



УДК 37.014.1
ББК 67.400.321

ОБЩИЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГЛОБАЛЬНОГО УРОВНЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

А. О. Иншакова

Формирование мирового рынка образовательных услуг вынуждает и российскую систему образования активно двигаться по направлению создания условий для международного обмена образованием. Целью настоящего исследования стало выявление общих закономерностей и приоритетных направлений модернизации и реформирования правового регулирования мировой образовательной системы на глобальном уровне посредством заключения многосторонних соглашений между государствами и разработки минимальных правовых стандартов международными организациями специальной компетенции.

Франция становится единой не при Жанне д'Арк и даже не во время Французской революции, но только после запоздалого – и по тем временам поистине чудесного – возникновения в стране сети железных дорог и повсеместного распространения начального образования...

Ф. Бродель

Ключевые слова: универсальный уровень регулирования мирового рынка образовательных услуг, модернизация современной образовательной системы «свободное образовательное пространство», единое образовательное пространство, универсальное правотворчество в сфере образования государств, минимальные правовые стандарты в сфере образования международных организаций специальной компетенции.

ных и дезинтеграционных тенденций, поддерживает или, напротив, тормозит их, упреждая развитие событий, способствует духовному единению и взаимопониманию людей, так как напрямую связано с развитием личности человека, формированием его духовных и нравственных ценностей.

Заметный поворот национальных систем образования в сторону глобализации произошел в конце XX века. Этому способствовала политика выхода на эквивалентные документы об образовании и схожие формы организации получения образования, а также объединение усилий педагогов-исследователей многих стран мира в определении международного стандарта качества образования и разработке оценки его качества. В разные периоды времени рассматриваемые в настоящем

Сфера образования, находясь в постоянном развитии, активно реагирует на изменения, происходящие в обществе, не просто адаптируется к его меняющимся потребностям, но и влияет на его состояние. Именно образование реагирует на решение как национальных, так и общемировых проблем, оно оказывает влияние на развитие интеграцион-

исследовании страны¹ стали участницами международных соглашений в области образования, посредством которых они унифицировали свое национальное законодательство, создав единообразные правила регулирования. Так, например, Австралия и Китай являются участниками Региональной конвенции о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах Азии и Тихого океана, подписанной 16.12 1983 г. в Бангкоке. Другие страны, законодательство которых стало предметом проведенного исследования, такие как Франция, Германия, Нидерланды, Швейцария, Великобритания, подписали Европейскую конвенцию об эквивалентности периодов университетского образования. Участниками Гаагской конвенции – «Конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов», подписанной в Гааге 05.10 1961 г., являются США, Австралия, Германия, Китай, Нидерланды, Франция, Япония. Факт активного участия различных стран в международных соглашениях в сфере образования свидетельствует об их стремлении к построению единого глобального (универсального) образовательного пространства. В данном случае сами государства инициируют правотворческий процесс и выступают в роли «авторов» унифицированных творений международного права, единообразно регулирующего вопросы образования, в том числе и интересующую нас область подготовки и аттестации научных кадров высшей квалификации.

Поиск международного уровня качественных стандартов образования посредством международных проектов ТИМСС и PISA² в течение десятилетий привел национальные системы образования в движение, к непрерывному реформированию, сближению. Формировавшиеся на протяжении многих лет системы ценностных ориентаций в образовании разных стран (энциклопедическая, гуманистическая, натуралистическая и прагматическая) в конце XX в. динамично изменялись, и в результате эталонным на сегодняшний день выступает прагматически-гуманистический подход.

Практически исчезло какое-либо различие в административных моделях систем образования развитых стран. Об этом свидетельствуют результаты, полученные при исследо-

вании новейших реформ, проведенных в соответствующей сфере национального регулирования таких стран, как США, Великобритания, Германия, Япония. В образовательном процессе повсеместно используется в качестве ведущего субъектно-субъектный подход³ педагогики.

Новые условия функционирования образования отразились и на изменении субъектного правотворческого состава глобального уровня регулирования. Интенсифицировалась деятельность международных организаций как непосредственных акторов процессов унификации и гармонизации национального правового регулирования в сфере образования. Смена субъектов реформирования и модернизации образовательных систем явилась отражением тенденций, характеризующих и определяющих развитие современного общества, выходящего за рамки национального. На сегодняшний день все более убедительнее звучит тезис о появлении наднационального характера процессов реформирования и модернизации внутригосударственных образовательных систем посредством как их тотальной унификации, так и гармонизации по принципу правового регулирования. В этой связи следует отметить, что категория «образование» все чаще сопровождается такими супранациональными характеристиками, получившими свое первоначальное распространение в качестве западных ценностей, как транснациональная организация жизнедеятельности образования, демократизация с точки зрения получения широких прав на образование, разносторонние возможности активных мотивированных людей в образовательной сфере.

Понятие «наднациональное образование» включает в себя ряд дефиниций, и первым в этом ряду следует поставить «глобальное образование», которое рассматривается как становление такой системы образования, которая должна воспитывать конкурентоспособность в учащихся и учить их защите национальных интересов. Впервые это понятие было введено в США, и речь шла о национальных интересах этой страны. Позднее в мире глобальное образование стало рассматриваться с позиций общечеловеческих интересов, международного сотрудничества и взаимопомощи.

Важные составляющие категории «наднациональное образование» – это «международное образование» и «транснациональное образование».

Понятие «международное образование» предполагает в любых проявлениях процесса образования обязательное участие не менее двух государств. Международное образование призвано обеспечить знакомство обучающегося с разными культурами, возможность общаться на языке народов разных стран. Международное образование – это поликультурное образование человека. Оно развивает способность человека оценивать явления с позиции другого человека, другой культуры, другой социально-экономической формации. При этом международное образование охватывает все уровни образования, в том числе и систему подготовки научных кадров.

Международное образование реализуется на практике как набор определенных международных программ, задачей которых является получение знаний, развитие умений и навыков, которые могут пригодиться на рынке труда в международном масштабе.

Понятие «международное образование» тесно связано с понятием «интернационализация» в образовательной сфере. Интернационализация образования определяется как программа реформ, когда образовательное учреждение сталкивается с необходимостью коренных преобразований вследствие изменившихся внешних условий развития образования. Сущность интернационализации в образовательной сфере проявляется, прежде всего, в ее характере, сочетающем междисциплинарные, многоуровневые и кросс-культурные ценности, а также в том, что она охватывает всю структуру учебного заведения (весь процесс обучения и управление им). Одной из составляющих интернационализации является обучение иностранных учащихся.

Интерес к получению международного образования очень высок. Так, в 2003 г. шведы провели опрос европейских студентов по вопросу их интереса к получению международного образования. 85 % студентов показали большой интерес к нему в связи с возможностью затем работать в международных компаниях. Интересен и другой факт, что при выборе наиболее привлекательного для них

места работы за рубежом были названы США (74 %), Канада (63 %) и Великобритания (35 %). Поэтому, в том числе и по этой причине, национальное законодательство названных стран представляет повышенный интерес для исследования.

Важной составляющей «наднационального образования» выступает «трансграничное сотрудничество».

Трансграничное, или транснациональное, образование предполагает предоставление образовательных услуг любым высшим учебным заведением за пределами территории страны. Под транснациональным образованием подразумеваются все виды программ высшего или дополнительного образования, различных образовательных услуг, при осуществлении которых обучаемые находятся в другой стране, нежели та, где расположен сам вуз, присваивающий квалификацию. Будучи прямым результатом глобализации, трансграничное образование тесно связано с применением новых информационных технологий, в частности с дистанционным обучением и Интернет-образованием. Образование становится трансграничным благодаря применению вузами разнообразных способов продвижения за рубежом собственных учебных программ путем создания представительств, филиалов. Развитие франчайзинга в образовании и легализация учебных заведений – это, прежде всего, следствие трансграничного образования. В форме франчайзинга образовательных программ зарубежными филиалами вузов и представительствами институтов дистанционного образования осуществляется около 75 % экспорта образовательных услуг.

Становление трансграничного образования и рост международной академической мобильности позволяют рассматривать сегодня высшее образование не только как вид общественных услуг, но и как важный сегмент международной торговли. Все это стало причиной обсуждения ряда международно-правовых и организационных вопросов, вызываемых трансграничным образованием, на многочисленных конференциях, а также и дебатов Всемирной торговой организации (ВТО). По правилам ВТО государства-члены организации не должны создавать препятствий и искусственных преград для импорта на своей терри-

тории товаров и услуг, в том числе образовательных. Все разногласия вызывают необходимость партнерского поиска взаимоприемлемых решений возникающих разногласий, систематического учета деятельности институтов трансграничного образования и обеспечения качества предлагаемых ими услуг. Именно качество образовательных услуг, их реальная конкурентоспособность рассматриваются международными организациями как главные критерии участия в этом новом, быстрорастущем рынке.

Регулированием вопросов подготовки научных кадров высшей квалификации на наднациональном уровне занимаются многие международные организации, деятельность которых состоит в координации усилий мирового сообщества по обеспечению сферы образования в целом и в решении проблем постдипломной подготовки в частности. Кроме того, данные организации предоставляют площадки для активных дискуссий и обмена опытом, проводят научные исследования, осуществляют сбор и анализ данных по исследуемым вопросам и т. д.

Особую роль в деле развития образования, в том числе и в сфере подготовки научных кадров, в различных странах мира играет ЮНЕСКО – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, созданная 16 ноября 1945 года. Эта организация является специализированной структурой ООН. При этом следует отметить, что история наднационального образования начинается именно с момента организации ЮНЕСКО, которая в настоящее время является единственной организацией в мире, наделенной полномочиями разрабатывать международные правовые акты глобального и регионального характера в области образования. Так, именно рабочей группой ЮНЕСКО, рассматривающей вопросы организации научных исследований, в 1990 г. были разработаны рекомендации, которые впоследствии взяли на вооружение многие государства при разработке программ подготовки научных кадров, в том числе США, Великобритания, Канада, Япония. В частности, рабочая группа рекомендовала следующее:

- усилить связь исследовательского корпуса с учебными заведениями. В процес-

- се исследования ученые-теоретики должны постоянно находиться в контакте с практиками, максимально обсуждать с ними исследуемые вопросы, рассматривать себя партнерами практиков;
- исследователи должны максимально упрощать свой академический язык и уметь так прописывать результаты своих исследований, чтоб они легко прочитывались и использовались практиками;
- исследователи должны знакомить педагогов-практиков с особенностями проведения научного исследования и научить педагогов осуществлять локальные исследования в рамках их учебных заведений, оценивать полученные результаты и внедрять их в практическую жизнь;
- исследователям необходимо расширить список форм отчетов о проведенном исследовании. Возможно, это могут быть промежуточные отчеты в виде писем практикам, видеокассет, небольших презентаций и т. д.

Роль ЮНЕСКО в развитии образования на глобальном уровне состоит и в том, что свыше 110 организаций получили тот или иной статус при ЮНЕСКО. Среди них, в частности, следующие: Международная ассоциация университетов (Париж, Франция); Международный совет по образованию взрослых (Торонто, Канада); Всемирная ассоциация по педагогическим исследованиям (Гент, Бельгия), Всемирный совет обществ сравнительно-педагогических исследований (Париж, Франция), Международная ассоциация учебной и профессиональной ориентации (Белфаст, Ирландия).

К числу самых крупных международных организаций, в которых рассматриваются вопросы образования, относятся: Всемирный Банк, который осуществляет аналитическую работу в области образования; Ассоциация UNA – USA, созданная для активного участия США в организации и отслеживании решения проблем международного образования, организации и проведения международных исследований.

Характерная особенность глобализации в образовании сегодня – бизнес-направленность всего происходящего. Развитие бизнес-образования характеризуется сетевой формой организации, общим языком общения (английским),

схожестью в ценностных ориентациях, развитостью коммуникативных навыков, компьютеризацией, унификацией.

Активизация бизнес-образования способствует закреплению наднационального элемента образования и по содержанию и по формам его организации.

Возрастающая роль рыночных отношений во многом связана с деятельностью ВТО. Для системы образования основным документом в структуре ВТО является Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС). Выступающие против включения высшего образования в торговые соглашения, подобные ГАТС, полагают, что в результате может существенно сузиться общественный сектор в высшем образовании путем его приватизации. По мнению специалистов, присоединение к ВТО в сфере образования повлечет за собой ускорение приватизации общественных образовательных учреждений, ибо основным критерием успеха их деятельности станет извлечение прибыли.

Позиция Всемирного банка сродни позиции ВТО и состоит в том, что национальные правительства должны способствовать развитию частной инициативы в высшем образовании, ограничиваясь лишь минимальными требованиями к его качеству. Вряд ли такой подход может стать основой для поддержания качества образования на должном уровне.

Целью ВТО как международной экономической организации, осуществляющей контроль международной торговли и регулирование торгово-политических отношений, является создание на основе равенства возможностей благоприятных условий любому государству-члену ВТО для коммерческой деятельности в остальных странах-членах ВТО в обмен на открытие внутреннего рынка для зарубежных компаний. Нормы и правила ВТО подлежат перенесению в национальное законодательство и имеют над ним приоритет. ВТО рассматривает включение образования в сферу своих интересов, в результате чего импорт и экспорт образовательных услуг может стать предметом торговли. Основы режима торговли услугами, права и обязанности членов ВТО определяет ГАТС. Главной задачей является разрушение государственной монополии в сфере образования.

Многие положения, которые ВТО относит к барьерам на пути глобализации образовательной среды, являются необходимыми для поддержания и развития национальных систем образования. Поэтому при вступлении в ВТО необходимо позаботиться о защите отечественной системы образования, гарантировав качество образовательных программ, их доступность, вернуться к престижному восприятию преподавательской деятельности. Как показало настоящее исследование, этому вопросу в значительной степени уделяется внимание в таких странах, как США, Канада, Великобритания и др. В частности, законодательством этих стран для обеспечения конкурентоспособности образовательных услуг, в том числе и в сфере подготовки научных кадров высшей квалификации, предусмотрены защитные меры, не позволяющие появиться негативным тенденциям влияния ВТО.

Расширение академической мобильности и усиление рыночной ориентации высшего образования влекут за собой расширение торговли образовательными услугами. ГАТС, чьи правила призваны содействовать развитию свободной торговли, представляет потенциальную опасность качеству высшего образования. Это главная причина, почему многие страны, ставшие объектом исследования, такие как Великобритания, Германия, Франция, содержащиеся в ГАТС обязательства отказываются распространять на сферу образования. Среди положений ГАТС нет ни одного, которое относилось бы к оценке и гарантировало бы качество экспортируемых и импортируемых образовательных услуг.

Проблемой, вызывающей наиболее бурное обсуждение, является либерализация и развитие коммерческой торговли образовательными услугами в рамках торговых соглашений. Движение через национальные границы поставщиков высшего образования в коммерческих целях или в целях извлечения прибыли расширяется, и функционирование ГАТС усиливает его динамику. Осуществление этого международного соглашения обеспечивается ВТО, а включение торговли услугами в области высшего образования одной из позиций в ГАТС становится реальностью. Однако каждая страна может установить свои пределы, в рамках которых она разрешает иннос-

транным поставщикам в области высшего образования иметь доступ к своему внутреннему образовательному рынку. Наблюдается, как правило, прагматический подход к взятию обязательств в области высшего образования, с тем чтобы были предусмотрены соответствующие гарантийные оговорки.

Особую озабоченность вызывает тот факт, что ВТО, будучи организацией, ставящей целью содействовать торговле в целях повышения экономической эффективности, не обладает какой-либо компетенцией в области образования, что может негативно сказаться на устойчивом развитии высшего образования как основной движущей силы национального развития. Серьезным обстоятельством становится появление тех, кто готов предоставлять услуги высшего образования и торговать ими через границы, что переносит рыночные отношения в сферу образования, ограничивая государственное регулирование высшего образования в рамках принятой государственной политики.

Для высшего образования глобализация имеет экономические, социальные, политические и культурные последствия. Она формирует новые подходы, в то время когда национальные государства перестают быть единственными поставщиками высшего образования, а академическое сообщество утрачивает монополию на принятие решений в образовательной сфере. Складывается ситуация, когда органы управления образованием располагают весьма ограниченными возможностями, чтобы влиять на определение национальных образовательных позиций или защищать интересы своей сферы деятельности.

Тем самым для высшего образования потенциальные последствия глобализации прогнозируются весьма многопланово и могут оказать влияние на качество образовательных программ и характер образовательной деятельности; доступ к высшему образованию, особенно к образовательным программам высокого уровня; характер научных исследований и получения новых знаний; разнообразие форм и видов образования, механизмов его финансирования; управление образованием и сложившуюся к настоящему времени структуру вузов; стратегию и характер реформирования национальных образова-

тельных систем; решение вопросов защиты интеллектуальной собственности в сфере образования и науки.

Одним из факторов интенсификации глобализации является технологический прогресс, приведший к сокращению транспортных и коммуникационных издержек, снижению затрат на обработку, хранение и использование информации, созданию электронной почты, Интернета. Технологический прогресс напрямую регулируется качеством и доступностью образования и одновременно изменяет формы самого образования. Развитие дистанционного и Интернет-образования изменило саму сущность получения образования: они внесли коррективы в понятие образования как исключительно национальной составляющей; образование стало носить интернациональный характер, поскольку оно обеспечивается учебными заведениями и другими структурами разных стран мира.

Важной составляющей понятия наднационального образования сегодня выступает Интернет-образование. Это самая современная, динамично развивающаяся дистанционная форма организации образования. Этому способствуют виртуальные курсы, колледжи, университеты и академии, виртуальные библиотеки, обучающие порталы, электронные ресурсы. Последнее достижение в развитии Интернет-образования связано с открытием Национального консорциума университетов Италии во главе с Университетом Флоренции и первой в мире дистанционной Интернет-аспирантуры, в которой к настоящему времени обучаются соискатели уже из 20 стран.

В условиях развития высоких технологий на глобальном уровне многие государства при решении образовательных вопросов, в том числе и подготовки научных кадров, используют современные технологии. Так, анализ международных норм и практики в области образования позволяет выделить важнейшие тенденции развития наднационального образования, связанные с дистанционным образованием. К таким тенденциям следует отнести:

- использование западными ведущими учебными заведениями очных программ на 70–80 % дистанционных по содержанию;
- апробирование широкого спектра дистанционных технологий – интернетных, кей-

совых, телевизионных, компьютерных, спутниковых и наметившееся их комплексное использование в большинстве ведущих учебных заведений;

- появление новых моделей университетов: консорциумы университетов, телеуниверситеты, открытые университеты, корпоративные университеты, виртуальные университеты, мега-университеты.

Еще одной тенденцией развития наднационального образования является процесс интеграции. Интеграция в образовании проявляется через процессы взаимодействия, взаимовлияния и обособления (в рамках региональных интеграционных образований). Соответственно появляется проблема совместимости в образовании, от степени решения которой зависит уровень образовательных услуг, предлагаемых в глобальном измерении.

Взаимодействие в образовании может проходить на разных уровнях (организационном, информационном и собственно исследовательском) и носить разнообразный характер. Наиболее ярко эта проблема проявляется в международных проектах.

Важное значение имеет исследовательский аспект в международных проектах. Это обусловлено целевыми установками этого вида деятельности (получение объективной информации, использование опыта международного сообщества, интегрирование усилий в поиске совершенствования образования и общества) и условиями проведения международных проектов (ограниченность во времени, языковые барьеры, рост познавательной активности, возможность удовлетворить информационные потребности).

Международные исследования – одна из важнейших форм организации прогностических исследований, позволяющая объективно описывать перспективы и следствия развития образования и грамотно формировать политику в области образования.

К наиболее крупным организациям, делегирующим международные исследования в рамках программных проектов, относится ЮНЕСКО.

Еще одной тенденцией, выявленной в ходе настоящего исследования, характеризующей изменения, происходящие в мире в об-

ласти образования, является то, что происходит переход от узко коллективистского подхода в образовании (Франция, США, Япония) и жестко индивидуализированного (Великобритания, частично Германия) к кооперативному подходу, подразумевающему соединение групповых и индивидуальных потребностей, возможностей, целей и задач, получение общего результата от совместной деятельности.

По мнению многих экспертов в области образования, идет процесс сближения энциклопедического (Франция, Испания, Португалия), натуралистического (Германия, Великобритания, Дания), прагматического (США) и гуманитарного (Великобритания) подходов в образовании.

Данные тенденции характерны и для подготовки научных кадров высшей квалификации.

Еще одной тенденцией развития образования, вызванной процессами глобализации, является расширение культурных рамок любой страны; диалог разных культурных направлений, мозаичность в стиле жизни способствовали открытию международных учебных заведений в рамках национальных систем образования. Право граждан, живущих вне своего отечества, учиться на родном языке в учреждениях национальных систем образования по-новому структурирует образовательное пространство.

Таким образом, выявленные факторы, обуславливающие развитие образования в эпоху глобализации и интеграции его правового регулирования, активная роль в международном правотворческом процессе в соответствующей сфере международных организаций специальной компетенции, активная позиция самого обучающегося, бизнес-направленность как отличительная черта современного образования позволили определить основные особенности, закономерности и перспективные тенденции развития сферы образования, в том числе и постдипломного, выявить особенности ее правового обеспечения, которые раскрываются сегодня через супранациональные характеристики, отражающие наднациональный характер мирового образовательного пространства.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Системному исследованию подверглись вопросы подготовки и аттестации научных кадров высшей квалификации в соответствии с гармонизированным законодательством некоторых стран-участниц Болонского процесса (Германия, Франция, Великобритания, Нидерланды, Швейцария), стран Азиатско-Тихоокеанского региона (Япония, Австралия, Канада, Китай и США). Выбор перечисленных стран не был случайным и носит обоснованный характер. В основу авторского приоритета лег такой определяющий критерий, как объективный рейтинг университетов, представленный The Times Higher Education Supplement – QS World University Rankings, который разрабатывает и публикует общие рейтинги мировых университетов, рейтинги по направлениям обучения и отдельным показателям. Университеты выбранных автором стран составили 100 лучших вузов на сегодняшний день (см.: [1]).

² ТИМСС – международное мониторинговое исследование качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS, IEA – Trends in Mathematics and Science Study); PISA – Программа оценки международных студентов (Programme for International Student Assessment).

³ При субъектно-субъектном подходе познания доминирует «взгляд изнутри» и постижение чужого внутреннего мира характеризуется направленностью «от себя к другому».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. The Times Higher Education Supplement – QS World University Rankings : [site]. – Electronic data. – Mode of access: <http://www.timeshighereducation.co>. – Data conforms to December 2009.

COMMON PATTERNS AND FUTURE TRENDS OF LEGAL REGULATION OF EDUCATION AT THE GLOBAL LEVEL

A. O. Inshakova

Formation of the world market of educational services forces the Russian education system to provide conditions for international educational exchange. The paper aims to identify common patterns and priorities of modernizing and reforming legal regulation of world educational system at the global level through multilateral agreements between states and development of minimum legal standards by international organizations of special competence.

Key words: *universal level of regulation of world market of educational services, modernization of existing educational system 'free education area', single education area, universal lawmaking of a state in the sphere of education, minimum legal standards in the sphere of education by international organizations of special competence.*