

АКАДЕМИЧЕСКАЯ
НАУКА
И ВЫСШАЯ
ШКОЛА

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ
МЕХАНИЗМ
МНОГОУРОВНЕВОГО ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ И ПУТИ ЕГО
ФОРМИРОВАНИЯ В РОССИИ

С.В. Шендерова

Автор рассматривает компоненты институционального механизма системы квалификаций Европейского пространства высшего образования как пучки ориентиров для основных стейкхолдеров на европейском, национальном и вузовском уровне. С позиций институционального анализа выявляются противоречия формирования российской и европейской систем квалификаций, предлагаются пути их преодоления с целью создания в России институционального механизма многоуровневого высшего образования как составной части ЕПВО с учетом европейских разработок и российских реалий.

Ключевые слова: компонент институционального механизма, квалификация как пучок ориентиров, рамка квалификаций, Болонский процесс, Россия.

ВВЕДЕНИЕ

Датой окончания формирования Европейского пространства высшего образования (далее – ЕПВО) можно считать 2010 г.¹ Мини-

© Шендерова С.В., 2011 г.

¹ *European Higher Education Area*, ЕНЕА – наименование и аббревиатура Европейского пространства высшего образования в официальных англоязычных документах Болонского процесса (Bologna Declaration, 1999). В российской специализированной литературе встречаются такие переводы, как «зона европейского высшего образования» (см., например, (Касевич, Светлов, 2006, с. 65)); «общеевропейское

стры, ответственные за высшее образование в странах – участницах Болонского процесса, 12 марта 2010 г. в Будапештско-Венской декларации (Budapest-Vienna Declaration, 2010) объявили о том, что ЕПВО начинает функционировать. Таким образом, официально подтверждено, что цели первого этапа Болонского процесса, а именно создание единой, последовательной и непротиворечивой системы степеней, единых механизмов обеспечения

образовательное пространство» (см., например, (Ларионова, 2004; Чистохвалов, 2002)). Последний, часто встречающийся в том числе на сайтах вузов, вводит в заблуждение, так как это официальная аббревиатура основных образовательных программ (ООП). Мы будем придерживаться перевода «Европейское пространство высшего образования» (ЕПВО) (см., например, (Болонский процесс, 2005) в силу его наибольшей смысловой корректности. «Европейское» в данном термине имеет не столько географическое, сколько культурно-социальное значение, отражающее цивилизационные приоритеты в регулировании высшего образования. Географически же ЕПВО, с одной стороны, включает не только европейские страны (в 2010 г. к Болонскому процессу официально присоединился Казахстан), с другой стороны, не включает Белоруссию. Поэтому выражение «общеевропейское образовательное пространство» и географически, и культурологически не отражает всех граней термина.

Для достижения наибольшего смыслового соответствия мы дословно переводим формулу документов Болонского процесса «the Ministers responsible for higher education» как «министры, ответственные за высшее образование». Не везде государственное регулирование высшего образования является единственной сферой ответственности того или иного министерства: например, Болонскую декларацию от Австрии подписал министр науки и транспорта, от Швейцарии – госсекретарь по науке и исследованиям. Эти детали важно учитывать, говоря о болонских саммитах министров, европейской высшей школе и разнообразии ее регулирующих механизмов. Пренебрежение ими чревато: переводы «агеа» как «зоны» отнюдь не способствовали позитивному интеграционному настрою университетского сообщества и могут быть расценены как крупный пропагандистский просчет.

качества высшего образования и признания квалификаций и периодов обучения в той или иной степени, достигнуты. Группа по реализации Болонского процесса (Bologna Follow-Up Group) к 2012 г. предложит новые по сравнению с предыдущим десятилетием показатели оценки деятельности стран-участниц. Институциональные механизмы ЕПВО будут проходить проверку на прочность и способность к дальнейшему развитию уже при новых приоритетах (The Bologna Process 2020, 2009), которые планируется достичь к 2020 г.

Результаты работы российской высшей школы, присоединившейся к Болонскому процессу в 2003 г., наиболее скромны в части реформы системы квалификаций. К 2009 г. доля студентов, обучающихся по двухуровневым программам, во всех остальных странах ЕПВО, включая недавно пережившие войны балканские и кавказские, составила 25–90% и более. В России этот показатель составил 8%, при этом 7% студентов обучались по программам бакалавриата и только 1% – в магистратуре (The Russian Federation National Report, 2007–2009, p. 6). Россия – единственная из стран – участниц Болонского процесса, чья попытка внедрения последовательных уровней высшего образования оценена экспертами на твердую единицу (Bologna Process Stocktaking Report, 2009, p.116, 122).

Сложилась парадоксальная ситуация: институциональный механизм систем квалификаций разработан и согласован в 2005 г., с тех пор накоплен опыт его запуска и отладки в странах ЕПВО, а в России не создано даже адекватной институциональной среды для его внедрения. Столь значительное расхождение требует разработки путей формирования институционального механизма многоуровневого высшего образования в России как составной части ЕПВО с учетом европейских разработок и российских реалий. С учетом этой цели задачами данной статьи являются: исследования основных компонентов институционального механизма системы квалификаций ЕПВО; выявление противоречий в формировании российской и «болонской» систем квали-

фикаций на основе институционального анализа и предложение путей их преодоления.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ СИСТЕМ КВАЛИФИКАЦИЙ ЕПВО–2010: ПРИЧИНЫ СОЗДАНИЯ И ХОД ФОРМИРОВАНИЯ ОСНОВНЫХ КОМПОНЕНТОВ

Институциональный механизм внедрения последовательной непротиворечивой системы квалификаций ЕПВО был принят на Бергенском саммите 2005 г. Рамка квалификаций Европейского пространства высшего образования (A Framework for Qualification, 2005) методологически выстраивает три структурных уровня этого механизма: вузовский, национальный (государственные органы управления образованием каждой страны-участницы) и европейский (руководящие структуры ЕПВО). Его компоненты улучшают взаимопонимание между вузами² и странами

² В англоязычной специализированной литературе употребляется аналог российского понятия «вузы» – HEI, higher education institutions. Поэтому говорить об институциональном уровне, например, сопоставляя его с национальным (т.е. уровни компетенции вуза и государства), корректно. Вместе с тем калькированный перевод «institutional» по отношению к вузам в целом не всегда верен, поскольку в современной России институт – лишь небольшая часть вузовского сообщества наряду с академиями и университетами. Двойственность этого термина делает неочевидным, когда именно текст подлинника говорит о проблемах вузовских, а когда затрагиваются собственно институциональные аспекты деятельности высшей школы. Так, Magna Charta Universitatum (1988) определяет университет как «автономный институт (institution) в основе обществ, различно организованных в силу географических или исторических причин; университет производит, изучает, оценивает и передает из поколения в поколение культуру посредством научного исследования и

независимо от собственных традиций, «язык» организационных образовательных технологий и институциональной среды. Компоненты, их содержание, процедуры и структурные уровни сведены нами в табл. 1.

В институциональном механизме системы степеней ЕПВО одним из важнейших компонентов является квалификация выпускника. Это «любая степень, диплом или другой сертификат, выдаваемый компетентным органом (competent authority) и подтверждающий, что студент в результате успешного завершения признаваемой программы высшего образования достиг определенных результатов обучения» (A Framework for Qualification, 2005, p. 36).

«Компетентным органом» в западноевропейском высшем образовании традиционно считается вуз. В период разработки первых образовательных программ не существовало ни «образца» диплома, ни стандартов, ни государства, которое могло бы их установить. Право монопольного присвоения степеней и институциональную автономию европейские университеты отстаивали в тяжелой борьбе с местной церковью, феодалами, городской коммуной, королями и папством (Ле Гофф, 2003, с. 59–110) – основными «стейкхолдерами» Средневековья. Каждый университет стремился закрепить свои привилегии отдельным законом, указом верховного сюзерена. При отсутствии цивилизованных механизмов регулирования закономерно, что наиболее мощные в части лоббистских возможностей университеты избирают феодализованную стратегию поведения на рынке привилегий. Столетиями присваивая ученые степени, каждый вуз вкладывает в них свое уникальное содержание. Система квалификаций ЕПВО позволяет увязать его с внешней средой и интересами ее основных стейкхолдеров. Такая система является

преподавания». Отделяя эти понятия одно от другого, мы сознательно говорим о вузовском уровне, так как институциональная среда высшей школы подразумевает всю совокупность правил и форм регулирования высшего образования вне и внутри вузов, а не учебные заведения определенного вида.

Таблица 1
Институциональный механизм систем квалификаций ЕПВО

Компонент	Содержание	Процедура	Структурный уровень
Квалификация	Результаты обучения	Присвоение квалификации выпускнику образовательной программы	Вуз
Уровень	Национальная рамка квалификаций	Присвоение национальной аккредитации программе	Государство
Цикл	Рамка квалификаций ЕПВО	Присвоение международной аккредитации программе	ЕПВО

условием выживания вуза и обеспечения конкурентоспособности европейской «экономики знаний» в мировом масштабе.

Квалификация в формате Европейского приложения к диплому становится пучком ориентиров. Как основной компонент институционального механизма ЕПВО квалификация характеризует для работодателя качество и содержание образования выпускника как будущего работника; для вуза, в котором он продолжит обучение в рамках международных совместных образовательных программ или на следующем уровне, – как потенциального студента; для общества – как социально ответственного гражданина. Для самого выпускника она определяет его возможности на рынке труда и продолжения обучения на следующем уровне; для академического сообщества – качество образования и прозрачность системы управления вуза, место присваиваемой им квалификации по отношению к другим, открытость вуза основным стейкхолдерам и обществу в целом и т.д.

Этот спектр ориентиров возникает, когда квалификации выпускников вузов описываются результатами обучения, т.е. перечнем того, что обучающийся знает, понимает и (или) умеет делать в конце некоторого периода обучения по признаваемой образовательной программе. Формулировать результаты обучения необходимо на всех структурных уровнях институционального механизма систем квалификаций ЕПВО. Абитуриенту результаты обучения помогут выбрать образовательную программу, студенту – оптимальную образовательную траекторию. Вуз, ориентируясь на

результаты обучения, увязывает цели программы, ее дисциплин (их модулей) с системой оценивания студентов, создает совместные международные образовательные программы и организует последующее их прохождение через процедуры независимой аккредитации, если руководство вуза заинтересовано сделать его частью Европы знаний. Таким образом, компонент квалификации отражает роль руководства каждого вуза в институциональном механизме систем квалификаций ЕПВО.

Результаты обучения, общие для всех образовательных программ, ведущих к присвоению той или иной квалификации, сведенные в дескрипторы, позволяют описать уровни и выстроить их последовательность в национальной рамке квалификаций. Она определяет, диапазон каких именно результатов обучения позволяет отнести программу к тому или иному уровню. В 2004 г. в Ирландии выдавались дипломы 15 типов, из них 7 – в пределах сферы высшего образования, в Дании – 8, в Шотландии, Англии, Уэльсе и Северной Ирландии вместе взятых – 5 (A Framework for Qualification, 2005, p. 141–146). В процессе аккредитации образовательной программы вузу приходится обосновывать, к какому уровню относится присваиваемая им квалификация и относится ли она к высшему образованию вообще. Таким образом, все присваиваемые в стране квалификации размещаются в пространстве каждого уровня по результатам аккредитации образовательных программ.

Помимо содержательной, определяемой дескрипторами, компонент уровня предполагает и юридическую, прописываемую го-

сударством составляющую. Законодательство определяет возможности перехода и обучения на следующем уровне, а также правомерность претензий обладателя квалификации того или иного уровня на ту или иную позицию рынка труда. Это обуславливает повышенные требования к способности государственных структур внятно и оперативно формулировать соответствующие нормы и корректировать их исполнение с учетом социальной ответственности власти перед обществом с позиций равного доступа к образованию и стимулирования вертикальной социальной мобильности.

Компонент уровня отражает роль государства как основного стейкхолдера в формировании этого пучка ориентиров для остальных заинтересованных сторон. От того, с какой степенью адекватности и последовательности внедряется национальная рамка квалификаций и прописывается ее нормативное сопровождение, зависит, будет ли создан институциональный механизм национальной системы квалификаций или нет в каждой стране – участнице Болонского процесса.

Реформа степеней сделала резкий скачок вперед с момента принятия Рамки квалификаций ЕПВО, где предложены дескрипторы трех последовательных и непротиворечивых циклов. Они «сверху», на третьем структурном уровне институционального механизма – в системе квалификаций ЕПВО, задали ориентиры для всех формирующихся национальных систем. К циклам стало возможно привязать национальные уровни, а внутри каждого разместить квалификации, присваиваемые вузами каждой страны. В 2005 г. переход к уровневому высшему образованию признавался успешным только в 17 странах, к 2009 г. он практически завершен в 41 из 48 стран-участниц, где государственные органы управления высшим образованием использовали методологию Рамки квалификаций ЕПВО, экспертный потенциал академического сообщества и проявили политическую волю. Циклы стали пучком ориентиров для государственных органов стран-участниц, вузов, организаций студентов, работодателей,

выпускников, а также сетевых агентств обеспечения качества высшего образования.

Соответствие степени тому или иному европейскому циклу подтверждается в ходе международной аккредитации образовательной программы. Достоверность и подотчетность этой процедуры стейкхолдерам определяет, насколько будет и будет ли исправлено имеющееся в данном случае несовершенство рынка. Неполнота информации, вызванная значительными транзакционными издержками ее получения (так как высшее образование – это доверительное и мериторное благо), является питательной средой для accreditation mills, недобросовестных агентств, за мзду готовых выдать декоративную аккредитацию не менее декоративной программе. Если государство, академические и профессиональные сообщества не создают препятствующей этому институциональной среды, то особенно в условиях завышенного спроса на высшее образование любая, в том числе государственная, аккредитация становится формально-декоративной. Она перестает быть ориентиром, посылая стейкхолдерам неверный сигнал о качестве образования, что ведет к аллокативной неэффективности. Дипломы об окончании вузов с названиями, похожими на ведущие университеты мира, по якобы аккредитованным образовательным программам дезориентируют абитуриентов и работодателей, а их обладатели, не приобретя вместе с ними необходимых навыков, способны причинить значительный ущерб имевшим несчастье принять их на работу компаниям – фиаско рынка налицо.

Для защиты европейского рынка труда, вузов и добросовестных аккредитационных агентств от демпингующих на низком качестве конкурентов в 2005 г. были приняты Европейские стандарты и процедуры обеспечения качества (ESG–ENQA, 2005). Они содержат критерии внутривузовской самооценки, деятельности агентств и их взаимной проверки. Таким образом, поставлен методологический, практический и институциональный заслон «штамповке дипломов». В августе 2008 г. для противодействия «штамповке аккредитаций»,

обеспечения общества ясной и достоверной информацией об агентствах, действующих на основе ESG–ENQA, создан механизм их взаимного признания – Европейский регистр агентств обеспечения качества высшего образования (EQAR³, куда Росаккредагентство не включено).

Итак, каждый компонент институционального механизма систем квалификаций ЕПВО представляет собой пучок ориентиров для его основных стейкхолдеров. Компоненты на каждом структурном уровне обеспечиваются содержанием и подтверждаются гласной открытой процедурой, критерии и способы которой открыты для обсуждений и обоснованных изменений всех заинтересованных сторон. Создание в 2004 г. Рамки квалификаций ЕПВО и разработка критериев оценки успешности ее реализации дали ориентиры национальным образовательным системам и вузам. Таким образом, Группа по реализации Болонского процесса как его руководящая структура свою задачу успешно выполнила. Национальные рамки квалификаций к 2010 г. признаны успешно внедренными в Бельгии (фламандская часть), Великобритании, Германии (несмотря на трудности в переходе к системе последовательных уровней), Дании, Ирландии, Исландии, Мальте, Нидерландах, Португалии, Швеции, Франции. Госструктурам этих стран удалось преодолеть сложности стыковки образовательного и трудового законодательства, привлечь к этому очень активные в отстаивании групповых интересов профессиональные организации, в первую очередь советы ректоров, ассоциации работодателей и студентов. В России в силу раздробленности экспертного образовательного сообщества, непубличности процедур распределения грантов на соответствующие разработки, слабости организаций академического сообщества и исторической зависимости вузов от государства роль последнего остается решающей.

³ European Quality Assurance Register for Higher Education. Официальный сайт EQAR: <http://www.eqar.eu>.

ПРОТИВОРЕЧИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ КВАЛИФИКАЦИЙ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Как было показано выше, квалификации и уровни становятся работающими компонентами институционального механизма системы квалификаций ЕПВО, когда являются пучками ориентиров для основных стейкхолдеров. Если работа государственных органов управления высшим образованием и руководства вузов этого не обеспечивает, то работающий компонент цикла остается экзогенной национальной системе образования, вузы страны не становятся частью ЕПВО, а институциональный механизм системы квалификаций в стране не работает. Разница в ответственности, подотчетности, оперативности формулировки и последовательности реализации решений руководящими структурами составляет главное противоречие регулирования российской и европейской образовательных систем.

Постоянно реформирующиеся органы управления образованием России не смогли выполнить взятые на себя в 2003 г. обязательства к 2010 г. ввести систему последовательных, непротиворечивых квалификаций, несмотря на реализацию с 1991 г. уровней образовательных программ, доступ к разработкам Болонского процесса и значительное финансирование исследований в этой области. Существование бакалавриата, магистратуры и специалитета с явным преобладанием последнего продолжается: сроки прекращения приема на его программы в очередной раз (ФЗ № 260 от 10.11.2009, ст. 6) были перенесены на 30 декабря 2010 г., но бюджетные места запланированы и на 2011 г.

Германия, в отличие от России, в начале реформы была отягощена различным региональным и федеральным законодательством, разделением вузов на прикладные и академические, с разными сроками обучения по разным программам высшего образования. Тем не менее, несмотря на все противоречия

и очень активные протесты студенческих и преподавательских ассоциаций, политическая воля Минобрнауки Германии и гласное привлечение к законодательной и экспертной деятельности Совета ректоров Германии с 1999 по 2004 г. довели долю двухуровневых программ до 23% всех образовательных программ немецких вузов (Duda, 2004); а к 2007/2008 учебному году по этим программам обучалось от 30,9 до 75% всех студентов немецких вузов (на 18,4% больше, чем в 2005/2006 учебном году) (Bologna Process National Report for Germany, 2007–2009, p. 5).

Показательно соотношение бакалаврских и магистерских программ в России и Германии через шесть лет после вступления в Болонский процесс. В Германии в 2004 г. доля магистерских программ (11,75%) слегка превышала долю бакалаврских (11,25%). Это означает, что немецкие «моноцикловые» вузы оказались способны к созданию сопрягающихся и количественно, и содержательно программ обоих уровней. Тем самым вузы развивали свой новаторский потенциал и результаты обучения, достигнутые бакалаврами, в магистерских программах, а стейкхолдерам была очевидна преемственность и разница между двумя уровнями.

Доля бакалаврских программ, реализуемых российскими вузами, составляет 14%, а магистерских – 4,8% общего числа образовательных программ высшего профессионального образования (Реморенко, 2009). Между тем вариативность магистерских программ, которые могут составляться в прикладном или академическом профиле, дает студенту возможность сознательно определиться с желанием дальнейшей научной карьеры и подготовиться к ней, овладеть навыками оригинальных научных исследований и их текстуального оформления и т.п. Одно из главных преимуществ магистратуры – перспектива создания международных совместных образовательных программ с последующей аккредитацией и отечественными, и европейскими агентствами обеспечения качества, с международным признанием диплома. Год в специалитете, необхо-

димый для поступления в аспирантуру в условиях нехватки магистерских программ, не дает желающим продолжить исследовательскую карьеру необходимого инструментария научного исследования, поскольку специализации скорее ориентированы на рынок труда как таковой, чем на прицельную подготовку к научной работе. В этом случае интеграция образования и науки в голове студента и содержании обучения значительно меньше, чем в магистерской программе академического профиля.

Сопоставление числа выпускников магистратуры 2008 г. с числом продолживших образование бакалавров, выпущенных в 2006 г. (табл. 2), позволяет сделать вывод о переходе большинства из них в специалитет. Он не является последовательной по отношению к бакалавриату программой, зато позволяет выпускнику получить диплом традиционной для российского работодателя ориентации и отложить службу в армии. Вузы считают выгодным переводить бакалавров на последний курс специалитета, что как второе высшее образование (ФЗ от 22.08.1996 № 125, п. 5 ст. 6), приносит стабильный доход без усилий, требующихся при внедрении магистерских программ.

Численное преимущество аспирантуры над магистратурой говорит не о недостатке творческого научного потенциала для открытия менее, чем специалитет, ограничиваемых государственными стандартами магистерских программ, а о пассивности и организационной слабости руководства вузов (что, конечно, не отменяет значения особенностей национального лицензирования и аккредитации).

Аспирантура остается изолированной от основных образовательных программ высшего образования, что усугубляется сосуществованием в ней выпускников всех уровней. До конца 2007 г. (ФЗ от 24.10.2007 № 232, п. 3д ст. 2) не запрещалось поступление бакалавров в аспирантуру⁴, что способствовало

⁴ Положение утверждено приказом Минобрнауки РФ от 27.03.1998 № 814 (с изм. от 17.02.2004): «В аспирантуру, адъюнктуру на конкурсной основе принимаются лица, имеющие высшее профессио-

Таблица 2
Выпуск образовательных программ
по уровням в вузах РФ

Уровень	Число человек
Бакалавры, выпуск 2006 г.: всего	87 503
продолжили образование	42 925
Бакалавры, выпуск 2008 г.	99 037
Специалисты, выпуск 2008 г.	1 241 050
Магистры, выпуск 2008 г.	16 822
Аспиранты, выпуск 2008 г. : без защиты диссертации	33 670
с защитой диссертации	8831

Источники: Статистика, 2010; Образование в России – 2008: Стат. бюллетень. М.: МГУПИ, 2009. С. 400, 406.

снижению качества контингента и де-факто вело к расслоению университетской и академической среды. С одной стороны, бакалавры поступали в учреждения с низким конкурсом, что позволяло тем сохранить аспирантуру и соответственно финансирование. С другой стороны, немногие университеты с магистратурой максимально изолировали себя от поступающих в аспирантуру специалистов из других вузов: ряд экзаменов, сданных в «своей» магистратуре, зачитывался как вступительные и экзамены кандидатского минимума⁵, поступление бакалавров не разрешалось.

Проблема интеграции всех трех уровней высшего образования еще больше обострилась неполнотой организационных механизмов введения новой номенклатуры специальностей научных работников. Благие намерения быстрой оптимизации числа дис-

нальное образование» (п. 36), а это в том числе и бакалавры. Этот пункт противоречит Федеральному закону от 24.10.2007 № 232 и до сих пор не изменен в приказе Минобрнауки России.

⁵ «Ранее сданные кандидатские экзамены (а также государственный экзамен по английскому языку) засчитываются в качестве вступительных» // Официальный сайт биолого-почвенного факультета СПбГУ (<http://www.bio.pu.ru/edu/post-grad/>).

сертационных советов посредством укрупнения специализаций не учли необходимости создания новых паспортов специальностей, в том числе вводимых впервые. Приказ о введении новой номенклатуры (Положение от 25.02.2009 № 59) не содержит положений об отмене предыдущей, в соответствии с которой действуют введенные одновременно с ней в 2001 г. паспорта специальностей.

Таким образом, при новой номенклатуре действуют старые паспорта специальностей; впервые введенные специальности остались вообще без паспортов, а измененные – в двусмысленном положении. Прием 2009 г. и планирование его контрольных цифр на 2010 г. по новой номенклатуре специальностей стали невозможны. Затем последовала приостановка работы многих диссертационных советов, что резко уменьшило число защит в 2009 г. Переутверждение диссертационных советов и массовое лицензирование аспирантур, возможно, отсеют самые слабые из них. Но они проводятся в отрыве от введения двухуровневых квалификаций и не решают проблемы интеграции образования и науки на всех уровнях, так и оставив магистратуру «узким местом». Изоляция программ аспирантуры по академическому признаку (либо в НИИ, либо в вузах) также не способствует объединению научных школ. Недостаток навыков системной научной работы в специалитете, малое число магистерских программ, где их можно было бы развить, отсутствие законодательно закрепленных механизмов включения аспирантов в НИР, следовательно, возможностей профильных заработков во многом объясняют, почему такое большое число выпускников заканчивает аспирантуру без защиты диссертации (см. табл. 2).

Система квалификаций российской высшей школы непоследовательна и противоречива из-за чрезвычайно медленного и неполного закрытия лакун в федеральном законодательстве. Так, срок отмены приема в специалитет, впервые обозначенный только в 2007 г., переносился три раза. Запрет на платный переход с первого на второй уровень для бакалавров был введен только в октябре 2007 г. (ФЗ от

24.10.2007 № 232, п. 5в ст. 1), для специалистов в ноябре 2009 г. (ФЗ от 10.11.2009 № 259, ч. 3 ст. 5). После этого Минобрнауки России письмом от 21.04.2008 № ЮС-232/03 разъяснило, что сокращенные программы специалитета и магистратуры сохраняются для специалистов, магистров и аспирантов, принятых до 31 декабря 2009 г., несмотря на прямой запрет Федерального закона от 24.10.2007 № 232 (п. 5б ст. 1).

Таким образом, к 2010 г. государственные органы управления образованием определились только с бесплатным переходом между уровнями высшего образования. Специалитет наслаивается на бакалавриат на первом уровне, на магистратуру – на втором, в аспирантуру поступают как специалисты, так и магистры. Национальная рамка квалификаций официально не утверждена. Говорить о том, что уровни складываются в систему, а каждый из них представляет собой пучок очевидных ориентиров для ректорского корпуса и преподавателей вузов, студентов, выпускников вузов и работодателей, преждевременно. В настоящий момент в российской высшей школе отсутствует уровень как действующий компонент институционального механизма системы квалификаций.

Неопределенность нормативной и содержательной базы уровней, слабая работа по разъяснению особенностей и преимуществ системы квалификаций ЕПВО ректорскому корпусу, студентам и работодателям, пассивность Союза ректоров, завышенный спрос на высшее образование (в силу негативного отношения к призыву и молодежной безработицы) при отсутствии ориентиров качества привели к обесценению содержания квалификаций в большинстве вузов страны. Каждый из них выбирал либо прорывную, либо оппортунистическую стратегию в отношении внедрения уровневой системы квалификаций.

Прорыв. На свой страх и риск развивать магистратуру с расширением спектра направлений и последующим переходом к двухуровневым образовательным программам. Это предполагало значительные затраты времени, средств и усилий как во внешней среде (лицензирова-

ние, аккредитация, в том числе международная, пропагандистская работа с работодателями), так и внутри вуза (создание новых учебных планов и их учебно-методического обеспечения, комплекс организационных, стимулирующих и разъяснительных мероприятий).

Оппортунизм. Параллельно со специалитетом ввести бакалавриат (что при жестком государственном стандарте не требовало по сравнению с магистратурой организационного и методического креатива и сводилось к усечению учебного плана специальности). Эти программы подготовки преподносились прежде всего платежеспособному потребителю как целевое, ускоренное, параллельное, заочное и (или) в филиалах, и первое, и второе, но главное – платное высшее образование, ставшее основным источником внебюджетных доходов вузов.

При развитии третьем уровне, следовательно, при наличии кадрового потенциала для создания программ второго уровня большинство вузов от них дистанцировались, законсервировав и коммерциализировав не признаваемый в ЕПВО специалитет. Среди негативных долгосрочных последствий погони за сиюминутной прибылью – многолетний перерасход государственных средств на финансирование однопрофильных параллельных программ бакалавриата и специалитета в одних и тех же вузах; отток преподавательских кадров, не стимулируемых к созданию магистерских программ ни полномочиями, ни оплатой. Как следствие, к рискам потери возможности лицензирования и аккредитации магистерских программ из-за ужесточения критериев экспертизы с годами присоединилась интеллектуальная невозможность их создания, возникшая из-за оттока перспективных кадров. Между тем равномерное развитие бакалавриата и магистратуры позволило бы вузам приумножить финансирование даже при значительном сокращении аспирантуры.

За формально одинаковыми программами специалитета, единообразия и соответствие которых ГОС ВПО подтверждается государственной аккредитацией, скрываются разные

критерии поступления и оценивания, разные сроки обучения, разная финансовая основа, зачастую разные подразделения – и все это в одних и тех же вузах. Массовый перевод бакалавров в специалисты на год вызывает у работодателей закономерный вопрос о содержании обеих квалификаций, которое все больше размывается. Порожденные этим трудности выпускников при трудоустройстве сочетаются с демографическим спадом и высокими ценами на обучение (табл. 3): руководство многих вузов сознательно занижало контрольные цифры приема в надежде на повышение цены «коммерческого» места и сопутствующих услуг (подготовительные курсы, дополнительные занятия и т.п.). В итоге вузы, отказавшиеся от развития магистратуры, в случае окончательной отмены специалитета останутся с одним бакалавриатом. В условиях кризиса вероятны следующие сценарии: либо резкое сокращение контрольных цифр приема с последующим секвестром финансирования и сокращением штатов, либо установление завышенного плана приема при сокращении государственного финансирования и, следовательно, необходимости вложения внебюджетных средств вуза.

Создание институционального механизма систем квалификаций в России должно

быть направлено не на коммерциализацию его уровней, а на становление его компонентов как пучков ориентиров для абитуриентов, студентов, преподавателей, вузов, российских и европейских агентств внешнего обеспечения качества. Преодоление противоречий между Россией и ЕПВО, на наш взгляд, должно развиваться в следующих направлениях.

1. Прекратить перенос отмены приема на программы подготовки специалиста, согласовать между собой нормативные акты.

2. Улучшить координацию в областях образования и науки в одном ведомстве, что будет способствовать их большей интеграции, упростит отчетность для всех образовательных и научных учреждений, позволит руководству последних уделять больше времени и внимания улучшению организационных аспектов реализации многоуровневых программ непосредственно на местах. В этой связи нельзя не приветствовать упразднение Роснауки и Рособразования (Указ Президента РФ от 04.03.2010 № 271), между которыми вузы «разрывались» в финансовом и особенно в «отчетном» плане.

3. Упростить критерии аккредитации магистратур при наличии аспирантур в вузах, лицензирование магистратур в НИИ, но уже-

Таблица 3
Стоимость обучения в университетах Европы

Университет	Стоимость обучения	Дата	Период
Universität Heidelberg	500 евро	2010	Семестр
Georg-August-Universität Göttingen	705,49 евро	2010	Семестр
University of Tartu, Bachelor of Arts in Social Sciences – Business Administration	3000 евро	2010/2011	Учебный год
СПбГУ, Высшая школа менеджмента, бакалавриат, р.	150 000 (около 4000 евро)	2009/2010	Семестр
МГУ, факультет государственного управления, специалитет, р.	210 000 (около 5600 евро)	2009/2010	Учебный год
Нижегородский государственный университет, факультет международных отношений, специалитет, р.	90 000 (около 2400 евро)	2009/2010	Учебный год
University of Cambridge (Economics, Law etc., бакалавриат, для неграждан ЕС), ф. ст.	10 752 (около 12 600 евро)	2010/2011	Учебный год
University of Oxford, BA (Economics & Management, бакалавриат, для неграждан ЕС), ф. ст.	14 000 (около 16 400 евро)	2010/2011	Учебный год

Источники: официальные сайты соответствующих университетов.

сточить лицензирование аспирантур и переутверждение диссертационных советов.

4. Стимулировать создание межвузовских магистерских и аспирантских образовательных программ, в том числе в рамках консорциумов между вузами и НИИ (в том числе используя механизмы, аналогичные международным совместным программам двойных дипломов), в частности путем согласования контрольных цифр приема для всего консорциума.

5. Сделать одним из критериев увеличения бюджетного финансирования вуза/НИИ (возможно, через увеличение контрольных цифр приема на соответствующие программы) его участие в создании международных совместных образовательных программ магистратуры и (или) аспирантуры, претендующих на аккредитацию агентствами, входящими в EQAR.

6. Распространить Методику расчета трудоемкости основных образовательных программ в зачетных единицах (Методика, 2002) на аспирантуру, включить в нее определение зачетных единиц не только по часам, но и по видам нагрузки.

7. Интенсифицировать работу, направленную на создание и внедрение национальной рамки квалификаций, привлечь к ее экспертизе представителей вузов, в первую очередь, проректоров по учебной работе, и экспертов Российского союза ректоров, опубликовать результаты экспертизы на сайте Минобрнауки России.

8. Включить в отчетные показатели статистики высшего образования число уровней образовательных программ, поступающих и обучающихся по ним студентов; число магистрантов и аспирантов, включенных в НИР как исполнители; число магистрантов и аспирантов, работающих по специальности, в том числе на предприятиях, учрежденных при вузах/НИИ.

9. Предложить налоговые льготы вузам и НИИ, малым инновационным предприятиям при тех из них, где практикуется трудоустройство магистрантов и аспирантов и включение их в проекты под руководством научных руководителей, и другие вузовские НИР.

10. Провести работу, направленную на улучшение сочетания направлений магистратуры и специальностей аспирантуры.

11. Разработать механизмы взаимодействия российских и европейских аккредитационных агентств на основе ESG–ENQA.

Любой российский университет, собирающийся провести ту или иную образовательную программу через процедуру международной аккредитации, должен ясно понимать: наличие российской государственной аккредитации, подтверждающей принадлежность программы к тому или иному уровню, автоматический пересчет часов учебного плана в зачетные единицы ECTS по методике Минобрнауки России⁶ и даже надпись «Европейское приложение к диплому» на документе об окончании вуза отнюдь не гарантируют международной аккредитации и, как следствие, признания дипломов выпускников в глазах международных экспертов и работодателей, а именно такую задачу ставят перед российскими вузами первые лица нашей страны. Только полноценный институциональный механизм многоуровневого высшего образования с компонентами, являющимися пучками ориентиров для основных стейкхолдеров, позволит российской высшей школе занять лидирующие позиции в Европейском пространстве высшего образования и на мировом научно-образовательном рынке.

Литература

Болонский процесс: Бергенский этап / Под науч. ред. В.И. Байденко. М., 2005.

⁶ Роль 11,3 зачетных единицы ECTS за физическую культуру в достижении результатов обучения экономиста загадочна, хотя вычисления произведены по «Методике расчёта трудоёмкости...» (2002). См., например: официальный сайт УрГЭУ. Образец «Европейского приложения к диплому» // <http://www.usue.ru/student/ects>

- Касевич В.Б., Светлов Р.В., Петров А.В., Цыб А.В.* Болонский процесс в вопросах и ответах. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2006.
- Ларионова М.В.* Формирование общеевропейского образовательного пространства: задачи для российской высшей школы // Вопросы образования. 2004. № 4. С. 142–149.
- Ле Гофф Ж.* Интеллектуалы в Средние века. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2003.
- Методика расчета трудоемкости основных образовательных программ высшего профессионального образования в зачетных единицах // Информационное письмо Минобрнауки России от 28.11.2002 г. № 14-52-988ин/13.
- Об обучении по образовательным программам высшего профессионального образования соответствующих ступеней высшего профессионального образования // Письмо Минобрнауки России от 21.04.2008 № ЮС-232/03.
- Об утверждении Номенклатуры специальностей научных работников: Приказ Минобрнауки России от 25.02.2009 № 59.
- Образование в России – 2008: Стат. бюллетень. М.: МГУПИ, 2009.
- Положение о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации. Утв. приказом Минобрнауки РФ от 27.03.1998 № 814 (с изм. от 17.02.2004).
- Реморенко И.М.* Доклад на совещании ректоров высших учебных заведений «О введении уровневого образования в системе высшего профессионального образования Российской Федерации и разработке новых федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования». Москва, 28 января 2009 г. // Официальный сайт Министерства образования и науки РФ (<http://mon.gov.ru>)
- Статистика российского образования. ФГУ НИИТ «Информика», 2010.
- Указ Президента РФ от 04.03.2010 № 271 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации»
- ФЗ от 22.08.1996 № 125 «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с изм.).
- ФЗ от 24.10.2007 № 232 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования).
- ФЗ от 10.11.2009 № 259 «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».
- ФЗ от 10.11.2009 № 260 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете”».
- Чистохвалов В.Н.* Основные направления интеграции российской высшей школы в общеевропейское образовательное пространство. М.: РУДН, 2002.
- A Framework for Qualification of the European Higher Education Area. Bologna Working Group on Qualification Framework. Copenhagen, Ministry of Science, Technology and Innovation, 2005.
- Bologna Declaration. The European Higher Education Area. Joint Declaration of the European Ministers of Education. Bologna, 1999.
- Bologna Process National Report for Germany, 2007–2009. Leuven-la-Neuve, 2009.
- Bologna Process Stocktaking Report 2009. Leuven-la-Neuve, 2009.
- Budapest-Vienna Declaration of the European Higher Education Area. Vienna, 2010.
- Duda G.* HRK. What is a Bachelor? Responses from Germany // Bologna Seminar. St.- Petersburg, 2004.
- ESG–ENQA. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). Helsinki, 2005.
- Magna Charta Universitatum. Bologna, 1988.
- The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the New Decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven-la-Neuve, 28–29 April 2009. Leuven-la-Neuve, 2009.
- The Russian Federation National Report 2007–2009. Leuven-la-Neuve, 2009.

Рукопись поступила в редакцию 24.08.2010 г.