

«ОБРАЗОВАНИЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА 2010»: УРОКИ И ДОСТИЖЕНИЯ ПЕРВОГО ЦИКЛА ПРОГРАММЫ¹

М.В. Ларионова

Программа «Образование и профессиональная подготовка 2010»², принятая в марте 2002 г.³, отражает понимание странами-членами ЕС того, что какой бы эффективной ни была политика в других сферах, становление ЕС как ведущей мировой экономики, основанной на знаниях, возможно только на основе решающего вклада образования и профессиональной подготовки как факторов экономического роста, инноваций, устойчивой занятости и социального равенства. Программа осуществляется «на основе открытого метода координации и применения таких инструментов, как индикаторы и критерии, сопоставление наилучших практик, регулярный мониторинг и оценка, оценка коллегами, организация процесса взаимного обучения»⁴.

В январе 2003 г. Комиссия в Предложении «Эффективность инвестиций в образование и подготовку: императив для Европы» представила свое видение инвестиционной парадигмы в образование и подготовку в расширенном ЕС⁵. Предложение Комиссии исходит из того, что инвестиции в образование и подготовку приносят доход, сопоставимый с доходом от вклада в основной капитал. Инвестиции в человеческий капитал вносят значительный вклад в повышение производительности. Оценки для стран ОЭСР показывают, что дополнительный год в школе дает экономический прирост 5% в краткосрочной перспективе и дальнейшие 2,5% в долгосрочной перспективе. Дополнительный год в школе (страны Европы) повышает индивидуальный доход на 6,5% (в некоторых странах на 9%). Полное среднее образование является переломной точкой. Уровень занятости повышается с повышением уровня образования. Две важнейшие составляющие качества работы – подготовка и мобильность. С другой стороны, общий уровень финансирования образования является не достаточным. Государственное финансирование в среднем составляет 5% ВВП, но частное же финансирование увеличилось лишь с 0,55 в 1995 г. до 0,66% ВВП в 2002 г. Кроме того, низкий уровень использования ресурсов:

- высокий уровень отчислений,
- высокий уровень безработицы выпускников,
- завышенная длительность обучения (с этим аспектом связаны задачи оценки и признания результатов неформального и информального обучения),
- низкий уровень успеваемости;
- острая потребность в преодолении образовательных тупиков (обеспечение гибкости и взаимопроницаемости внутри составляющих компонентов систем образования и подготовки)

Более эффективное использование ресурсов должно опираться на основные приоритеты в соответствии с Программой **«Образование и профессиональная подготовка 2010»**, предусматривая следующие основные принципы:

(1) Инвестиции.

Инвестиции в подготовку и сохранение персонала (учителя, преподаватели и административный персонал, исследователи в высшем образовании).

¹ Данный материал завершает серию публикаций о нормативно-правовой базе развития сотрудничества в сфере образования в ЕЭС, методов и инструментов ее реализации.

² Detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe. Official Journal of the European Communities. C 142/1. 14.6.2002. (2002/C 142/01).

³ Presidency Conclusions. Barcelona European Council. 15 and 16 March 2002. SN 100/1/02/ Rev 1. Para. 43- 45.

⁴ Ibid.

⁵ Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe. Communication from the Commission. Brussels, 10.01.2003 COM (2002) 779 final.

Инвестиции в новые навыки (цифровая грамотность, способность к обучению, социальные компетенции, предпринимательские умения и языковые компетенции).

Инвестиции в обеспечение доступного образования для всех в течение всей жизни.

Инвестиции в ИКТ (оборудование и программное обеспечение, интернет, информационные и образовательные ресурсы).

Инвестиции, направленные на меры по социальному включению и формированию активной гражданской позиции (реформирование учебных планов, структурные реформы, направленные на обеспечение качества и релевантности образовательных возможностей для всех).

(2) Эффективность.

Повышение инвестиций без адекватной оценки и мониторинга качества на всех уровнях приведет к усугублению неэффективности, поэтому важнейшей задачей является обеспечение качества и соответствия потребностям обучаемого, повышение социальной, экономической и демократической эффективности и доступности.

Преодоление неэффективности в использовании ресурсов, предполагает не только децентрализацию управления, но и возможность изменения и адаптации учебных планов, методов на основе результатов обучения (PISA/TIMSS), что в свою очередь требует новых инвестиций в а) подготовку администраторов и преподавателей; б) создание системы обеспечения качества, пронизывающей все уровни и опирающейся на доверие и автономность местных органов, работающих по общему ядру стандартов качества; в) прозрачной квалификационной рамки, включающей общие и профессиональные квалификации, соответствующей национальным потребностям, но сопоставимой с аналогичными рамками на общеевропейском уровне. Необходим партнерский подход и межведомственная координация. А также **определение национальных и общеевропейских индикаторов для измерения прогресса как средство стимулирующего достижения результатов в сопоставлении с другими участниками.**

(3) Европейский контекст – европейское пространство знания.

Критерии оценки качества и значимости программ должны быть сопоставимы на общеевропейском пространстве, и обеспечивать развитие Европы как мирового эталона качества. Другими словами, инвестиции и реформы должны быть направлены на достижение максимально возможной конвергенции, при максимально возможном сохранении разнообразия, в соответствии с решением Совета министров по образованию по Программе **«Образование и профессиональная подготовка 2010»**.

Инвестиции в модернизацию учебных планов, обеспечение качества и признание квалификаций в контексте **Европейского пространства знания**. Модернизация учебных планов по всему спектру уровней образования должна отражать приоритетность новых базовых навыков; диверсификацию образовательных траекторий и методов, эффективное использование ИКТ, содействие устойчивой занятости, интеграцию европейского измерения во все курсы, включая возможность получать часть образования в другой стране.

Системы обеспечения качества, **механизмы обеспечения качества должны вызывать доверие за пределами национальных границ**. Качество в европейском контексте не определяется приказом властей или законом, качество существует только при условии его признания всеми пользователями, работодателями, другими институтами...Поэтому основное требование для национальных систем обеспечения качества – обеспечение их значимости и доверия, сопоставимости с другими системами в Европе... Эти аспекты являются фундаментальными для высшего и профессионального образования, и для обеих систем **необходима разработка общего ядра критериев на европейском уровне для обеспечения прозрачности, сравнимости и сопоставимости.**

Признание квалификаций и компетенций. Повышение эффективности инвестиций в образование в контексте Европейского пространства тесно связано с завершением формирования общего рынка труда и требует коренных изменений в

признании квалификаций и компетенций. Саммит ЕС в Барселоне (март 2002 г.) принял план действий Комиссии об устранении барьеров в рамках Европейского рынка труда к 2005 г., включая проблемы признания формальных квалификаций и результатов неформального обучения. Тяжелые и медлительные процедуры признания, действующие во многих странах, остаются значительным барьером на пути гибкого и эффективного рынка труда и общеевропейских возможностей занятости для обладателей квалификаций.

Устойчивый эффект от инвестиций для повышения ценности европейского образования в мире возможен только при условии модернизации учебных программ, создания прозрачной и последовательной рамки квалификаций и продвижения европейских институтов и степеней в мире. Естественно признание возможно только на основе взаимности.

Публичное обсуждение значения образования и подготовки в обществе знания на основе Предложения ЕК «Эффективность инвестиций в образование и подготовку: императив для Европы» состоялось в рамках 2484 заседания Совета по образованию, молодежной политике и культуре в Брюсселе 6 февраля 2003 г.⁶

Предложение ЕК «Эффективность инвестиций в образование и подготовку: императив для Европы» стимулировало диалог участников всех уровней о путях, максимально эффективно обеспечивающих реализацию целей Лиссабонской повестки дня и Программы «Образование и профессиональная подготовка 2010». Кроме того, оно содействовало уточнению критериев оценки в европейском образовании и подготовке.

Механизмы реализации программы «Образование и профессиональная подготовка 2010»⁷ предусматривали разработку и согласование Комиссией и Советом, индикаторов и методики верификации прогресса и оценки достижений по всем ключевым параметрам; использование механизма координации и регулярного обмена мнениями по промежуточным результатам и возможности согласования и принятия корректирующих решений.

Обсуждение Предложения Комиссии о «Критериях оценки в европейском образовании и подготовке» 5 и 6 мая 2003 г. на 2503 заседании Совета по образованию, молодежной политике и культуре, в Брюсселе, позволило согласовать основные принципы и критерии, развернутые и доработанные в ходе первого цикла мониторинга реализации целей Программы. В Заключении о «Критериях оценки в европейском образовании и подготовке»⁸ подчеркивается, что сотрудничество осуществляется на основе ОМК, как средства распространения наилучших практик и достижения большего сближения с основными целями ЕС. ОМК реализуется через использование таких инструментов, как индикаторы и критерии, а также обмен опытом, взаимный анализ и распространение наилучших практик⁹.

В Заключении заложены основные принципы, на которых формируются критерии оценки достижения целей Программы 2010 (средне европейские результаты). Критерии:

- основываются на сопоставимых данных;
- не определяют национальных целей;
- не предписывают решения национальным правительствам, однако, национальные программы действий, основанные на национальных приоритетах, вносят вклад в их достижение.

В Заключении также заданы основные критерии по приоритетным целям:

Завершение школьного обучения:

⁶ 2484th Council meeting - Education, Youth and Culture – Brussels. 6 February 2003. 5962/03 (Presse 27).

⁷ Detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe. Official Journal of the European Communities. C 142/1. 14.6.2002. (2002/C 142/01).

⁸ Conclusions on reference levels of European Average Performance in education and training (European benchmarks in education and training: follow-up to the Lisbon European Council). 2503rd Council meeting - Education, Youth and Culture – Brussels. 5 and 6 may 2003.

⁹ Ibid.

Снижение к 2010 году в среднем по ЕС процента граждан, не завершающих среднее образование до 10 %.

Математика и технические науки:

Увеличение количества выпускников с высшим образованием в математических и технических науках до 15 % (уровень ISCED 5 & 6).

Полное школьное образование:

Повышение количества граждан с завершенным полным средним образованием в возрасте 22 лет до 85 %.

Базовые навыки:

Снижение на 20 % слабо успевающих 15 летних учеников по сравнению с 2000 г.

Образование в течение всей жизни:

Средний уровень участия в различных формах обучения населения в возрасте 25-64 года не ниже 12.5%.

Инвестиции в человеческие ресурсы:

Значительное ежегодное увеличение инвестиций на душу населения.

Отсутствие конкретного показателя по последней цели еще раз подчеркивает чувствительность социальной сферы сотрудничества, значение принципа субсидиарности, уважения национальных и региональных особенностей в странах-участницах программы.

На 2545 заседании Совета по образованию, молодежной политике и культуре (Брюссель, 24 и 24 ноября 2003 г.) было достигнуто согласие относительно того, что:

«Достижение целей программы должно осуществляться через действие. Создание группы высокого уровня на этом этапе не целесообразно.

Направляющее действие со стороны Комиссии должно быть не бюрократичным, гибким и соответствовать принципу субсидиарности. Ежегодные отчеты от стран-членов не обязательны.

Рабочая программа и индикаторы должны учитывать специфические характеристики каждой из стран и их соответствующие уровни.

Промежуточный отчет должен отражать предпринятые действия и прогресс, достигнутый странами- членами в реализации Программы»¹⁰.

Комиссия сформировала рабочие группы по основным направлениям мониторинга¹¹ осуществления целей Программы, опирающиеся на пять основных целевых параметров и 29 индикаторов. Целевые параметры не являются конкретными целями для отдельных стран, но «контрольными уровнями для среднеевропейских показателей. Они являются целями для Европейского союза в целом, и коллективная ответственность стран-членов за достижение этих целей к 2010 году трансформируется в действия на национальном уровне на основе национальных приоритетов и полного уважения принципа субсидиарности»¹².

В данной статье процесс мониторинга рассматривается как средство координации политики в сфере образования в ЕС, инструмент для сопоставления результатов, принятия/ корректировки политических решений, когнитивного и нормативного инструмента, влияющего на формирование образовательной политики в ЕС¹³. В этой

¹⁰ Council meeting - Education, Youth and Culture – Brussels. 24 and 25 November 2003. 14575/03 (Presse 325).

¹¹ В настоящее время действует одиннадцать рабочих групп: Образование и подготовка учителей; Ключевые компетенции; Изучение иностранных языков; Информационно-коммуникационные технологии; Математика, Наука и технологии; Эффективное использование ресурсов; Мобильность и европейская кооперация; Открытое образовательное пространство; Активное гражданство и социальная сплоченность; Реформа консультирования; Признание результатов неформального и информального обучения; Индикаторы и критерии измерения прогресса.

¹² Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Interim Report. Commission Staff paper. Brussels, 22.3.2005. SEC (2005) 419.

¹³ Radaelli M. Claudio. Who Learns What? Policy Learning and the Open Method of Coordination. ESRC Seminar series: Implementing the Lisbon Strategy. Policy Learning and the Open Method of Coordination ERI University of Birmingham. November 2004.

связи мы не будем подробно останавливаться на параметрах и результатах мониторинга, больше внимания уделяя решениям, принятым на основе итогового доклада Комиссии по первому циклу Программы.

В соответствии с графиком реализации Программы «Образование и профессиональная подготовка 2010», 2565 Совет по образованию, молодежной политике и культуре на заседании 26 февраля 2004 г. в Брюсселе¹⁴ обсудил для представления на мартовском саммите Доклад о реализации рабочей программы: «Образование и профессиональная подготовка 2010- успех Лиссабонской стратегии зависит от срочной реформы»¹⁵. Комиссия подчеркнула на обсуждении, что необходима дальнейшая работа по повышению качества и сопоставимости индикаторов. На заседании также получил одобрение ряд важных для осуществления целей Программы 2010 мер и предложений, в том числе: Предложение об общей рамке для обеспечения прозрачности квалификаций и компетенций, Доклад Комиссии Совету о промежуточной оценке третьей фазы программы Темпус¹⁶, и Предложение ЕК о Новом поколении программ Сообщества в сфере образования и профессиональной подготовки после 2006 г.¹⁷

Совместный промежуточный доклад Совета и Комиссии был представлен на заседании ЕС в Брюсселе в марте 2004 г.¹⁸ В докладе подчеркивается, что два года реализации программы - слишком короткий срок для оценки достигнутого, однако, важно на этом начальном этапе дать реальную оценку того, что предстоит сделать для достижения поставленных Программой амбициозных целей. Это тем более важно, что результаты реформ в образовании отложены во времени, а перспектива 2010 года не является слишком отдаленной. Рассматривая **высшее образование** как сектор, имеющий ключевое значение для общества и экономики, основанных на знаниях, Комиссия и Совет отметили также, что приоритеты, согласованные министрами образования в Берлине, направленные на формирование к 2010 году общеевропейского пространства высшего образования, и достижения Болонского процесса, являются значительными, но «роль высшего образования в реализации Лиссабонской стратегии выходит за рамки реформ, инициированных Болонской декларацией»¹⁹.

Разнообразие и специфичность систем подготовки в сфере среднего профессионального образования в странах ЕС, представляет особые проблемы для обеспечения прозрачности, качества и признания компетенций и квалификаций, а также мобильности. Основы европейской системы перезачета кредитов, единой рамки для прозрачности квалификаций и компетенций, и общее ядро критериев и индикаторов качества составляют хороший фундамент для объединения усилий всех участников процесса, включая социальных партнеров, разделяющих ответственность за достижение целей Лиссабонской стратегии.

Уровень мобильности в сфере высшего и среднего профессионального образования все еще недостаточный.

Сохраняются проблемы:

- Недостаточного финансирования, особенно из средств частного сектора (2000 год 4, 9 % ВВП государственного финансирования и 0, 6 % - средств бизнеса).
- Низкого количества выпускников институтов высшего образования (23 % мужчин и 20% женщин в возрасте 25-64 года).

¹⁴ 2565th Council meeting- Education, Youth and Culture-Brussels, 26 February 2004. 6693/04 (Presse 65)

¹⁵ “Education and Training 2010- the success of Lisbon strategy hinges on urgent reform”. Brussels, 3 March 2004. Council of European Union. 6905/04.

¹⁶ Report from the Commission to the Council on the interim evaluation of the third phase of the Tempus programme. Brussels, 08.03.2004. COM (2004) 157 final.

¹⁷ Communication from the Commission. The new Generation of the Community Education and Training Programmes after 2006. Brussels, 9.3.2004. COM (2004) 156 final.

¹⁸ “Education and Training 2010- the success of Lisbon Strategy hinges on urgent reform”. Brussels. 3 March 2004. Council of European Union. 6905/04.

¹⁹ Ibid.

- Недостаточно высокой привлекательности системы (в США обучается в два раза больше европейских студентов, чем американских в ЕС).
- Слишком высокое количество молодых людей не завершает обучение в школе (в 2002 году 20% в возрасте от 18 до 20 лет; количество завершивших полное среднее образование составило 76 % в 2002 г.).
- Почти 20 % молодых людей не приобретают ключевые навыки, необходимые для работы в обществе, основанном на знаниях.
- Только 8,5% взрослого населения принимают участие в программах переподготовки и повышения квалификации.
- Количество квалифицированных учителей не достаточно. 27% учителей начальных школ и 34 % средних школ – старше 50 лет.

Учитывая ресурсные ограничения и недостаточно высокие показатели достижения целей Программы, Доклад **рекомендовал**:

- Концентрировать реформы и инвестиции на ключевых областях и обеспечить реализацию мер по повышению привлекательности профессии преподавателя (учителя).
- Осуществить меры по созданию реально полномасштабных национальных стратегий обучения в течение всей жизни, опирающихся на общие европейские принципы.
- Усилить меры по формированию европейского пространства обучения и подготовки, в том числе, разработке общей рамки признания квалификаций, ликвидации финансовых и административных барьеров мобильности, усилению европейского измерения в образовании.

Рекомендации, направленные на совершенствование механизма сотрудничества по осуществлению Программы на общеевропейском уровне, включают:

1. Повышение статуса Программы как движущей силы Лиссабонской стратегии. Повышение вовлечения участников всех уровней.

2. Максимально эффективное использование ОМК, адаптированного к сфере образования и подготовки: уточнение мандатов рабочих групп, рационализация методов координации и повышение синергии, разработка и применение адекватных форм взаимной оценки, с тем, чтобы малые группы стран могли сотрудничать по вопросам, представляющим взаимный интерес.

«Обеспечение комплиментарности и последовательности различных инициатив. Для 31 страны, участвующей в Программе «Образование и подготовка 2010», необходима более тесная координация с Болонским процессом. В целом аргументы в пользу не интегрированной параллельной деятельности будут существенно снижаться в будущем как в высшем, так и среднем профессиональном образовании, если только она не является значительно более амбициозной и эффективной»²⁰.

Качество и сопоставимость индикаторов нуждаются в совершенствовании и регулярном пересмотре. Постоянная группа по индикаторам и все рабочие группы предложат до конца 2004 г. сжатый список новых индикаторов и их модальностей по следующим ключевым областям: ключевые компетенции, особенно способности к обучению; эффективность инвестиций; ИКТ; мобильность; образование для взрослых и профессиональное обучение и подготовка.

3. Дополнительное усиление и повышение эффективности ОМК через механизм регулярного мониторинга прогресса, который в то же время не должен быть слишком бюрократизирован.

Доклад о реализации программы должен представляться Комиссией и Советом на весенних заседаниях Европейского Совета в 2006, 2008 и 2010 годах. Страны-члены будут

²⁰ «Education and Training 2010- the success of Lisbon Strategy hinges on urgent reform». Brussels. 3 March 2004. Council of European Union. 6905/04.

представлять Комиссии необходимые данные, отражающие приоритеты и действия, предпринятые на национальном уровне²¹. Информация должна носить интегрированный характер и включать данные о реализации плана мобильности, мер по осуществлению Копенгагенской Декларации и аспектов, относящихся к Болонскому процессу.

Доклад и рекомендации стали этапным событием современного периода сотрудничества в сфере образования с точки зрения совершенствования методов координации и мониторинга, уточнения приоритетов программы взаимодействия на следующий период и роли Программы в осуществлении целей Лиссабонской стратегии, а также шагом на пути определения характера взаимодействия с Болонским процессом, и импульсом для разработки и принятия новых решений и мер в сфере образовательного сотрудничества.

На 2585 заседании Совета по образованию, молодежной политике и культуре в Брюсселе 27-28 мая 2004 г. были приняты: Заключение об «Обеспечении качества в образовании и подготовке», Резолюция Совета о «Консультировании через всю жизнь в Европе», достигнуто политическое согласие о едином портфеле для квалификаций и компетенций, Заключение об «Идентификации и валидации результатов неформального и информального обучения», достигнуто политическое согласие о рационализации и повышении эффективности СЕДЕФОП, а также Заключение «О будущих программах обучения и подготовки». Кроме того, был одобрен интегрированный подход и необходимость обеспечения эффективности программ Сообщества по образованию²² для достижения целей «Образования и профессиональной подготовки 2010»²³.

Благодаря знаменательному совпадению или учитывая, что тактика выбора времени представления предложения имеет влияние на его судьбу, на политически благоприятном фоне одобрения Конституционного договора в июне 2004 г.²⁴, и подписания Римского Конституционного договора в октябре того же года, Комиссия вновь подняла вопрос о сотрудничестве по обеспечению качества в высшем образовании. Опираясь на согласие относительно приоритетности измерения качества, отраженного как в самой Программе «Образование и профессиональная подготовка 2010», так и в Докладе о реализации рабочей программы: «Образование и профессиональная подготовка 2010», и, учитывая результаты дискуссии по Предложению ЕК «Эффективность инвестиций в образование и подготовку: императив для Европы», Комиссия разработала Предложения для Рекомендаций Совета и Европейского парламента о дальнейшем сотрудничестве по обеспечению качества в высшем образовании²⁵. Хотя Рекомендации не имеют обязательной силы, и их реализация прямо зависит от воли государств-участников, они способствуют сближению национального права государств-членов, поскольку обладают определенным моральным весом, обусловленным статусом институтов ЕС и общей обязанностью стран-членов исполнять согласованные действия, то есть относятся к сфере, так называемого мягкого права. Предложения содержат «пять шагов к взаимному признанию»: А) создание всеми институтами высшего образования жестких внутренних систем обеспечения качества; Б) учреждение независимых агентств по обеспечению качества и аккредитации в их оценках, применение общего набора стандартов, процедур и правил, изложенных в Рекомендациях Совета от сентября 1998 года; В) создание Европейского реестра агентств по обеспечению качества и аккредитации и определение

²¹ Информация о докладе и решениях Заседания 2710 сессии Совета ЕС по Образованию, молодежи и культуре и весеннего саммита 2006 года представлена в третьем номере Вестника.

²² Communication from the Commission. The new Generation of the Community Education and Training Programmes after 2006. Brussels, 9.3.2004. COM (2004) 156 final.

²³ 2585th Council meeting – Education, Youth and Culture - Brussels, 27-28 May 2004. Council of the European Union. 9283/04 (Presse 155).

²⁴ Presidency Conclusions. Brussels EC. 17 and 18 June 2004. Council of the EU. Brussels. 19 July 2004. 10679/2/04.REV 2.

²⁵ Proposal for a recommendation of the Council and of the European Parliament on further cooperation in quality assurance in higher education, Brussels. 12.10.2004, COM (2004) 642 final.

условий регистрации; Г) возможность для институтов высшего образования выбирать из реестра агентство, соответствующее его потребностям и профилю; Д) принятие результатов оценки агентств официального реестра как основы для решений по лицензированию и финансированию, включая право на гранты и займы студентам.

Тот факт, что данное важнейшее предложение Комиссии, не получив официального одобрения ЕП и Совета, уже нашло отражение в Бергенском Коммюнике, свидетельствует о глубочайшем влиянии процессов, происходящих на пространстве высшего образования в ЕС, на развитие сотрудничества по формированию общеевропейского пространства высшего образования в рамках Болонского процесса.

В преддверие мартовского саммита 2005 г., приоритетным вопросом которого являлось среднесрочная оценка реализации целей Лиссабонской стратегии, Совет по образованию, молодежной политике и культуре на 2639 заседании 21 февраля 2005 г. на основе доклада Комиссии²⁶ обсудил ход реализации целей для систем образования и подготовки²⁷. В Заключении для представления на весеннем саммите, посвященном среднесрочной оценке реализации Лиссабонской стратегии, еще раз были подчеркнуты три основные приоритета для действия в рамках рабочей программы «Образование и подготовка 2010»:

- Фокусировать реформы и осуществлять инвестиции в области, ключевые для формирования общества, основанного на знаниях;
- Сделать образование в течение всей жизни реальностью;
- Сформировать европейское пространство образования и подготовки.

Отмечено, что созданы некоторые условия для их реализации: достигнуто согласие по Европассу и другим ключевым вопросам, таким как определение и валидация результатов неформального и информального обучения; обеспечение качества в профессиональном образовании и консультирование в течение жизни. Под влиянием Болонского процесса достигнут прогресс в реформировании учебных планов в высшем образовании в Европе. Программа Ерасмус Мундус содействует продвижению ЕС как центра совершенства в сфере образования в мире. Однако для выполнения институтами высшего образования их ключевой роли в достижении Лиссабонских целей необходима большая поддержка со стороны ЕС.

Опираясь на опыт мониторинга и рекомендации, сформулированные в Докладе о реализации рабочей программы: «Образование и подготовка 2010- успех Лиссабонской стратегии зависит от срочной реформы»²⁸, Совет по образованию, молодежной политике и культуре на заседании 26 февраля 2004 г., в Брюсселе, принял ряд критериев, одинаково значимых для Лиссабонской стратегии, которые должны быть достигнуты до 2010 года.

Совет рекомендовал:

Фокусировать реформы и инвестиции на ключевых для общества знания областях, в том числе, через:

- Повышение и эффективное использование государственного и частного финансирования в образование и подготовку;
- Развитие культуры совершенства и оценки в системах для обеспечения становления Европы как мирового эталона качества.
- Совершенствование управления на национальном уровне, вовлечение всех партнеров.

²⁶ Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Interim Report. Commission Staff paper. Brussels. 22.3.2005. SEC (2005) 419.

²⁷ 2639th Council meeting-Education, Youth and Culture – Brussels. 21 February 2005. 60079/05 (Presse 20) Contribution to the Spring European Council on mid-term review of the Lisbon Strategy- Council conclusions.

²⁸ “Education and Training 2010- the success of Lisbon Strategy hinges on urgent reform”. Brussels. 3 March 2004. Council of European Union. 6905/04.

- Усиление синергии и взаимодополняемости между образованием и другими политическими сферами: занятостью, исследованиями, инновацией и макроэкономической политикой.

Превратить образование в течение всей жизни в реальность, в том числе, через:

- Увеличение возможностей обучения;
- Стимулирование обучения через создание гибких форм;
- Определение моделей разделенного участия в финансировании для продолжения обучения;
- Определение национальных стратегий для преодоления разрыва: между крупными и мелкими компаниями; высоко и низко квалифицированными гражданами;
- Принятие интегрированной программы обучения в течение всей жизни.

Обеспечить формирование Европейского пространства образования и подготовки, на основе:

- Усиления открытого метода координации, через:
 - работу во взаимно обучающих кластерах, фокусируясь на приоритетных сферах,
 - совершенствование охвата, повышения точности и надежности образовательной статистики,
 - определение индикаторов в новых сферах.
- Принятия общих ориентиров на европейском уровне в сфере ключевых компетенций и подготовки преподавателей и учителей.
- Усиления роли образовательных институтов и совершенствования качества высшего образования с целью повышения его международной привлекательности и мобильности студентов и преподавателей.
- Повышения синергии и комплиментарности высшего образования и исследований с целью стимулирования инноваций и занятости, а также сетевого взаимодействия центров совершенства.
- Разработки до конца 2010 г. **Европейской квалификационной рамки, основанной на компетенциях и результатах обучения, как общего ориентира, включающего профессиональное и общее образование.**

Совет подчеркнул важность на уровне глав государств и правительств ЕС:

- Подтвердить приверженность образованию в течение всей жизни как *sine qua non* достижения целей Лиссабонской стратегии.
- Подтвердить приоритет введения в жизнь последовательных и всеобъемлющих стратегий реализации образования в течение всей жизни до 2006 г. включая все уровни и измерения образования и подготовки.
- Усилить Европейскую кооперацию в образовании и профессиональной подготовке с целью стимулирования реформ через:
 - взаимное обучение;
 - повышение качества процесса мониторинга;
 - повышение вклада профессионального образования, высшего образования и исследований в реализацию Лиссабонской стратегии;
 - разработку и внедрение Европейской квалификационной рамки.

Предложения и рекомендации Совета нашли достаточно полное отражение в решениях мартовского заседания ЕС. На саммите еще раз было отмечено, что «человеческий капитал – главный капитал Европы», обучение в течение всей жизни является *sine qua non* достижения целей Лиссабонской стратегии»²⁹. В этой связи страны-члены должны усилить меры **по повышению общего стандарта образования и**

²⁹ Presidency Conclusions. EC Brussels. 22 and 23 March 2005. Council of the EU. Brussels. 23 March 2005. 7619/1/05.REV 2.

снижению количества граждан, не завершающих среднее образование, продолжая реализацию программы «Образование и профессиональная подготовка 2010».

Формирование европейского пространства образования должно стимулироваться через географическую и профессиональную мобильность. ЕС обратил внимание на значение распространения Европаспорта и принятия **Директивы о признании профессиональных квалификаций в 2005** и Европейской квалификационной рамки в 2006 г.³⁰. Таким образом, фактически было сформулировано поручение Совету и Комиссии о завершении работ по реформе системы признания профессиональных квалификаций, выработке и согласованию Европейской квалификационной рамки³¹.

Учитывая задачу подготовки доклада по результатам второго цикла Программы, Совет по образованию, молодежной политике и культуре на 2661 заседании 23 и 24 мая 2005 г.³² обсудил механизм дальнейшей работы, и принял Заключение «Об индикаторах в образовании и подготовке»³³. Совет отметил целесообразность:

- Разработки последовательной рамки индикаторов и критериев для мониторинга деятельности и прогресса в сфере образования и подготовки;
- Разработки необходимых данных для новых индикаторов;
- Развития усиленного сотрудничества для создания рамки индикаторов, поддержанной соответствующими источниками данных **за пределами горизонта 2010** Лиссабонской стратегии.
- Создания исследовательской единицы по образованию в течение всей жизни.

Работа должна осуществляться на основе:

- Полного использования существующих данных и индикаторов, обеспечивая их дальнейшее значение, своевременность и сопоставимость.
- Учета особенностей организационной структуры систем образования стран-членов, и избегать дополнительной финансовой и административной нагрузки.
- Продолжения тесного сотрудничества с международными организациями, активно работающими в данной сфере.

Совет предложил Комиссии:

- Подготовить предложение о стратегии в сфере индикаторов, включая сферы эффективности инвестиций, ИКТ, мобильность, образование для взрослых, преподавателей и учителей, профессиональное образование и подготовку, социальное включение. В сфере, где отсутствуют сопоставимые данные, представить Совету детализированное предложение по выработке новых индикаторов в следующих областях:
 - обучение обучению;
 - языковые навыки;
 - и других релевантных областях.
- Подготовить технические спецификации для предлагаемого нового обзора, с учетом опыта других организаций, политического значения, учета стоимости работ, графика реализации и предложения по управлению.

Это решение еще раз подчеркивает, что мониторинг деятельности и прогресса через использование индикаторов и критериев является важной частью Лиссабонского процесса, позволяет выявить слабые места и сильные стороны для обеспечения

³⁰ Ibid.

³¹ “Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning” COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Brussels. 8.7.2005, SEC(2005) 957.

³² 2661th Council meeting-Education, Youth and Culture-Brussels, 23 and 24 May 2005. 9060/05 (Presse 118).

³³ Council Conclusions of 24 May 2005 on new indicators in education and training. Official Journal of the European Union. C 141/7. 10.6.2005 (2005/C 141/04).

стратегического руководства и управления долгосрочной и краткосрочной программами, в том числе, в сфере образования.

Вторая половина 2005 г. (июль-декабрь 2005 г.), был особенно сложным для ЕС и стран членов. Негативные итоги референдумов во Франции (29.05.05) и Нидерландах (1.06.05) по проекту Договора по Конституции; рост евро-скептицизма; задача согласования и достижения согласия по бюджету на финансовую перспективу 2007-2014 гг. оказали заметное влияние на повестку дня саммитов, программу Президентства и ее результаты, но не снизили актуальности сотрудничества по приоритетным направлениям Программы «Образование и профессиональная подготовка 2010». В качестве ключевых вопросов для сотрудничества в сфере образования в рамках Президентства Великобритании были заявлены:

- Новые программы Сообщества в сфере образования, направленные на развитие кооперации между образовательными институтами и академические обмены;
- Анализ проблемы повышения производительности через повышение качества рабочей силы в Европе, согласование конкретных шагов для продолжения работы в этой сфере на основе ОМК;
- Подготовка доклада о вкладе образования и подготовки в конкурентоспособность общества;
- Совершенствование систем обеспечения качества в рамках общеевропейского пространства высшего образования.

Неформальное заседание Совета по образованию, состоявшееся 12-13 июня 2005 г. в Лондоне, было посвящено обсуждению секторальных навыков и подходам к вовлечению работодателей в профессиональное образование, значению инвестиций в развитие навыков для повышения производительности и внедрению инноваций. Кроме того, состоялось обсуждение Европейской квалификационной рамки для обучения в течение всей жизни.

В ключевом выступлении Рут Келли, министр Великобритании по образованию и подготовке, отметила «Мы не сможем конкурировать с быстро растущими экономиками Китая и Индии ...без повышения уровня и качества навыков в наших экономиках. Мы должны создать рынок с высокой добавленной стоимостью и сделать это быстро – потому что эти страны не собираются оставаться рыночными экономиками с низкой добавленной стоимостью. Экономические выгоды от образования делают его обязательным условием реализации Лиссабонской повестки дня. Поэтому необходимо:

- продемонстрировать, что инвестиции в развитие навыков содействуют повышению производительности;
- использовать новые подходы для вовлечения работодателей в развитие навыков, специфических для различных секторов экономики;
- фокусировать усилия для развития высшего образования мирового уровня качества;
- развивать эффективные методы обучения на основе ИКТ»³⁴.

Министры образования еще раз подчеркнули необходимость повышения инвестиций в знания, развитие навыков и высшее образование для достижения целей устойчивого экономического развития, большей и лучшей занятости и социальной сплоченности.

В сентябре 2005 г. завершилась работа по реформе системы признания профессиональных квалификаций, была принята Директива 2005/36/ЕС Европейского Совета и Европейского парламента от 7 сентября 2005 года о признании профессиональных квалификаций (текст применим для Европейского экономического

³⁴ Keynote opening speech by the Rt Hon Ruth Kelly MP, Secretary of State for education and skills, at the Informal meeting of education ministers from the EU, Accession, Candidate and EEA Countries, London, 12 July 2005. UK EU Presidency Speeches.

пространства)³⁵. Директива консолидирует 15 действовавших ранее Директив в единый законодательный акт, включая 12 секторальных директив, регулирующих взаимное признание в сфере медицины, ветеринарии, фармации и архитектуре³⁶, и три директивы, установившие общую систему признания профессиональных квалификаций, охватывающие большинство других регулируемых профессий. Директива вошла в силу 20 октября 2005 г., страны-члены ЕС должны осуществить меры, обеспечивающие ее исполнение, до 20 октября 2007 г. Первая глава Директивы определяет условия общей системы взаимного признания свидетельства о подготовке; глава вторая определяет условия признания профессионального опыта; глава третья определяет условия взаимного признания в профессиях, перечисленных выше.

Директива предусматривает назначение в странах-членах не позднее 20 октября 2007 г. «уполномоченных структур и компетентных органов, ответственных за присвоение и получение свидетельства о формальных квалификациях и других документов или информации, и компетентных органов, уполномоченных получать заявления и принимать решения по признанию, предусмотренные в данной Директиве»³⁷, и предоставление соответствующей информации странам членам и Европейской Комиссии. Каждая страна – член также должна назначить координатора деятельности этих уполномоченных структур и контактный центр. Мандат координатора включает содействие реализации положений Директивы. Функции контактного центра, который должен начать действовать не позднее 20 октября 2007 г., заключается в обеспечении граждан и контактных центров других стран-членов всей информацией, касающейся взаимного признания профессиональных квалификаций, и содействию гражданам в осуществлении их права на признание квалификаций. Деятельность ЕК по реализации Директивы осуществляется при поддержке Комитета по признанию профессиональных квалификаций, состоящего из представителей стран-членов, под председательством представителя Комиссии. В задачи Комиссии входит также организация консультаций с экспертами, представляющими группы профессий, включенных в Директиву. С октября 2007 г. страны-члены должны предоставлять в комиссию отчет о реализации Директивы, включающий статистические данные по принятым решениям и анализ проблем, возникающих при применении положений Директивы. Каждые пять лет Комиссия должна готовить доклад о реализации директивы. Принятие Директивы обеспечивает упрощение системы признания профессиональных квалификаций, содействуя повышению адаптивности и гибкости европейского рынка труда, завершает процесс переработки нормативной базы взаимного признания в ЕС, начатый в марте 2001 года по поручению Стокгольмского саммита ЕС.

Не смотря на сложную внутреннюю ситуацию и отсутствие решения по финансовой перспективе на 2007-2013гг., Совет по образованию, молодежной политике и культуре на 2689 заседании 14-15 ноября 2005 г. принял ряд важных решений³⁸. В-первых, было достигнуто согласие о Решении об учреждении программы для образования в течение всей жизни, целью которой является обеспечение финансовой поддержки для европейского сектора образования на период 2007-2013³⁹. Согласована Резолюция Совета «О мобилизации интеллектуального потенциала в Европе», согласно которой страны-члены должны обеспечивать условия для:

³⁵ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and the Council of 7 September 2005 on the recognition of the professional qualifications (Text with EEA relevance). Official Journal L 255, 30/09/2005 P.0022-0142.

³⁶ Эти директивы касаются профессий врача, медицинской сестры, стоматологии, ветеринарной хирургии, акушерства, фармации, архитектуры.

³⁷ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and the Council of 7 September 2005 on the recognition of the professional qualifications (Text with EEA relevance). Article 56. Official Journal L 255, 30/09/2005 P.0022-0142.

³⁸ 2689th Council Meeting – Education, Youth and Culture, Brussels, 14-15 November 2005, 14061/05 (Presse 284).

³⁹ Ibid. Partial Political agreement on a decision establishing the lifelong programme.

- Повышения институтами высшего образования в Европе качества с точки зрения успеваемости, доступности, качества исследований по сравнению с другими странами мира;
- Адаптации к изменяющимся обстоятельствам с целью повышения качества, привлекательности и значимости для общества и экономики;
- Повышения устойчивости финансирования, через увеличение инвестиций и диверсификацию источников;
- Усиления социального измерения и развития партнерства с местным сообществом и бизнесом.

Совет предложил странам-членам направить усилия на достижение приоритетов, сформулированных в Резолюции, и подготовить анализ достигнутого для подготовки совместного промежуточного отчета по реализации Программы «Образование и профессиональная подготовка 2010».

Во время обмена мнениями по Программе «Образование и профессиональная подготовка 2010» еще раз в качестве приоритетов были выделены: необходимость достижения согласия о ЕКР; повышения инвестиций в образование и в обучение в течение всей жизни; повышения качества подготовки, особенно через повышение качества подготовки преподавателей; повышения мобильности; повышения статуса профессионального образования; включения новых технологий в школьную программу; повышения качества изучения иностранных языков.

Принято Заключение Совета о Формировании навыков и компетенций⁴⁰. Заключение опирается на решение мартовского заседания Европейского Совета о том, что концентрация усилий на знаниях, инновациях и человеческом капитале является *sine qua non* для достижения целей Лиссабонской повестки дня. Согласно Интегрированным рекомендациям для достижения роста и занятости 2005-2008, необходима адаптация систем образования и подготовки, повышение их прозрачности, привлекательности и стандартов качества, а также обеспечение «способности реагировать на новые потребности в ключевых компетенциях и будущих квалификационных навыках на основе совершенствования определения и прозрачности квалификаций, их эффективного признания и валидации результатов неформального и информального обучения»⁴¹.

Учитывая это, Совет согласился, что создание Европейской квалификационной рамки должно обеспечить прозрачность и признание навыков и компетенций, необходимых рынку труда...и дать возможность системе образования направить усилия на новые задачи. Совет призвал страны – члены «обеспечить эффективное сотрудничество между соответствующими министерствами для разработки стратегии для навыков и компетенций. Формирование партнерств на различных уровнях, которые создадут систему, эффективно откликающуюся на спрос, учитывающую долгосрочные потребности в навыках и компетенциях, содействующую повышению инвестиций в навыки и компетенции...».

В свою очередь задача Комиссии - сформировать в 2006 г. кластеры стран-членов, желающих сотрудничать и развивать систему взаимного обучения по секторальным навыкам, как часть программы «Образование и профессиональная подготовка 2010». Совет выразил надежду, что СЕДЕФОП и Европейский фонд образования завершат в 2006 г. обзор различных секторальных подходов к навыкам и компетенциям в ЕС⁴². Таким образом, по крайней мере по двум заявленным приоритетам сотрудничества в сфере образования в рамках второго полугодия 2005 г., были достигнуты вполне определенные успехи.

⁴⁰ Conclusions of the Council and of the representatives of the Governments of the Member states, meeting within the Council, on the role of the development of skills and competencies in taking forward the Lisbon goals. OJ C 292/3. 24.11.2005.

⁴¹ 2689th Council Meeting – Education, Youth and Culture, Brussels. 14-15 November 2005, 14061/05 (Presse 284).

⁴² 2689th Council Meeting – Education, Youth and Culture, Brussels. 14-15 November 2005, 14061/05 (Presse 284).

В заключении представляется целесообразным подчеркнуть несколько основных положений.

Положения о социальной политике Договора об учреждении Европейского экономического сообщества не включали образовательную политику в перечень основных направлений деятельности, однако, заложили возможность осуществления общей политики в сфере профессиональной подготовки, которая и была реализована. Согласно статьям 149 и 150 Договора о Европейском Союзе, к Компетенции Сообщества относятся комплиментарные и поддерживающие меры. Однако в значительной степени сотрудничество в сфере образования развивалось на основе Директив и Решений Совета, с учетом различного рода рекомендаций, заключений, резолюций Совета по образованию и документов Комиссии.

Динамика развития сотрудничества в сфере образования в ЕЭС тесно связана с динамикой интеграционных процессов в экономической и политической сферах и конгруэнтна четырем этапам модификации взаимосвязи между экономической интеграцией и социальным развитием, выделяемым в истории ЕЭС⁴³. В текущем периоде представляется целесообразным выделить два дополнительных этапа:

- принятие Лиссабонской стратегии и среднесрочный период ее реализации, разработка и принятие Программы «Образование и профессиональная подготовка 2010» (2000- 2005 гг.) и
- завершение первого цикла Программы «Образование и профессиональная подготовка 2010», углубление сотрудничества в сфере образования, совершенствование механизмов открытого метода координации, формирование критериев и индикаторов мониторинга реализации программы, признание образования *sine qua non* достижения целей Лиссабонской стратегии (2005 – 2010 гг.).

В сфере образовательного сотрудничества формировались некоторые элементы метода сотрудничества, в последствии получившего название открытого метода координации. Инструменты Программ Сообщества вводят в практику и закрепляют такие элементы координации, как совместное установление целей, определение индикаторов реализации, мониторинг и сопоставление их реализации на национальном уровне.

Усиленное европейское сотрудничество в профессиональном образовании и подготовке, целью которого является содействие реализации более широких экономических и социальных приоритетов, осуществляется на межгосударственной основе, опираясь на открытый метод координации.

Углубление сотрудничества в сфере образования сопровождается введением новых рабочих процедур взаимодействия в Совете, основная цель которых обеспечить большую последовательность, эффективность, усилить политическое воздействие сотрудничества сообщества в сфере образования и подготовки, усилить синергию между сотрудничеством сообщества в сфере образования и подготовки и другими смежными сферами.

Характер взаимодействия между процессами, осуществляющимися в сфере образовательного сотрудничества в ЕС, и процессом формирования общего пространства высшего образования меняется, трансформируясь от параллельного движения к обеспечению комплиментарности и последовательности инициатив по мере усиления понимания общности целей и необходимости синергии инициатив. Многие методы и механизмы координации и управления являются общими для обоих процессов.

⁴³ Борко Ю.А. Социальная политика и экономическая интеграция: механизмы взаимодействия. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. /Ред. Ю.А. Борко и О.В. Буторина. Москва.: Эдиториал УРРС, 2001.