

УДК 341.1/8

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS72077>

Проблемы правового обеспечения развития сферы образования в условиях региональной интеграции (на примере ЕАЭС)¹

© Д.В. Галушко

Департамент правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Аннотация. Современные интеграционные процессы формируют новую эру взаимодействия между государствами, экономическими и политическими системами и между людьми. Международная интеграция значительно расширяет культурно-информационные контакты между народами и государствами, влияет на управление, производство, торговлю, рынок труда, политические образования, другие общественные институты и процессы, однако особенное внимание вызывают проблемы развития сферы образования. Не являются исключением в данном отношении и евразийские интеграционные процессы, в особенности развитие Евразийского экономического союза, который был создан с целью формирования условий для ускоренного развития интеграционного объединения в соответствии с требованиями современного мира и с учетом глобальных вызовов современности. В настоящее время в рамках Союза происходит расширение областей экономического сотрудничества путем включения, среди прочего, сферы образования, что вызывает необходимость анализа проблем надлежащего правового обеспечения в данной международной интеграционной организации. Методологической основой работы стали известные общие и частные методы научного исследования. Целью и задачами статьи являются исследование соответствующих проблем правового обеспечения сферы образования на наднациональном уровне, выявление общих тенденций, а также существенных характеристик и основных черт в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: образование; интернационализация; региональная интеграция; евразийская интеграция; Евразийский экономический союз; международная интеграционная организация.

Как цитировать:

Галушко Д.В. Проблемы правового обеспечения развития сферы образования в условиях региональной интеграции (на примере ЕАЭС) // Российский журнал правовых исследований. 2021. Т. 8. № 2. С. 9–14. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS72077>

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Финуниверситета).

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS72077>

Problems of Legal Regulation of Educational Development under Conditions of Regional Integration (on the Example of the EAEU)²

© D.V. Galushko

Department of Legal Regulation of Economic Activities of Financial University under the Government of the Russian Federation

ABSTRACT: Modern integration processes are shaping a new era of interaction between states, economic and political systems, and people. International integration significantly expands cultural and informational contacts between peoples and states, affects management, production, trade, the labor market, political education, and other public institutions and processes. However, special attention is paid to the problems of education sector development. The Eurasian integration processes are no exception in this regard. In particular, the growth of the Eurasian Economic Union, which was created with the aim of building conditions for the accelerated development of the integration entity in accordance with modern requirements and the global challenges of our time. Currently, the areas of economic cooperation within the Union include, among others, the field of education, which makes it necessary to assess the problems of proper legal regulation within the international integration organization. The methodological bases of the work were the well-known general and particular methods of scientific research. The objectives of the current article are to study the relevant problems of legal support in the field of education at the supranational level and identify general trends, as well as the essential characteristics and main features in the field under consideration.

Keywords: education; internationalization; regional integration; Eurasian integration; Eurasian Economic Union; international integration organization.

To cite this article:

Galushko DV. Problems of legal regulation of educational development under conditions of regional integration (on the example of the EAEU). *Russian journal of legal studies*. 2021;8(2):9–14. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS72077>

² The article was prepared on the basis of research results conducted through the expenditure of budgetary funds on the state order of the Financial University under the Government of the Russian Federation (Financial University)..

ВВЕДЕНИЕ

Глобальные интеграционные процессы стали неотъемлемым элементом современной общественной жизни, и если ранее они обычно распространялись только на политические и экономические отношения, то сегодня охватывают общественное производство, культуру, образовательную и научную сферы. Более того, учитывая постоянно растущую конкуренцию между государствами, именно знания и интеллект становятся залогом их прогрессивного развития. В свою очередь, «значительные изменения конца XX в. существенно изменили среду формирования и развития образования в целом и высшего в частности. Положение и благосостояние страны с учетом прогресса мировой цивилизации определяются сегодня уровнем развития людских ресурсов как основной предпосылки создания ее научного, экономического, социокультурного и духовного потенциала. Именно в этом направлении разворачивается в XXI в. соперничество развитых стран и целых регионов за лидерство, а значит, за сохранение самобытного развития и в конечном итоге — за поликультурную систему, разнообразие мирового сообщества» [1].

Бесспорным является тот факт, что образование как социальный институт выступает одним из основных каналов социальной мобильности в современном обществе, играя важную роль в социальной дифференциации его членов. Отметим, что ООН признала уровень и качество образования показателями развития человеческого потенциала, который обеспечивает социально-экономический прогресс общества в целом.

ЮНЕСКО объявило XXI в. веком образования, таким образом, признав образование как доминанту не только в решении глобальных проблем, которые переживает человечество, но и в формировании духовных основ новой цивилизации, и подчеркнув, что «решение важнейшей задачи — повышения качества в сфере высшего образования — требует, чтобы высшее образование имело международное измерение: обмен знаниями, создание интерактивной сети, мобильность преподавателей и учащихся, международные научно-исследовательские проекты, наряду с учетом национальных культурных ценностей и условий, отмечается, что в сфере высшего образования произошло тесное сближение, если не общность проблем, тенденций, целей и задач, заставляющих забывать о национальных и региональных различиях и специфике» [2]. Указывается, что значение высшего образования как общественного блага должно сохранить свое принципиальное значение и всячески поддерживаться [3, с. 18].

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Одной из основных тенденций быстро набирающей силы современности является интернационализация высшего образования. В последнее время процессы

интернационализации приобретают все более реальный характер в особенности в рамках региональных интеграционных процессов. На интеграционном наднациональном уровне процесс интернационализации проявляется в разработке общих стратегий и принципов развития высшего образования, в единой или близко ориентированной образовательной политике, тем самым формируется наднациональная нормативная база, определяются общие ориентиры, основные принципы, а также оптимальные модели развития и функционирования национальных систем высшего образования. Ярким примером данных процессов может служить Европейский Союз.

Устойчивый процесс углубления европейской региональной интеграции, ее функционального расширения на новые и более глубокие сферы сотрудничества с постепенным привлечением постоянно растущих по интенсивности и сложности форм наднационального управления не обходит вопросы образования и призван способствовать формированию Европейского образовательного пространства с участием как государств — членов ЕС, так и его соседей. Данная тенденция также характерна и для других региональных интеграционных организаций, в частности Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Как справедливо отмечается в доктрине, «необходимость развития сотрудничества в сфере образования в рамках ЕАЭС прямо вытекает из ст. 1 Договора о ЕАЭС, предусматривающей обеспечение свободы передвижения рабочей силы. Мобильность рабочей силы на пространстве Союза не может быть гарантирована без обеспечения признания компетенций граждан, получивших образование в государствах ЕАЭС» [4, с. 8].

За пять лет до создания ЕАЭС, 11 декабря 2009 г., страны ЕврАзЭС подписали Соглашение о сотрудничестве в области образования, в соответствии со ст. 1 которого стороны «осуществляют согласованные меры по последовательному расширению сотрудничества в области образования, направленного на создание общего образовательного пространства ЕврАзЭС»³. Данным Соглашением предусматривались «поддержка развития прямых связей между образовательными организациями и академической мобильности; содействие участию в конгрессах, семинарах, конференциях, олимпиадах и других мероприятиях, проводимых на территории стран ЕврАзЭС; поощрение изучения языков, истории, культуры и литературы других стран ЕврАзЭС, создание Совета по образованию при Интеграционном комитете ЕврАзЭС. Однако, в силу произошедших изменений в подходах стран ЕАЭС, положения Соглашения 2009 г. не были инкорпорированы в Договор о ЕАЭС, а взаимодействие в сфере образования вообще не стало предметом учредительного договора Союза» [5].

³ Соглашение о сотрудничестве государств — членов Евразийского экономического сообщества в области образования // СПС «КонсультантПлюс».

Вместе с тем за пять лет, прошедшие с момента подписания Договора, существенно изменились условия функционирования мировой экономики, появились глобальные вызовы, которые должны быть приняты во внимание при дальнейшем развитии интеграционных процессов. Эти вызовы связаны с появлением новых рынков, продуктов и технологий, интенсификацией перетока знаний, технологий, капитала, человеческих ресурсов между странами, сопровождающегося трансформацией ценностей и потребительского спроса, эволюцией социально-гуманитарного характера, структурными изменениями в экономике, на фоне усложнения геополитической ситуации и растущей международной конкуренции.

Расширение областей экономического сотрудничества путем включения сфер образования и науки, здравоохранения, спорта, туризма, нацеленное на реализацию договоренностей в рамках ЕАЭС и раскрытие интеграционного потенциала ЕАЭС, предусмотрено Декларацией о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, принятой главами государств — членом Союза 6 декабря 2018 г.⁴

Декларация стала важным результатом председательства Российской Федерации в ЕАЭС в 2018 г. В повестке российского председательства в ЕАЭС делался акцент на «наличие хороших возможностей для наращивания связей между странами „пятерки“ в ряде областей (включая спорт, туризм, медицину и др.), которые в рамках Союза практически не охвачены, но интерес к ним довольно высок — и со стороны бизнеса, и со стороны населения» [6], а также предлагалось больше внимания уделять социально-гуманитарной сфере, включая «оказание содействия высшим учебным заведениям наших стран в налаживании межвузовских связей, реализации совместных учебных и научных программ, расширении студенческих обменов, повышении академической мобильности» [6]. «Завершение формирования общего рынка ЕАЭС, включение в орбиту евразийской интеграции новых направлений, в том числе в гуманитарной и социальной плоскости», прописано в «Основных направлениях деятельности Правительства РФ до 2024 года»⁵.

На основе данной Декларации были приняты «Стратегические направления развития ЕАЭС до 2025 года», включая дорожную карту необходимых мер⁶. В данном документе выделяются новые направления интеграции

на пространстве ЕАЭС, в частности в сфере образования, среди которых: расширение использования цифровых технологий в образовательном процессе, развитие дистанционного образования, в том числе на базе ведущих международных онлайн-платформ; создание единой информационной системы Союза в образовательной сфере⁷. Кроме того, обозначены направления, меры реализации которых нуждаются в более детальной проработке, в частности «размещение на профильных онлайн-порталах официальных материалов о государственных образовательных документах; создание механизма дистанционной проверки подлинности документов об образовании трудящихся стран-участниц Союза; а также последовательное сближение государствами-членами квалификаций специалистов различных видов профессиональной деятельности для повышения эффективности функционирования рынка трудовых ресурсов в рамках Союза»⁸.

Данные направления в полной мере соответствуют приоритетным целям и задачам Российской Федерации в рассматриваемой сфере. В частности, согласно Указу Президента РФ от 21.01.2020 № 474 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2030 года» в части национальных целей развития в пункте «возможности для самореализации и развития талантов» определяются следующие целевые показатели: вхождение России в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования, формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов, создание эффективной системы высшего образования⁹. Это же подтверждается Постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие образования“»¹⁰, Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹¹, Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»¹², Прогнозом

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения: 15.06.2021).

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 (ред. от 19.05.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие образования“». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286474/ (дата обращения: 15.06.2021).

¹¹ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 15.06.2021).

¹² Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (дата обращения: 15.06.2021).

⁴ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/fr7wTgpTRVZlweOVbjn6GaPih8G1rA1f.pdf> (дата обращения: 15.06.2021).

⁵ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. URL: <http://government.ru/news/34168/> (дата обращения: 15.06.2021).

⁶ Решение Высшего Евразийского экономического совета № 12 от 11 декабря 2020 года «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года». URL: https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01228321/err_12012021_12 (дата обращения: 15.06.2021).

социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года¹³.

В целом сотрудничество в сфере образования в рамках ЕАЭС имеет большой потенциал, так как позволяет усилить эффективность обмена кадрами, развивать научно-технологический и инновационный потенциал стран, а также укреплять академическую мобильность. Такое сотрудничество представляет собой многоуровневые связи между странами Союза и образовательными учреждениями на разных ступенях обучения, включая высшее и дополнительное профессиональное образование, переквалификацию и переподготовку, и позволяет сформировать высококвалифицированный общий рынок труда за счет развития кадрового потенциала и образовательного сотрудничества, которому Евразийская экономическая комиссия придает большое значение. Дополнительными факторами становятся схожесть образовательных систем стран-членов, участие стран в Болонском процессе (кроме Кыргызстана).

При этом необходимо учитывать, что «Болонская программа изначально ставила целью включение систем образования разных стран в глобальные процессы интеграции. Практические ориентиры этой образовательной программы интеграции выходят далеко за пределы данной сферы: создание и расширение единого рынка высококвалифицированной рабочей силы, единого рынка товаров и услуг, свободного передвижения капиталов и работников в рамках этого рынка в зависимости от конкретных нужд исторического момента, конкретной страны, рыночной ситуации и т.п. Той же цели служит унификация образовательных программ, вся кредитная система, программы обмена: они способствуют унифицированной подготовке кадров для развивающихся производств и отраслей, облегченному переливу из одной отрасли в другую посредством рыночных механизмов» [7]. «Страны постсоветского пространства, а в перспективе и все пространство стран Евразии, становятся площадкой для продвижения западных моделей образовательной интеграции — как в содержательном плане, так и по своим формам организации процесса. Здесь в принципе нет места для сохранения национальных целей развития образования каждой страны, должного практического учета ее национальных традиций, ресурсов и менталитета. Если страны ЕАЭС не приложат сознательных усилий для развития собственной полноценной образовательной интеграции, учитывающей как интересы всего общества, так и каждой страны, то вряд ли они смогут этого достичь и в будущем, т.к. западная интеграция будет еще более наступательной и не оставит места

для полноценного включения стран в другие образовательные интеграционные системы» [7]¹⁴.

Основным барьером регулирования сферы образования на пространстве ЕАЭС является недостаточная гармонизация национальных практик и отсутствие единых подходов к наднациональному регулированию, отсутствие наднационального специализированного органа-регулятора, а соответственно, недостаточная степень имплементации сближения правового регулирования образовательной сферы в государствах-членах в контексте процессов евразийской интеграции.

Регулирование образовательной политики осуществляется на национальном уровне и не входит в сферу наднационального регулирования. Единственным проработанным направлением является признание документов об образовании¹⁵, не включающее в себя, однако, педагогическую, юридическую, медицинскую и фармацевтическую подготовку. При этом акты органов ЕАЭС носят преимущественно декларативный и рекомендательный характер. Тем самым, можно констатировать, что степень сближения, гармонизации нормативно-правового регулирования образовательной сферы в рамках государств — членов ЕАЭС, не говоря уже о его унификации, чрезвычайно низкая, что служит, с одной стороны, барьером для дальнейшей проработки общей стратегии развития рассматриваемой сферы, а с другой стороны, фактором, обуславливающим необходимость такой деятельности в контексте общего вектора развития евразийского интеграционного процесса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом развитие образовательной политики в рамках евразийского пространства носит динамический характер, продолжает развиваться, реагируя на изменения в обществе. Хотя сфера образования и не является основой для формирования компетенции ЕАЭС, на данный момент она может стать ядром для экономической интеграции стран — членов Союза, ориентируясь на инновационные факторы как на гарантию конкурентоспособности евразийского интеграционного пространства. В отношении сферы образования в праве ЕАЭС прослеживается отказ от обязательных предписаний государствам-членам, организация и содержание образовательных систем остается их прерогативой. Такой подход, с одной стороны, обусловлен относительной молодостью всего евразийского интеграционного процесса, а с другой стороны, тем, что государства-члены и их правительства рассматривают сферу образования как исключительную сферу своей компетенции, предвидя угрозу сохранению своих национальных

¹³ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года. URL: https://economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2036_goda.html (дата обращения: 15.06.2021).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Права трудящихся государств-членов в сфере образования. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/social_security/Documents/права_образование.pdf (дата обращения 30.10.2020).

традиций и культурной идентичности. Тем не менее в последние годы страны — участницы ЕАЭС демонстрируют все большее сближение и сотрудничество в вопросах образования, что связано с объективной

эволюцией и интернационализацией образовательной сферы, а также с успешным развитием Евразийского экономического союза и дальнейшим расширением его компетенции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Образование в контексте глобализации / Ильин В., Омаров М., Аверьянова Г., Золотовский Ю., Купчин Н., Ромашкин К. // Высшее образование в России. 2008. № 7. С. 120–125.
2. Декларация Всемирной конференции Юнеско. Высшее образование в XXI веке: подходы и практические меры (ЮНЕСКО, Париж, 5–9 октября, 1998) // Alma mater: Вестник высшей школы. 1998. № 11. С. 3–9.
3. Основные тенденции развития высшего образования: глобальные и болонские измерения / Под науч. ред. В.И. Байденко. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2010. 352 с.
4. Глазьев С. Интеграция науки и образования как основа эволюции Евразийского союза // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2017. № 2. С. 7–9.
5. Юн С.М. Образование как сфера сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза: проблемы и перспективы // Вестник Том. гос. ун-та. История. 2017. № 50. С. 89–92.
6. Обращение Владимира Путина к главам государств-членов Евразийского экономического союза // Стратегические приоритеты. 2018. № 1 (17). С. 138–141.
7. Титаренко Л.Г. Место и роль интеграции систем высшего образования в международном сотрудничестве стран ЕАЭС // Большая Евразия: Развитие, безопасность, сотрудничество. 2018. № 1–2. С. 319–321.

REFERENCES

1. Il'in V, Omarov M, Aver'janova G et al. Obrazovanie v kontekste globalizacii. *Vysshee obrazovanie v Rossii*. 2008;(7):120–125. (In Russ.).
2. Deklaracija Vsemirnoj konferencii Junesko. Vysshee obrazovanie v XXI veke: podhody i prakticheskie mery (UNESCO, Paris, 5–9 october, 1998). *Alma mater: Vestnik vysshej shkoly*. 1998;(11):3–9. (In Russ.).
3. Bajdenko VI. Osnovnye tendencii razvitija vysshego obrazovanija: global'nye i bolonskie izmerenija. Moscow: Issledovatel'skij centr problem kachestva podgotovki specialistov; 2010. 352 p. (In Russ.).
4. Glaz'ev S. Integracija nauki i obrazovanija kak osnova jevoljucii Evrazijskogo sojuza. *Evrazijskaja integracija: jekonomika, pravo, politika*. 2017;(2):7–9. (In Russ.).
5. Jun SM. Obrazovanie kak sfera sotrudnichestva v ramkah Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza: problemy i perspektivy. *Vestnik Tom. gos. un-ta. Istorija*. 2017;(50):89–92. (In Russ.).
6. Obrashhenie Vladimira Putina k glavam gosudarstv-chlenov Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza. *Strategicheskie prioritety*. 2018;1(17):138–141. (In Russ.).
7. Titarenko LG. Mesto i rol' integracii sistem vysshego obrazovanija v mezhdunarodnom sotrudnichestve stran EAJeS. *Bol'shaja Evrazija: Razvitie, bezopasnost', sotrudnichestvo*. 2018; (1–2):319–321. (In Russ.).

ОБ АВТОРЕ

Дмитрий Вячеславович Галушко, кандидат юридических наук, доцент; e-mail: galushkodv@gmail.com

AUTHOR INFORMATION

Dmitriy V. Galushko, candidate of legal sciences, associate professor; e-mail: galushkodv@gmail.com