



EUCAM

WWW.EUCENTRALASIA.EU

Образовательная инициатива ЕС для Центральной Азии: уроки извлечены?

Вера Аксенова

Вера Аксенова – научный эксперт Центра по межкультурным и европейским исследованиям (CINTEUS) университета прикладных наук Фульды и программы EUCAM, а также докторант университета Бремена. Вера занималась исследовательской работой в ряде институтов, в том числе в CEPS в Брюсселе и в пражском офисе секретариата ОБСЕ.

В течение последних 20 лет изменения в образовательной системе Центральной Азии носили неоднозначный характер. Сектор частного образования, в особенности в Казахстане и в Кыргызстане, быстро развивался, предоставляя в распоряжение учащихся полностью оборудованные классы и лучшие методики обучения. В государственной системе по-прежнему отмечается дефицит финансовых и человеческих ресурсов, а так же современных учебников и инфраструктуры. Здесь наблюдаются тенденции к политизации образовательного процесса и усилению коррупции.

Неметодичные реформы в некоторых случаях даже усугубили ситуацию. Одним из ярких примеров служит регрессивная политика, которая проводилась под руководством Туркменбаши. Половина населения региона — моложе 30 лет, поэтому деградация образовательной системы непосредственно затрагивает около 25 миллионов человек. Если Европейский Союз (ЕС) намерен поддерживать реформы в системе образования Центральной Азии, ему необходимо учитывать специфику местного контекста для решения вышеозначенных проблем.

Европейская образовательная инициатива (ЕОИ) была предложена как элемент комплексного подхода

Евросоюза к региону, обозначенного в «Стратегии нового партнерства ЕС и Центральной Азии», принятой в 2007 году и прошедшей ревизию Европейского совета летом 2012 года. Она включает уже существующие европейские программы в области повышения квалификации, высшего и профессионального образования и разработку новых моделей сотрудничества, например, Центральноазиатскую образовательную платформу. ЕОИ призвана стать рамочной структурой, определяющей европейское содействие системе образования в Центральной Азии.

Спустя пять лет после появления ЕОИ на нее нередко ссылаются как на успешный пример работы Евросоюза в регионе. В данном брифинге анализируются этапы развития Инициативы и ее компоненты, а также ставится под вопрос справедливость таких позитивных оценок. В первую очередь проводится анализ прогресса, достигнутого с 2007 года. Особое внимание уделяется четырем элементам: Центральноазиатской образовательной платформе (ЦОП), европейским программам высшего образования («Темпус» и «Эразмус Мундус»), европейскому участию в области профобразования и повышения квалификации и Центральноазиатской исследовательской и образовательной сети CAREN. Во-вторых, анализируются успехи и недостатки этих проектов.

Брифинг

В-третьих, проводится обзор образовательной деятельности ЕС с учетом ревизии политической стратегии, проведенной в 2012 году, и недавних реформ инструментов ЕС, нацеленных на поддержку образования.

Центральноазиатская образовательная платформа

Изначально целью ЦОП являлось «расширить диалог со странами Центральной Азии в сфере образования»¹. Планировалось, что платформа создаст основу для региональных и двусторонних дискуссий и специальных рабочих групп, которые будут координировать усилия в образовательном секторе. В 2008-2009 годах состоялся ряд встреч на высшем уровне с целью заложить фундамент для регулярного диалога. Но добиться значительного прогресса в этой сфере не удалось. Все усилия свелись к постоянному выражению готовности со стороны стран Центральной Азии развивать региональное сотрудничество². В 2011 году Евросоюз заключил контракт с консорциумом экспертов-консультантов на внедрение ЦОП на сумму 1,8 миллиона евро, несмотря на то, что не все государства региона дали официальное согласие на участие.

Центральноазиатская образовательная платформа была запущена в феврале 2012 года. За прошедший год эксперты из Германии, управляющие проектом, совершили несколько поездок в Кыргызстан, Казахстан, Таджикистан и Узбекистан, чтобы ознакомиться со спецификой местного образовательного сектора и определиться с первостепенными задачами. В трех странах была проведена обширная работа с государственными и негосударственными институтами. В Узбекистане экспертам не удалось добиться участия представителей министерства образования. Но с наибольшими трудностями им пришлось столкнуться в Туркменистане: специалисты так и не смогли посетить страну.

На основе собранной первичной информации были обозначены три вектора работы: обучение и повышение квалификации педагогов, улучшение качества высшего образования и профобразования, а также укрепление их взаимосвязи. После встречи министров иностранных дел Центральной Азии и Евросоюза 27 ноября 2012 года представители европейских институтов и агентств, внедряющих этот проект, возлагали на него большие надежды. Но Узбекистан и Туркменистан не высказали заинтересованности в участии в региональном диалоге на высшем уровне, а потому перспективы успешного внедрения ЦОП представляются, по меньшей мере, блеклыми.

В рамках платформы предстоит воплотить в жизнь и менее сложную на первый взгляд задачу — запустить сайт, на котором будут публиковаться тематические дискуссии. Он также должен включить базу, содержащую информацию

1 Внешнеполитическая служба ЕС, *The European Union and Central Asia: The New Partnership in Action*, июнь 2009, стр. 70, документ доступен здесь: http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_en.pdf.

2 Для более подробного анализа: П. Джонс, 'The EU-Central Asia Education Initiative', *Рабочий доклад EUCAM No. 9*, февраль 2010.

обо всех международных образовательных программах и проектах в Центральной Азии, начиная с 2007 года, которая может стать ценным инструментом для координирования работы доноров и повышения прозрачности. Но успех проекта будет зависеть от способности собрать информацию о разрозненных инициативах различных организаций, а также от готовности последних предоставить эти данные.

Поддержка системы высшего образования

В отличие от ЦОП, ставшей следствием принятой в 2007 году политической стратегии, «Эразмус Мундус» и «Темпус» начали свою работу значительно раньше. Центральная Азия стала регионом-партнером программы «Темпус», разработанной в 1990-х годах для содействия странам Центральной и Восточной Европы в модернизации системы образования, в середине 1990-х годов.³ В 2007 году был запущен четвертый, текущий цикл программы, завершающийся в 2013 году.

Основными задачами «Темпус IV» являются развитие международного сотрудничества и реформы сферы образования в партнерских странах для их интеграции с Болонским процессом и Европейской зоной высшего образования.⁴ Приоритетами направлениями считаются: реформа учебных планов, структур управления, высшее образование и общество. Реформа учебных планов предусматривает внедрение трехступенчатой системы бакалавриата, магистратуры и докторантуры. Реформа управления в основном подразумевает анализ структуры управления и обеспечение его качества. В области высшего образования и общества внимание уделяется развитию сотрудничества между университетами и деловыми структурами.

В Центральной Азии поддержка оказывается трем видам деятельности. Совместные проекты, внедряемые на институциональном уровне, включают создание многосторонних инициатив с участием вузов. Структурные изменения подразумевают продвижение реформ на государственном уровне. Сопутствующая деятельность, в основном, связана с распространением информации о деятельности «Темпус» и других проектах, например, через офисы программы в каждой из стран региона. По данным Еврокомиссии, с момента запуска «Темпус» в Центральной Азии были профинансированы более 200 проектов с участием около 120 высших учебных заведений. Общий бюджет составил около 69 миллионов евро.⁵

3 Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан стали официальными партнерами в 1994 году. Туркменистан и Таджикистан — в 1996 году. Но из-за гражданской войны в 1990-х годах внедрение программы в Таджикистане началось лишь в 2004 году.

4 Болонский процесс, запущенный в 1999 году, стремится гармонизовать системы высшего образования в Европе, чтобы обеспечить их последовательность и совместимость. В его рамках были проведены реформы, результатом которых стала созданная в 2010 году Европейская зона высшего образования, основанная на международном сотрудничестве и академическом обмене.

5 Европейская комиссия, 'Education and Research', EuropeAid, 3 сентября 2012, документ можно найти здесь: http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/education-and-research/index_en.htm.

Количество проектов с участием институтов Центральной Азии, профинансированных по каналам „Темпус IV“ (в каждой стране за год)⁶

Год	КЗ	КГ	ТЖ	ТР	Уз
2008 (1-й тендер)	10	4	2	1	3
2009 (2-й тендер)	3	3	3	1	4
2010 (3-й тендер)	3	3	3	3	3
2011 (4-й тендер)	9	4	6	неизвестно	4
2012 (5-й тендер)	8	7	неизвестно	неизвестно	неизвестно

«Эразмус Мундус» в Центральной Азии была инициирована в январе 2004 года, что позволило расширить географические рамки программы и включить неевропейские страны. Она уделяет меньше внимания реформам и сосредоточена на студенческом и профессорском обмене, осуществляемым благодаря программам высшего образования и системе индивидуальных грантов. В 2006 году появилось «Окно внешнего сотрудничества «Эразмус Мундус». С его помощью осуществляется поддержка межгосударственного сотрудничества и программ обмена между образовательными институтами в Европе и других регионах, в том числе в Центральной Азии.

С 2007 по 2009 год проекты с участием институтов Центральной Азии шесть раз прошли отбор на получение поддержки «Окна внешнего сотрудничества», что составляет около двух проектов в год. Но, зачастую, более поздние проекты являются лишь продолжением предыдущих. Их координирование осуществляют одни и те же вузы: брюссельский университет Эразмус и университет технологий Эйндховена, специализирующиеся на сотрудничестве с Центральной Азией.

Количество студентов и исследователей из Центральной Азии, которым была оказана поддержка „Эразмус Мундус“ в получении совместных академических степеней и в рамках партнерских проектов за 2007-2009 годы (в каждой из стран)⁷

Тип деятельности	КЗ	КГ	ТЖ	ТР	Уз
Совместные академические степени	10	8	2	2	24
Партнерские проекты	176	127	54	41	140

6 Информацию о проектах «Темпус IV» в каждой из стран можно найти здесь: Европейская комиссия, 'Tempus by country', Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, документ доступен здесь: http://eacea.ec.europa.eu/tempus/participating_countries/index_en.php. Недоступна информация о проектах в Таджикистане и Узбекистане, прошедших отбор в 2012 году и в Туркменистане в 2011-2012 годах.

7 Таблица составлена на основе данных «Темпус» и «Эразмус Мундус», которые можно найти здесь: Европейская комиссия, 'Tempus programme', Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, документ доступен здесь: http://eacea.ec.europa.eu/tempus/tools/publications_en.php#6.

В 2009 году «Эразмус Мундус» подверглась реструктуризации для включения трех направлений работы: (1) совместные магистерские и докторские программы и программы грантов; (2) партнерство с вузами других стран и гранты для академического обмена (прежнее «Окно внешнего сотрудничества») и (3) проекты, продвигающие Европу как пункт назначения для получения образования. С 2009 по 2012 годы страны Центральной Азии участвовали в 14 проектах в рамках текущей фазы программы.⁸ С 2007 года в партнерских инициативах «Эразмус Мундус» приняли участие более 60 университетов региона, в основном из Казахстана и Узбекистана.

Профессиональное образование и повышение квалификации

Система профессионального (послешкольного, неакадемического) образования в Центральной Азии особенно пострадала от недостатка финансирования и снижения качества обучения. В результате, эти учебные заведения потеряли свою привлекательность для потенциальных студентов, не оставив особых альтернатив тем молодым людям, чьи семьи не в состоянии оплатить высшее образование. Реформа этой области является приоритетным направлением деятельности Евросоюза в Центральной Азии.

ЕС финансирует Европейский фонд образования, чья работа в Центральной Азии состоит из проектов по развитию навыков для снижения уровня бедности и создания национальных структур квалификаций. Эти инициативы были запущены в 2006 году, компонент по снижению бедности внедряется в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. С 2009 года фонд начал проводить региональные и межгосударственные проекты, в основном с участием Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана, направленные на развитие навыков для устойчивого развития, продвижение обучающих процессов на рабочем месте и превращение профессиональных училищ в центры непрерывного обучения.

В последние годы фонд спонсировал систематический анализ сектора профессионального образования в Центральной Азии в рамках Туринского процесса, корпоративной инициативы под руководством ЕС, появившейся в 2010 году с долгосрочной задачей координирования реформ профессионального образования. Дополнением к этой работе стали национальные проекты, например: повышение профессионального уровня сотрудников сферы профобразования в Казахстане; развитие философии непрерывного образования на базе профессиональных училищ для уязвимых слоев населения в Кыргызстане; пересмотр профобразования в Туркменистане, поддержка развития национальной структуры квалификаций в Узбекистане. Финансирование этих инициатив поступает по каналам европейского

8 Для дополнительной информации см.: Европейская комиссия, 'Selected projects for Action 2 and External Cooperation Window', Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, документ доступен здесь: http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/results_compendia/selected_projects_action_2_en.php.

Инструмента сотрудничества для развития. С 2007 по 2012 годы на эти цели было выделено 2,2 миллиона евро.⁹

Установление академических и научных связей через CAREN

Политическая стратегия ЕС для Центральной Азии 2007 года предусматривает развитие виртуальных контактов между европейскими и центральноазиатскими университетами и исследовательскими центрами на основе уже функционирующего Виртуального Шелкового пути, межрегионального проекта по созданию компьютерной сети на территории Евразии при помощи спутниковых технологий, финансируемого научной программой НАТО. Научная и образовательная сеть Центральной Азии была запущена в январе 2009 года компанией DANTE (Delivery of Advanced Network Technology to Europe), внедрявшей проект. Конечным результатом должна стать замена спутниковой связи на широкополосную интернет-сеть, связывающую более 500 университетов и исследовательских центров региона. Таким образом должна быть заложена основа для создания общих сетей по обмену опытом между центральноазиатскими и европейскими научными институтами в таких ключевых областях как мониторинг окружающей среды, сейсмология и телемедицина.

Первая фаза проекта должна была завершиться в конце 2011 года. 80 процентов бюджета проекта — 5 миллионов евро — были предоставлены Еврокомиссией. Еще 20 процентов выделили страны Центральной Азии. 10 В июле 2010 года CAREN была официально запущена. Она связала национальные исследовательские и образовательные сети Кыргызстана, Таджикистана и Туркменистана. Казахстан присоединился в 2012 году. Узбекистан продолжает откладывать присоединение к сети. Поскольку подрядчики не могли освоить бюджет до декабря 2011 года, проект был продлен с тем, чтобы обеспечить дальнейшее расширение сети.

В Еврокомиссии обсуждают возможность начала новой фазы CAREN, которая продлится до 2020 года. Ее успех будут определять готовность к сотрудничеству со стороны узбекского правительства и способность участников использовать возможности сети для создания инновационных совместных инициатив и региональных (межрегиональных) проектов сотрудничества.

История успеха?

После проведенного анализа внедрения ЕОИ ее эффективность представляется сомнительной. Ранние программы в области высшего и профессионального образования опережают ее по степени развития, а

⁹ По данным ежегодных рабочих программ Европейского фонда образования, см.: ETF, 'Work programme', документ доступен здесь: http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Work_programme.

10 CAREN, 'The CAREN project', документ доступен здесь: <http://caren.dante.net/server/show/nav.2295>.

новые модели сотрудничества, предложенные после 2007 года, находятся пока на начальной стадии. Особое внимание на себя обращают промедления во внедрении Образовательной платформы, основной проблемой которой является изначально неверная концептуализация. Сама идея создания платформы для обмена опытом полезна и основана на внутреннем опыте ЕС. Но как внешнеполитический инструмент она в меньшей степени служит средством для проведения реформ и превращается скорее в метод продвижения межгосударственного сотрудничества в условиях, когда далеко не все участники процесса в нем заинтересованы. Региональный компонент платформы будет обречен на неудачу до тех пор, пока будут разниться нужды стран-участниц, а в их политике будут преобладать национальные интересы и наблюдаться отсутствие желания налаживать сотрудничество (это касается в первую очередь Узбекистана и Туркменистана). Между тем, отсутствие прогресса вполне объяснимо, если учитывать, что при разработке платформы не учитывались особенности ситуации в сфере образования в Центральной Азии. Систематический анализ первостепенных задач начался на поздних этапах: в области профобразования - после запуска Туринского процесса в 2010 году, а, в целом, в рамках платформы — в 2012 году.

Если рассматривать количество партнерских проектов в центральноазиатских странах, можно заключить, что «Темпус» и «Эразмус Мундус» успешно работают в Центральной Азии. Но эти программы отличает сложная и негибкая система процедур подачи заявок на гранты и их выделения, поэтому воспользоваться ими могут лишь институты, у которых изначально имеется достаточно обширный потенциал. Неудивительно, что в списках проектов «Темпус» и «Эразмус Мундус» часто значатся одни и те же получатели из Центральной Азии. При этом местные университеты зачастую играют роль пассивных бенефициаров, в то время как западные институты выступают основными подателями заявок и координаторами проектов.

В основе критических замечаний, в первую очередь в адрес «Темпус», лежит ее нацеленность на продвижение структурных реформ, связанных с Болонским процессом, — европейской модели для проведения сравнительного анализа и признания профессиональной квалификации и уровня полученного образования. Казахстан и Кыргызстан могут извлечь пользу из этого процесса, но для других стран Центральной Азии он предполагает слишком масштабные реформы системы образования, трудновыполнимые или просто не представляющие интереса. Так, Туркменистан и Узбекистан могут позаимствовать лишь отдельные элементы программы. Но Болонский процесс, предусматривающий лишь поверхностные модификации, не затрагивающие ядро прежней системы образования, может принести больше путаницы, чем пользы. К тому же, существующие в странах региона перепады в уровне интеграции с Болонским процессом еще больше затрудняют региональные инициативы ЕС.

«Эразмус Мундус» хотя и имеет определенное отношение к Болонскому процессу благодаря продвигаемому принципу мобильности студентов и профессорского состава, но, все

же, преследует несколько иные задачи, а потому может считаться более подходящей программой для Центральной Азии (исключение, возможно, составляет Туркменистан). Но насколько долговечны налаженные с ее помощью связи и программы обмена, в особенности при прекращении европейского финансирования, судить сложно. В любом случае, мобильность имеет односторонний характер. С 2010 года европейцам не удавалось получить индивидуальные гранты на обучение в Центральной Азии. Между тем, увеличилось количество студентов и преподавателей, отправляющихся в Европу. Можно говорить о том, что «Эразмус Мундус» вместо того, чтобы обеспечивать равнозначный обмен, косвенно способствует «утечке мозгов». Разумеется, не следует недооценивать опыт, который получают представители региона в Европе. Но «Эразмус Мундус» не пытается решить проблему неравного доступа к качественному образованию. Программа оказывает содействие тем, кто уже получил более качественное школьное и высшее образование и в достаточной мере владеет иностранным языком.¹¹

Анализ проекта CAREN также обнажает расхождения на региональном уровне. Узбекистан по-прежнему остается здесь аутсайдером. Заслуживают высокой оценки: деятельность по развитию инфраструктуры и помощь в модернизации оборудования. Но сейчас перед проектом стоят куда более сложные задачи: использовать инфраструктуру для мобилизации интеллектуальных ресурсов и создания устойчивых партнерств, поскольку именно эти цели являются основой проекта.

Очерчивание перспектив

Отчет о прогрессе внедрения стратегии Евросоюза для Центральной Азии, подготовленный Внешнеполитической службой ЕС и Еврокомиссией летом 2012 года, указывает на необходимость «перенести фокус работы ЕС» с тем, чтобы на основе полученного опыта усилить ее эффективность. Это относится и к Центральноазиатской образовательной инициативе. Как показали последние пять лет, в ходе которых ЕС оказывает помощь системе образования в Центральной Азии, изначально возлагаемые на нее ожидания были чересчур амбициозными. Это особенно актуально в отношении планов по установлению регионального диалога и проведения институциональных реформ. Внедрение инициативы должно происходить с учетом ограниченности выделяемого ЕС бюджета и разного уровня заинтересованности со стороны стран Центральной Азии. Для того чтобы ЕОИ оказывала более последовательное влияние, Евросоюзу необходимо подстроить задачи Инициативы под существующие в регионе условия на основе полученного опыта.

Необходимость в изменениях назрела и в силу проведенной реструктуризации внутренних инструментов ЕС в области поддержки образования. После 2013 года на смену существующим европейским образовательным программам,

в том числе «Темпус» и «Эразмус Мундус», должна прийти упрощенная система финансирования «Эразмус для всех» с увеличенным бюджетом. Это хорошие новости, так как одним из недостатков европейских программ поддержки системы образования считаются их комплексность и, как следствие, трудности на этапе внедрения, возникающие в тех случаях, когда местные университеты не располагают достаточными человеческими и техническими ресурсами. Но пока рано говорить о том, какое влияние «Эразмус для всех» окажет на программы в Центральной Азии, так как реформа в первую очередь касается получателей помощи в Европе. Еврокомиссии необходимо проследить за тем, чтобы новая программа учитывала ситуацию в регионах-получателях, в особенности в странах за пределами Европы.

¹¹ См. Также М. С. Меррилл и А. Дукенбаев, 'Youth and Higher Education', в А. Варкотш (ред.), *The European Union and Central Asia* (Оксфорд: Routledge, 2011).



Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех проект разросся и на данном этапе программа Europe – Central Asia Monitoring (EUCAM) представляет собой центр знаний о более широком спектре взаимоотношений между центральноазиатским регионом и Европой в целом. В основные задачи EUCAM, в частности, входит:

- Тщательное изучение европейской политики в отношении Центральной Азии, при этом, особый акцент делается на вопросы развития, безопасности и укрепления демократических ценностей;
- Повышение осведомленности о взаимоотношениях между Европой и Центральной Азией в европейских политических кругах, а также среди гражданского общества и предоставление высококачественных исследований в этой сфере, а также дискуссии внутри Центральной Азии об аспектах европейской политики.
- Расширение сотрудничества экспертов и организаций из стран Европы и Центральной Азии и предоставление платформы для проведения обсуждений;

Более подробную информацию о нашей деятельности можно найти на сайте: www.eucentralasia.eu. По всем интересующим вопросам Вы можете обращаться по адресу: [email.eucam\(at\)gmail.com](mailto:email.eucam(at)gmail.com)



FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) – это мозговой трест, расположенный в Мадриде, который отличает инновационный и свежий взгляд на роль Европы в современном мире. Наша миссия заключается в предоставлении разносторонней и исчерпывающей информации для политиков и практиков с целью укрепить работу ЕС по продвижению таких понятий, как многополярность, демократические ценности, безопасность и устойчивое развитие. Мы стремимся тщательно анализировать наиболее актуальные и непростые темы: демократия и права человека, Европа и международная политическая система, конфликты и безопасность, сотрудничество для развития. Работа FRIDE строится на политической независимости и разносторонности взглядов международной команды экспертов, составляющих интеллектуальное ядро организации.



Карельский институт был создан в 1971 году и является частью факультета социальных наук и деловых исследований Университета Восточной Финляндии. Его основной специализацией является проведение прикладных междисциплинарных исследований, поддержка учебных процессов магистерских и докторских программ и обучение исследователей. Приоритетными направлениями работы являются этнические вопросы, проблемы управления границами, руссиеведение, культурология, изучение сельской местности и регионоведение.

Мнение автора не обязательно совпадает с позицией EUCAM.

Все вопросы и предложения, касающиеся данной публикации, можно направлять по адресу: email.eucam@gmail.com