизбежно ведет к более жесткой, по сравнению с европейскими партнерами по ОЕПВО, системе контроля качества программ со стороны государства и перекладывает значительную часть ответственности за объективность оценки трудоемкости с вуза на государство. В то же время государство не в состоянии обеспечить оценку полной трудоемкости всех программ и курсов в силу отмеченной субъективности любых оценок, которые «простительны» на уровне вуза, но не могут быть эталоном, устанавливаемым Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки. То есть в существующей ситуации государство не в состоянии позволить себе ослабить контроль над качеством обучения, в то же время система ECTS в значительной степени ориентирована на условия большей автономии вузов в вопросах качества.

Проблема существует и в использовании кредитов ECTS для перезачета периодов обучения. Следует отметить, что данная проблема существует во всей Европе, и проект «Тюнинг» также содействует ее решению, так как содействует большей прозрачности при оценке содержания курсов и программ. В России требования соблюдения стандартов, особенно на первой ступени образования, существенно

затрудняют процедуру перезачета дисциплин на основе одних лишь кредитов, даже если для этих целей российские и зарубежные вузы заключают соглашения о сотрудничестве.

В связи с этим Сценарий 1 может предусматривать пересмотр нового поколения стандартов: включение в них специального дополнения для оценки программ и их элементов в ECTS уже к 2010 г., а также введение на законодательном уровне требований ко всем вузам при определенных условиях перезачитывать дисциплины, пройденные в других вузах, вместо предусмотренных программой. В других сценариях переход на ECTS может быть осуществлен с переходом к последующему поколению стандартов, т.е. к 2013 г. и позже, или же должны быть разработаны четкие рекомендации по переводу и оценке отдельных программ в ECTS.

В качестве мероприятий в рамках сотрудничества Россия – ЕС для развития ECTS предлагается:

- Продолжить поддержку распространения методологии компетентностного подхода, которая в России была начата, в том числе в рамках проекта «Настройка образовательных программ в российских вузах».
- На основе анализа международного опыта разработать и утвердить методику оценки программ и их элементов в ECTS на уровне вузов.
- Разработать и принять систему нормативов и процедур (включая контроль качества) перезачета кредитов, полученных студентами в зарубежных вузах.

Приложения к диплому

Задача выпуска в России Приложений к диплому имеет несколько аспектов.

Терминологический – языковой: российские Приложения к диплому должны иметь стандартные общие части и термины, одинаково переведенные на английский язык.

Методологический, связанный в том числе с использованием ECTS: российские Приложения к диплому должны быть понятны для других стран, для этого основная содержательная часть должна использовать принятые в Европе системы описания программ и оценки их трудоемкости и результатов успеваемости.

³ Проект был поддержан программой «Темпус» и реализован при содействии Министерства образования и науки РФ Государственным университетом – Высшей школой экономики, Томским государственным университетом и Российским университетом дружбы народов в сотрудничестве с НФПК.

<http://www.iori.hse.ru/tuning/>

Юридический: Приложения к диплому должны соответствовать формальным требованиям к такого рода документам и признаваться в других странах. В настоящее время в дополнение к Болонскому Приложению к диплому в ЕС вводится в практику использования так называемый EUORPASS – по сути, стандартная форма резюме, отражающая, в том числе, все уровни образования и повышения квалификации.

Надо отметить, что признание EUROPASS на всем европейском пространстве – это, скорее, внешнеполитический вопрос, выходящий за рамки образовательной политики, так как необходимость такого признания связана с созданием не только ОЕПВО, но и общего рынка труда. Поэтому полное признание EUROPASS предполагается лишь для первого сценария.

В отличие от EUROPASS, Болонское Приложение к диплому – неотъемлемая часть ОЕПВО, и сотрудничество в этой сфере может быть эффективным при любых сценариях.

В связи с этим для российско-европейского сотрудничества на ближайшее время можно предложить следующие мероприятия:

- разработать и утвердить стандартное описание и глоссарий для общей части Приложения к диплому;
- провести ряд конференций для ознакомления национальных нострификационных органов ЕС с российской системой образования и российскими дипломами;
- провести переговоры о системе мер и, возможно, подписании двусторонних (многосторонних) соглашений о процедурах признания российских дипломов в ЕС в соответствии с Лиссабонской конвенцией;
- проработать различные варианты выпуска Болонского Приложения к диплому либо для всех выпускников, либо «по требованию»; начать массовый выпуск Приложений.

Создание прозрачных систем обеспечения качества преподавания, основанных на общих критериях и методах оценки

Современные тенденции в сфере обеспечения качества образовательных программ основываются на следующих подходах:

в отношении критериев качества:

- компетентностный подход к разработке и оценке программ обучения;
- привлечение работодателей и других заинтересованных участников к разработке конкретных критериев;
- подход к преподаванию, ориентированный на студента как получателя знаний (а не на преподавателя как их носителя);

в отношении методов оценки:

- поощрение и контроль регулярного проведения самооценки по определенной процедуре;
- внешняя независимая экспертиза содержания.

Предлагаемые сценарии допускают различную степень интеграции России с западно-европейскими системами обеспечения качества.

В плане мероприятий в рамках сотрудничества по этому направлению целесообразными представляются:

- поддержка российских инициатив по участию в деятельности международных агентств по контролю качества (не только в части представления вузов для экспертизы, но и включения российских экспертов в деятельность агентств);
- проведение открытых сравнительных исследований качества преподавания в ведущих российских и зарубежных вузах;
- дальнейшее освоение компетентностного подхода;
- меры по привлечению западноевропейских компаний, работающих в России, к разработке и оценке качества подготовки выпускников российских вузов.

Развитие академической мобильности студентов, аспирантов, преподавателей, в том числе развитие программ двойных дипломов

Академическая мобильность – центральный элемент Болонского процесса, связывающий все другие инструменты, представляющий и инструмент создания, и критерий развития ОЕПВО.

Вместе с тем поддержка мобильности – наиболее ресурсоемкое направление деятельности, даже если речь идет о программах мобильности для преподавателей, различных

вариантах совместных программ без выезда студентов за рубеж (дистанционное обучение, обучение по общим программам с выдачей двойного диплома, хотя такие программы двойных дипломов можно лишь условно отнести к мобильности).

Надо признать, что важным фактором развития мобильности в рамках ОЕПВО является возможность преподавания на английском языке. При этом речь идет о программах «полного цикла», т.е. дающих выпускникам возможность сдать все экзамены, защитить выпускную работу также на английском языке, получив при этом российский диплом государственного образца. (Возможно, речь должна идти о дипломе особого типа, не предполагающего трудоустройство в российские организации на общих основаниях без дополнительного сертификата, подтверждающего определенный уровень владения русским языком).

Что касается сценариев, то еще раз можно отметить, что достижение системного эффекта от развития мобильности для каждого сценария непосредственно зависит от объема вложенных средств. В связи с этим в условиях ограниченности ресурсов важно при поддержке мобильности определиться с долями, идущими на поддержку внутрироссийской либо международной мобильности, а также с тем, какой тип мобильности с большей вероятностью способен обеспечить устойчивый системный эффект.

В плане первоочередных мероприятий общего характера, содействующих развитию мобильности между Россией и ЕС, имеет смысл предусмотреть:

- международное обсуждение статуса программ двойных дипломов с российскими вузами;
- инициирование программ общего диплома, т.е. программ, предоставляющих выпускникам единый диплом, автоматически признаваемый как в России, так и в государстве-партнере;
- разработку мер по содействию созданию и развитию программ преподавания на английском языке;
- разработку проекта создания в России «евровузов» (международных университетов, для которых одним из ключевых критериев будет количество студентов из стран ЕС), выдающих дипломы российского и европейского образца, аналогичных диплому «евро-мастера» в рамках программы «Эрасмус Мундус»;

- разработку и реализацию российских программ поддержки мобильности различного уровня и масштабов в зависимости от воспринятого сценария.

Введение в образовательные программы европейского измерения

При создании ОЕПВО представляется принципиально важным полномасштабное включение российских исследований («российского измерения») в программы вузов ЕС. Важно, чтобы такие программы адекватно отражали российскую историю, законодательство, культуру, современную реальность.

Предлагаемые сценарии предусматривают также различный уровень продвижения европейских исследований в российских образовательных программах. Естественно, что более тесная интеграция с ЕС (первый сценарий) влечет за собой и более активное внедрение европейского измерения вплоть до включения европейского компонента в гуманитарную составляющую ГОС ВПО.

При других сценариях европейские исследования могут быть поддержаны в других форматах.

Содействие развитию российского компонента в европейском измерении может осуществляться через создание и развитие в западных и российских университетах сети центров российско-европейских исследований.

На создание таких центров должны быть нацелены следующие мероприятия:

- Проведение международных конференций и семинаров по определению российского компонента европейского измерения, выявление потенциальных опорных контактных точек для создания сети.
- Поддержка создания информационного ресурса в Интернет по российским исследованиям для вузов ЕС.
- Проработка и поддержка программ двойных дипломов по российско-европейским исследованиям совместно с ЕС.

Лиссабонская конвенция

Несмотря на ратификацию Россией Конвенции, на практике признание в нашей стране зарубежных дипломов представляет серьезную проблему для их обладателей. Следует

упомануть, что признание российских дипломов в странах ЕС также осуществляется не без проблем.

В этой связи при любом сценарии целесообразными представляются в том числе следующие меры:

- поддержка национального центра нострификации;
- развитие с ЕС диалога о четко определенных, прозрачных и обеспеченных нормативными актами процедурах взаимного признания.

Копенгагенский процесс

В последнее время Копенгагенский процесс, нацеленный на реализацию принципа «образование в течение жизни», приобретает все большую актуальность для всех европейских стран, включая Россию. Это обусловлено сохранением разрыва между качеством образования и требованиями рынка труда, особенно для старших возрастных групп населения, скоростью внедрения в производство новых технологий, требующих регулярного повышения квалификации работников предприятий для его использования, глобализацией и связанной с ней необходимостью освоения новых, транснациональных культур производства, наконец, демографическим спадом, высвобождающим образовательные ресурсы вузов, которые могут быть эффективно использованы для удовлетворения растущего спроса на образование.

Важной частью Копенгагенского процесса являются также разработка и принятие системы квалификаций, охватывающей все уровни образования и включающей также все виды его получения (в том числе результаты так называемого неформального и информального обучения, т.е. навыков, знаний и умений, полученных на рабочем месте вне формальных образовательных программ или на основе жизненного опыта). Разработанная в ЕС система квалификаций пока не полностью состыкуется с Болонской системой квалификаций, так называемыми «Дублинскими дескрипторами».

Важным аспектом Копенгагенского процесса является его направленность на решение социальных проблем, в том числе предоставление всем категориям населения возможностей претендовать на рабочие места и оплату, соответствующие приобретенной квалификации, а также возможностей повышения квалификации и переобучения.

Существуют все основания полагать, что в ближайшие годы проблемы, ставшие причиной возникновения Копенгагенского процесса, еще более актуализируются, и Копенгагенский процесс станет новым этапом в развитии ОЕПВО после завершения Болонского процесса в 2010 г.

В связи с этим активное участие России в Копенгагенском процессе в той или иной форме представляется важным элементом ее сотрудничества с ЕС при любом сценарии.

В отношении первоочередных мероприятий можно предложить:

- аналитическое исследование систем квалификаций и предложения по их внедрению в России;
- исследование европейского рынка программ повышения квалификации и предложения по участию в нем российских программ;
- поддержку разработки совместных программ повышения квалификации с выдачей дипломов международного (европейского) образца.

Управление образованием

Управление образованием – еще один важный параметр ОЕПВО и перспективное направление развития сотрудничества России и ЕС. Современные тенденции в управлении высшим образованием нацелены на сохранение и укрепление автономии вузов под государственным и, особенно, общественным контролем, прозрачность их деятельности, содействие взаимодействию вузов с местными сообществами и бизнесом.

К важным современным тенденциям в управлении вузами относятся разделение менеджериальной и академической функций управления, диверсификация источников финансирования, включая создание фондов управления целевыми капиталами.

Российская система высшего образования прошла через короткий период жесткого естественного отбора, в ходе которого были сформированы различные механизмы выживания высшего учебного заведения в условиях рыночной экономики – многие из этих наработок могут оказаться интересными для потенциальных европейских партнеров.

Одним из направлений сотрудничества может также стать создание совместно управляемых институтов в рамках вузов (по примеру международного института экономики и

финансов, созданного в ГУ ВШЭ совместно с Лондонским университетом).

В качестве первоочередных мероприятий можно было бы предложить программу стажировок российских менеджеров в сфере образования в ведущих вузах ЕС.

Мы приглашаем читателей к дискуссии о рисках и преимуществах различных сценариев развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г.

Мы будем признательны всем читателям за предложения, точки зрения, позиции, которые могут быть направлены в редакцию «Вестника» по адресу iori@hse.ru.

Кроме того, Вы можете выразить свое отношение и мнение по этому вопросу, ответив на вопросы анкеты **«Пути развития сотрудничества России и ЕС в сфере образования»**, размещенной на сайте www.iori.hse.ru.

Все мнения будут проанализированы и учтены при выработке итоговых рекомендаций по возможным сценариям развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г.