

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

Основные события в сфере образовательной политики в ЕС во второй половине 2007 г.*

Календарь Президентства Португалии в ЕС во второй половине 2007 г. был наполнен весьма разнообразными, запланированными, подготовленными, но от этого не менее знаменательными событиями. Наиболее значимым среди них стало подведение итогов очередного двухлетнего цикла реализации программы ЕС «Образование и подготовка 2010».

В октябре Европейский парламент одобрил в первом чтении Рекомендации об учреждении Европейской квалификационной рамки для обучения в течение всей жизни. После уточнения текста рекомендаций на всех языках стран – членов ЕС акт должен формально вступить в силу¹. Это означает начало нового этапа сотрудничества по обеспечению прозрачности и сопоставимости, облегчению взаимного признания квалификаций в странах – членах ЕС.

На ноябрьском заседании Совета по образованию, молодежной политике и культуре был принят ряд решений по ранее согласованным вопросам². Прежде всего, Заключение о повышении качества педагогического образования³, подготовленное на основе Предложения Комиссии⁴, а также Резолюция Совета об образовании и подготовке как ключевом двигателе Лиссабонской стратегии⁵ и Резолюция о новых навыках для нового типа занятости⁶. Делегации согласовали общие подходы по реализации

продолжения программы «Эрасмус-Мундус» в рамках текущей финансовой перспективы до 2013 г.; обсудили возможности усиления социальной поддержки для студентов, находящихся в социально-экономических условиях, не позволяющих воспользоваться возможностями осуществления мобильности в рамках программы «Эрасмус». В ходе заседания прошли дискуссии по концепции «мультилингвистичной» Европы, в том числе о задачах и целях на ближайшие три-пять лет, методах и ключевых видах работ по достижению этих целей.

Представители делегаций обменялись опытом осуществления мероприятий по модернизации университетов в странах – членах ЕС, направленных на повышение их автономии, ответственности и подотчетности. Участники дискуссии подчеркнули значение качества высшего образования для инноваций как одного из ключевых элементов международной конкурентоспособности ЕС.

К декабрьскому заседанию Европейского Совета подготовлен очередной совместный доклад Европейской комиссии и Совета по образованию о реализации странами-членами целей программы «Образование и подготовка 2010»⁷. Доклад опирается на анализ национальных отчетов о состоянии реализации целей Программы по набору ключевых параметров и

* Материал подготовлен д. полит. н., профессором, директором Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ Мариной Владимировной Ларионовой.

¹ Подробно содержание Рекомендаций см. в: Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2006. № 7.

² Education, Youth and Culture. 2829th meeting of the Council, Brussels, 15 and 16 November 2007. Council of the European Union. 14806/07 (Presse 256). Provisional Version.

³ Council Conclusions on Improving the Quality of Teacher Education. Official Journal of the European Union C 300/6 of 12 December 2007.

⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Improving the Quality of Teacher Education. Commission of the European Communities. Brussels, 3, 8.2007 COM (2007) 392 final.

⁵ Council resolution on Education and Training as a key driver of the Lisbon Strategy. Official Journal of the European Union C 300/1 of 12 December 2007.

⁶ Council resolution on the New skills for new jobs. Official Journal of the European Union C 290/1 of 4 December 2007.

⁷ Delivering Lifelong learning for knowledge, creativity and innovation. Draft 2008 joint progress report of the Council and the Commission on Implementation of the “Education and Training 2010 work programme”. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission of the European Communities. Brussels, 12.11.2007. COM (2007) 703 final. {SEC (2007) 1484}.

индикаторов, представленных странами – членами ЕС. Напомним, параметры были приняты в 2003 г.⁸ при подготовке первого доклада и включают следующие индикаторы:

- снижение количества граждан, не завершивших школьное обучение, до 10%;
- увеличение числа граждан в возрасте 22 лет, завершающих полное среднее образование, до 85%;
- снижение на 20% к 2010 г. количества слабо успевающих школьников в возрасте 15 лет (грамотность в чтении);
- увеличение, по крайней мере, на 15% количества выпускников вузов по направлениям «математика», «наука и технологии», с одновременным снижением гендерного дисбаланса;
- увеличение среднего уровня участия граждан в возрасте от 25 до 64 лет в программах обучения в течение всей жизни до 12,5%;
- увеличение уровня инвестиций в развитие человеческих ресурсов (отсутствие конкретного показателя по последней цели еще раз подчеркивает чувствительность социальной сферы).

Следует напомнить, что индикаторы являются не конкретными целями для отдельных стран, но «контрольными уровнями для среднеевропейских показателей <...> целями для Союза в целом, и коллективная ответственность стран – членов за достижение этих целей к 2010 г. трансформируется в действия на национальном уровне на основе национальных приоритетов и соблюдения принципа subsidiarity»⁹.

Итоги мониторинга реализации целей программы «Образование и подготовка 2010» будут проанализированы подробно в следующем номере «Вестника», в данном обзоре следует отметить, что результаты очень неровные по странам и задачам. В большинстве стран признание значения и необходимости развития образования и подготовки нашло отражение во включении этих задач в Лиссабонские национальные программы реформ 2005–2008 гг., в увязке операционных программ структурных фондов с приоритетами программы «Образование и подготовка 2010».

В части обучения в течение всей жизни отмечается значительный прогресс. В большинстве стран сформированы стратегии обучения в течение всей жизни, определены национальные приоритеты, выстраиваются связи между секторами, формируются национальные квалификационные рамки, увязанные с Европейской квалификационной рамкой. Более медленными темпами идет формирование систем валидации результатов неформального и информального обучения. Недостаточно вовлечены в программы обучения занятое население старшего возраста и низкоквалифицированные рабочие. В 2006 г. в среднем 9,6% европейцев в возрасте от 25 до 64 лет участвовали в каких-либо формах обучения длительностью свыше четырех недель. При этом наилучшие показатели у Дании (29%), Великобритании (26,6%) и Финляндии (23,1%), в то время как в Италии, Греции, Польше, Португалии, Словакии и Венгрии менее 5% граждан охвачены такими программами. Однако еще много усилий необходимо приложить для реального внедрения стратегий обучения в течение всей жизни, повышения государственного финансирования образования, отражения параметров и индикаторов Программы в национальных целях, заявленных на сегодняшний день не всеми странами.

По блоку раннего (дошкольного) обучения как фундамента эффективности и равенства возможностей осуществляется работа по пересмотру содержания, возможностей учителей для осуществления педагогической деятельности, повышения качества и уровня инвестиций, в том числе через увеличение количества персонала в структурах, осуществляющих программы дошкольного обучения. В 2005 г. в ЕС 85,7% детей в возрасте 4 лет были охвачены программами дошкольного обучения, это больше, чем в США (65,3%), но меньше, чем в Японии (94,7%). Однако ситуация сильно различается по странам. Так, в Бельгии, Великобритании, Испании, Италии, Франции практически все дети участвуют в программах дошкольного обучения. В Ирландии, Литве, Польше и Финляндии – не более половины. В Турции и Македонии – только 5 и 15,4% соответственно.

Что касается качества школьного обучения и его результатов, показатели по ключевым

⁸ Council Conclusions on reference levels of European Average Performance in Education and Training (benchmarks). Outcomes of proceedings of the Council, 5 and 6 May 2003, Council of the European Union. Brussels, 7 May 2003, 8981/03. EDUC 83.

⁹ Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Interim Report./ Commission Staff paper. Brussels, 22.3.2005. SEC (2005) 419.

вым компетенциям пока не дают существенной основы для оптимистического прогноза. Средний показатель в 16 странах ЕС, по которым имеются сопоставительные данные по грамотности в чтении, математике и науке, достигает 19,8% слабоуспевающих учеников в 2003 г. по сравнению с 19,4% в 2000 г. При этом Греция, Словакия, Италия, Люксембург, Германия, Португалия, Испания составляют группу стран с наибольшим процентом слабоуспевающих школьников (более 21%), в то время как в Финляндии таких учеников только 5,7%.

Существенные проблемы связаны с реализацией целей снижения количества граждан, не завершивших школьное обучение и не получивших базовых компетенций, а следовательно, не способных эффективно работать, полноценно участвовать в системах обучения в течение всей жизни, в жизни общества знания. В 2006 г. средний показатель по ЕС для детей, не завершающих школьное обучение, составил 15,3%, т.е. снизился на 2,3% по сравнению с 2000 г. При существующей динамике цель программы «Образование и подготовка 2010» (10% школьников, не получивших полное школьное образование) неосуществима. Уровень завершивших среднее образование граждан в возрасте 20–24 лет в 2006 г. в среднем по ЕС составил 77,8%. Ряд стран (Чехия, Польша, Словакия, Словения, Швеция, Австрия, Ирландия, Финляндия) уже сейчас имеют показатели от 85% до 95%. Однако общее среднее повышение на 1,2% по сравнению в 2000 г. незначительно и совершенно недостаточно для достижения цели 2010 г. – 85% граждан в возрасте от 25 до 64 лет с полным средним образованием.

Безусловно, влияние на качество школьного обучения оказывает тот факт, что современные системы подготовки учителей не дают адекватного потребностям современной школы образования, то же касается послевузовского обучения и повышения квалификации педагогов. Только в одиннадцати странах повышение квалификации является обязательным требованием. По данным ОЭСР на 2004 г., только 48% учителей старших классов средней школы принимали участие в каких-либо программах повышения квалификации.

Профессиональное образование по-прежнему слабо интегрировано в общую систему образования, сохраняются значительные ба-

рьеры для перехода от профессионального к высшему образованию. Недавние результаты программы ОЭСР PISA показывают, что в среднем по странам, по которым имеются данные, учащиеся профессиональных программ в возрасте 15 лет показывают значительно худшие результаты, чем их сверстники в общих программах. Примерно на 47 пунктов ниже, что в целом, после поправки с учетом социально-экономических факторов, все равно соответствует приблизительно году обучения в школе. Перед странами – членами ЕС стоит задача наращивать усилия, направленные на повышение качества и привлекательности профессионального образования и обеспечение соответствия его результатов требованиям рынка труда. Это особенно важно, учитывая, что пропорция школьников старших классов средней школы, поступающих на профессиональные программы, в последние годы довольно стабильна и составляет 54% (по данным 2004 г.), хотя и существует заметная разница между странами – от 10% в Ирландии и Португалии до почти 80% в Чехии, более двух третей школьников в Австрии, Великобритании, Нидерландах, Словакии, Словении и Бельгии. Объем финансирования (как процент от ВВП) также существенно различается по странам. В 2003 г. Финляндия выделила наибольшее из всех стран – членов ЕС количество средств на профессиональное образование – 1,1% от ВВП, Чехия, Венгрия, Нидерланды и Словакия – по 1% от ВВП. В целом в возрастной группе увеличился процент учащихся в профессиональных программах более высокого уровня (ISCED 3A) с 33% в 2000 г. до 50% в 2004 г. Процент учащихся в программах более низкого уровня (ISCED 3C), не дающих доступа к дальнейшему высшему образованию (ISCED 5A, 5B), снизился до 19%.

В высшем образовании цель повышения на 15% количества выпускников по направлениям «математика», «науки и технологии»¹⁰ оценивается в целом как достижимая в среднем по ЕС, учитывая средний рост на 4,7% в год (более 35 тыс. выпускников в год) в период 2000–2005 гг. Однако наблюдается существенная разница не только по странам, но и по дисциплинам. Например, количество выпускников по направлению «вычислительная техника» (программирование, информатика) выросло на 80%, количество выпускников по направлению «физика» в тот же период снизилось на 5%.

¹⁰ Общее направление «математика, науки и технологии» включает, согласно ISCED (42, 44, 46, 48, 52, 54, 58), естественные науки, физику, математику и статистику, вычислительную технику (computing), инженерию, производство и обработку, архитектуру и строительство.

Кроме того, существенной проблемой остается недостаточная занятость выпускников в науке.

Задачи повышения привлекательности европейского пространства высшего образования, усиления академической мобильности также решаются неравномерно. В период с 2000 по 2005 г. количество иностранных студентов в ЕС выросло с 5% до 6,7% от общего количества студентов и составило около 1,247 млн иностранных студентов в 24 странах ЕС в 2005 г. При этом количество студентов из Китая увеличилось в 5 раз – с 20 тыс. в 2000 г. до 107 тыс. в 2005 г. Значительную роль в увеличении потоков мобильности как между странами – членами ЕС, так и из третьих стран, сыграли программы «Эрасмус» и «Эрасмус-Мундус».

Значительные результаты отмечены в совершенствовании системы управления университетами, повышении университетской автономии, в том числе финансовой, при одновременном введении новых механизмов отчетности, апробируются новые формы вовлечения различных социальных партнеров в процессы управления, формирования учебных программ, определения результатов обучения¹¹.

Задача интегрированного подхода к повышению качества в высшем образовании, объединяющая триаду «обучение, исследования и распространение знаний», по-прежнему представляет значительную сложность. Попыткой создать модель интегрированного подхода является Европейский технологический институт. Достижение политического согласия Комитета постоянных представителей Совета (по конкурентной политике)¹² по Регламенту Европейского Парламента и Совета об Учреждении Европейского института инновации и технологии стало важным событием 2007 г. В результате Институт с бюджетом 309 млн евро на 2008–2013 гг. будет учрежден весной 2008 г.¹³

На национальном уровне примером интегрированного подхода стала инициатива федерального и земельных правительств Германии, направленная на повышение качества исследований в лучших университетах, отобранных на конкурсной основе. «Инициатива совершенства» предусматривает финансирование таких университетов в объеме 1,9 млрд евро в 2006–2011 гг.

Все еще недостаточно развита основа для повышения финансирования из частных источников. Так, только Испания, Швеция, Словения, Словакия и Турция ввели такие новые инструменты стимулирования частных инвестиций, как налоговые стимулы. Государственное финансирование образования на общеевропейском уровне в 2004 г. составило 5% ВВП (более 500 млрд евро), фактически снизившись на 0,17% по сравнению с 2003 г., при этом почти половина средств инвестируется в среднее образование¹⁴.

ЕС продолжает формировать и развивать институциональные основы и инструменты международного образовательного сотрудничества. Совместная декларация Европейской комиссии и Министерства образования Китая об усилении сотрудничества в сфере образования и подготовки между ЕС и Китаем¹⁵, а также Совместная декларация Европейской комиссии и министра культуры Китая об усилении сотрудничества в сфере культуры¹⁶, подписанные в ходе визита Яна Фигеля, комиссара по делам образования, профессиональной подготовки, культуры и молодежной политики ЕС, в Китай в октябре 2007 г., определяют качества нового партнерства ЕС и Китая в этих сферах. Партнерство характеризуется высоким уровнем и новым характером институционализации, и включает структурированный политический диалог по проблемам образования и профессиональной подготовки. Диалог предполагает

¹¹ Реформе управления высшего образования в ЕС посвящен специальный аналитический материал в данном номере.

¹² Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council – Establishing the European Institute of Innovation and Technology – political agreement. Council of the European Union. Brussels, 16 November 2007. Interinstitutional File: 2006/0197 (COD) 14699/07. EIT 19 EDUC 196 RECH 329 COMPET 352 CODEC 1291.

¹³ Подробнее о содержании и механизмах действия Европейского института инноваций и технологий см. Перфильева О.В. Европейский технологический институт: новая модель сотрудничества образования, бизнеса и науки // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2008. № 1.

¹⁴ Уровень ISCED 2 и 3.

¹⁵ Joint Declaration of Mr. Jan Figel' Commissioner for Education, Training, Culture and Youth, European Commission and Mr. Zhou Ji, Minister for Education People's Republic of China on reinforcing cooperation in the fields of education and training (<http://ec.europa.eu/education/china.pdf>).

¹⁶ Joint Declaration of Mr. Jan Figel' Commissioner for Education, Training, Culture and Youth, European Commission and Mr. Sun Jiazheng, Minister for Culture People's Republic of China on reinforcing cooperation in the field of culture (<http://ec.europa.eu/education/china.pdf>).

регулярный обмен опытом и наилучшими практиками, обзоры развития образования и образовательной политики, анализ основных проблем, исследования и обмен знаниями по горизонтальным и секторальным вопросам. Диалог должен содействовать взаимному признанию академических степеней аккредитованных высших учебных заведений Китая и стран – членов ЕС. Стороны разработают совместно «развивающуюся» рабочую программу для диалога, а также сотрудничества по образованию и профессиональной подготовке, причем Декларация предусматривает регулярный анализ ее осуществления и направлений дальнейшего развития. Для этого предусмотрены консультации официальных лиц высокого уровня в рамках ежегодных встреч, результатом которых должны стать совместные заключения. Такой политический диалог должен стать новой платформой для развития сотрудничества в сфере

образования между ЕС и Китаем, а также основой для устойчивого развития всеобъемлющего стратегического партнерства между ЕС и Китаем.

Таким образом, несмотря на сложности реализации программы «Образование и подготовка 2010», ее осуществление способствует достижению приоритетных задач ЕС по развитию образования, профессиональной подготовки, науки и инноваций.

Продолжается формирование общеевропейской образовательной политики, общей повестки дня для образовательного сотрудничества стран – членов ЕС как в рамках Сообщества, так и с третьими странами. Хотелось бы надеяться, что в 2008 г. Россия и ЕС создадут прочную основу для развития образовательного сотрудничества в рамках реализации «Дорожной карты» Россия – ЕС до 2013 г. и стратегического партнерства России и ЕС.