

УДК 327.7

DOI: 10.17223/19988613/50/13

С.М. Юн

ОБРАЗОВАНИЕ КАК СФЕРА СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Исследование выполнено в рамках государственного задания Минобрнауки России (проект № 28.4319.2017/5.1).

Обосновывается значимость развития интеграции стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в сфере образования как условия и драйвера экономической интеграции, рассматриваются причины отказа включить сферу образования в качестве предмета Договора о ЕАЭС 2014 г., анализируется содержание российских инициатив о создании Евразийского сетевого университета и Консультативного совета в сфере высшего образования как механизмов образовательного сотрудничества стран ЕАЭС вне рамок Договора о ЕАЭС, формулируются оценки и рекомендации в отношении возможных шагов с российской стороны по развитию сотрудничества в сфере высшего образования в рамках ЕАЭС.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз; Россия; Казахстан; высшее образование; Евразийский сетевой университет.

Статьей 1 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. предусмотрены создание общих рынков товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение общей политики в различных отраслях экономики [1]. Для подобного рода проектов глубокой экономической интеграции сфера образования является сквозной, охватывающей самые различные аспекты взаимодействия. В ряде случаев общие нормы и механизмы, касающиеся образования, – базовое условие, в других случаях – драйвер интеграции стран – участниц объединения.

В частности, создание общего рынка труда требует решения вопросов сближения (сопоставимости) образовательных и профессиональных стандартов, взаимного признания дипломов об образовании, ученых степеней и званиях. Эффективное же планирование и развитие общего рынка труда как фактора экономического роста невозможны без научно-технологического и производственного форсайта, основанного на нем долгосрочного видения потребностей общего рынка в кадрах и механизмов поддержки соответствующего кадрового обновления экономики.

С учетом того, что образование – это тоже услуга, актуальным является вопрос о формировании общего рынка образовательных услуг с общими нормами и равной конкуренцией, в конечном счете также нацеленного на повышение качества человеческого капитала и конкурентоспособности стран-участниц. Частный случай и запрос для систем высшего образования и повышения квалификации – подготовка кадров (специалистов по таможенному делу, техническому регулированию и т.д.; менеджеров, консультантов, аналитиков, экспертов), необходимых как для работы институтов экономического объединения и органов власти стран-членов, так и для содействия бизнесу в использовании возможностей развития в новых правовых и экономических рамках интеграции. Опыт того же Европейского союза (ЕС) показывает, насколько значи-

мыми считаются согласованная политика и инвестиции из общего бюджета ЕС в формирование общего образовательного пространства – для укрепления экономической конкурентоспособности данного интеграционного объединения.

Как известно, Евразийский экономический союз был учрежден с 1 января 2015 г. на основе и в развитие решений, принимавшихся в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). За пять лет до создания ЕАЭС, 11 декабря 2009 г., страны ЕврАзЭС подписали соглашение о сотрудничестве в области образования (далее – Соглашение 2009 г.), в соответствии с которым стороны «осуществляют согласованные меры по последовательному расширению сотрудничества в области образования, направленного на создание общего образовательного пространства ЕврАзЭС» [2]. 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 данного договора. Позиция России состоит в том, что Соглашение 2009 г. остается правовым основанием для развития сотрудничества в сфере образования в рамках ЕАЭС, так как Договор о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества, подписанный 10 октября 2014 г., включил Соглашение 2009 г. в список договоров, которые «продолжают действовать между их участниками в той части, в которой они могут быть исполнены в отсутствие упоминаемых

в них органов ЕврАзЭС, ликвидируемых в соответствии с настоящим Договором» [3]. В то же время мягкая формулировка «могут быть исполнены» и отсутствие норм в Договоре о ЕАЭС создают ситуацию, при которой вопрос развития многостороннего сотрудничества в сфере образования в рамках ЕАЭС – скорее предмет политических переговоров, нежели нормативного регулирования.

Образование не было включено и в перечень секторов услуг, по которым формируется общий рынок ЕАЭС. Только применительно к общему рынку труда страны ЕАЭС договорились о взаимном признании документов об образовании без прохождения процедуры признания дипломов (исключение – документы об образовании по педагогическому, юридическому, медицинскому и фармацевтическому профилям), а также о праве на получение образования детьми трудящихся в стране трудоустройства родителей (ст. 97 и 98 Договора о ЕАЭС). При этом документы об ученых степенях и званиях, по условиям Договора, требуют про-

хождения процедуры признания в соответствии с законодательством государства трудоустройства. На практике это означает, что норма о взаимном признании документов об ученых степенях и званиях действует только между Россией и Беларуссией [4].

Наиболее сдержанную позицию в отношении интеграции в сфере образования занимают власти Казахстана. Известно, что именно Казахстан выступил против включения интеграции в гуманитарной сфере в Договор о ЕАЭС. В последние годы более осторожной стала и позиция властей Беларуссии, не поддерживавших ряд предложений Министерства образования и науки России по расширению двустороннего сотрудничества. Опасения этих стран вызваны значительным оттоком абитуриентов в Россию. Особенно это касается Казахстана. Так, по данным Росстата, численность граждан Казахстана, обучающихся в российских вузах всех форм собственности и по всем видам программ, выросла на начало 2016/17 учебного года на 50%, по сравнению с началом 2013/14 учебного года, и составила 67,4 тыс. студентов.

Численность студентов из стран ЕАЭС, обучающихся в российских вузах (на начало учебного года; по всем программам и типам образовательных организаций высшего образования) [5. С. 150–151; 6. С. 150–151; 7. С. 145–146]

Страна	2013 г.			2014 г.			2015 г.			2016 г.		
	Г	Ч	Всего	Г	Ч	Всего	Г	Ч	Всего	Г	Ч	Всего
Армения	2 293	971	3 264	2437	935	3 372	2 313	740	3 053	2 712	533	3 245
Беларусь	15 620	8 229	23 849	9 989	7737	17 726	8 278	6 022	14 300	7 922	4 492	12 414
Кыргызстан	2 217	884	3 101	2 792	873	3 665	3 811	944	4 755	5 658	969	6 627
Казахстан	31 441	13 455	44 896	38 755	15 069	53 824	46 645	18 399	65 044	52 336	15 067	67 403

Примечание. Г – государственные и муниципальные образовательные организации высшего образования. Ч – частные образовательные организации высшего образования.

Все страны ЕАЭС, кроме Кыргызстана, в разное время присоединились к Болонскому процессу. Власти Кыргызстана, не являясь официальным участником, проводят реформы в соответствии с Болонским процессом. Например, в 2012 г. в стране была введена двухуровневая подготовка бакалавров и магистров. Казалось бы, с учетом обусловленной историей близости систем образования и науки в странах ЕАЭС и их участия, прямого или опосредованного, в Болонском процессе необходимость гармонизации образовательных систем стран ЕАЭС не очевидна. Однако существуют значительные отличия в национальных стратегиях реформ. Что касается трех ведущих экономик ЕАЭС, то в России вместо специалитета были введены только уровни («циклы» в болонской терминологии) бакалавриата и магистратуры, в то время как в Казахстане действуют все три уровня, в том числе докторантура (степень PhD), и отменены кандидатские и докторские степени, а в Беларуссии только планируется массовый переход на двухуровневую систему бакалавриата и магистратуры. Существуют и другие различия в подходах. Например, в России программы бизнес-образования Master of Business Administration относятся к дополнительному послевузовскому образованию, а в Казахстане считаются профессиональными учебными программами послевузовского обучения с присвоением академической степени MBA [8. С. 10].

После вступления Договора о ЕАЭС в силу Россия инициировала создание механизма сотрудничества стран ЕАЭС в сфере образования вне рамок Договора. При поддержке российских вузов и национально-славянских университетов Министерством образования и науки России была разработана концепция Сетевого университета ЕАЭС (позже получившего название «Евразийский сетевой университет», сокращенно ЕСУ), целями которого должны были стать формирование системы подготовки кадров по образовательным направлениям, актуальным для евразийской интеграции, и содействие разработке и реализации передовых научных исследований и опытно-конструкторских работ. Деятельность ЕСУ предполагалось осуществлять на основе мониторинга потребностей ЕАЭС в подготовке специалистов и в тесной связке с институтами ЕАЭС, бизнесом и академическим сообществом.

Однако эта инициатива как проект межправительственного сотрудничества также не нашла поддержки всех членов ЕАЭС. В результате проект ЕСУ как рамочной инициативы был одобрен только на уровне университетов: 12 апреля 2016 г. в Москве вузами – членами Евразийской ассоциации университетов был подписан меморандум о взаимопонимании по созданию Евразийского сетевого университета. В свою очередь, российское министерство инициировало первую встречу министров образования и науки стран ЕАЭС в

Москве 13 апреля 2016 г., на которой все страны ЕАЭС, кроме Казахстана, подписали Меморандум о сотрудничестве по вопросам образовательного и научно-технологического сотрудничества на евразийском пространстве [9]. Документ предполагает формирование консультативных советов в сферах высшего образования и науки, которое в силу различных обстоятельств, в том числе затянувшейся смены руководства в российском Минобрнауки, до сих пор не завершено.

Таким образом, несмотря на очевидную необходимость общей политики в сфере образования для достижения базовых целей экономической интеграции в рамках ЕАЭС, из-за отсутствия поддержки со стороны Казахстана эта сфера является компетенцией ЕАЭС только в той части, которая касается прав трудящихся в рамках общего рынка труда. Насколько можно судить, для образовательной политики нынешних властей Казахстана приоритетом остается интеграция в глобальное англоязычное образовательное пространство, что в кратко- и среднесрочной перспективе делает маловероятным принятие решения в ЕАЭС ввести образование в качестве сферы общей политики или общего рынка услуг.

Тем не менее крайне актуальным остается вопрос о запуске консультативного совета в сфере высшего образования, пусть и в усеченном составе. Его работа в качестве межправительственного института при поддержке экспертной группы в составе представителей бизнес-сообщества и университетов может сыграть существенную роль в координации национальных образовательных политик, гармонизации нормативно-правовой базы сотрудничества в сфере образования, выработке мер финансовой поддержки сетевого взаимодействия университетов стран ЕАЭС. Было бы ошибкой со стороны российского руководства не использовать тот задел, который был сделан прежним руководством Министерства образования и науки России.

Для обеспечения долгосрочного, стратегического видения развития образовательного сотрудничества стран ЕАЭС, включая мониторинг и форсайт рынка труда, необходимо серьезное экспертно-аналитическое обеспечение. Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) в силу правовых ограничений не может выступить в роли такого «мозгового центра». Поэтому странам – участникам Меморандума от 13 апреля 2016 г. необходимо вернуться к идее учреждения Евразийского сетевого университета, который также занимался бы апробацией и тиражированием лучших практик научно-технологического и образовательного сотрудниче-

ства стран ЕАЭС. Было бы логично, если бы активную роль в этом процессе играл Деловой совет ЕАЭС, в составе которого существует комитет по науке и образованию и который взаимодействует с ЕЭК в рамках специального консультативного совета.

Придание Евразийскому сетевому университету межгосударственного статуса важно и с точки зрения поддержки академической мобильности, так как позволяет претендовать на выделение квот на обучение иностранных студентов в российских вузах по линии Россотрудничества (в последние годы заявленный объем квот составляет 15 тыс.). Реалии таковы, что нет никаких оснований рассчитывать на финансирование программ образовательного сотрудничества стран ЕАЭС из общего бюджета Союза. В этой ситуации России как локомотиву евразийской интеграции необходимо взять на себя основное финансовое бремя. В частности, принять принципиальное решение о перераспределении в рамках ежегодной квоты Россотрудничества определенного объема бюджетных мест на сетевые образовательные проекты стран ЕАЭС. Пока же ситуация развивается в обратную сторону: в 2016 г. был лишен привилегий при распределении квот Российско-Кыргызский консорциум технических вузов, один из немногих реально работающих проектов сетевого взаимодействия с участием стран ЕАЭС. Необходимо подумать и о выработке дополнительных финансовых механизмов, например поддержки программ обмена и повышения квалификации вузовских преподавателей. В более широком плане целесообразным было бы проведение комплексного аудита всей системы механизмов и финансовых инструментов поддержки сотрудничества России с зарубежными странами в области высшего образования, включая Университет ШОС, Сетевой университет СНГ, квоты Россотрудничества и др.

Теоретически можно ничего не делать, и рынок сам будет как-то реагировать и регулировать образовательные процессы и сотрудничество стран ЕАЭС. Однако это будет означать, что страны ЕАЭС будут всегда на несколько шагов позади других ведущих стран и группировок, проводящих активную, широко финансируемую образовательную политику. Концентрация ограниченных ресурсов стран ЕАЭС, разработка институциональных и финансовых механизмов интеграции в сфере образования, обеспечивающих получение взаимной выгоды и таким образом снимающих опасения отдельных стран ЕАЭС, были бы оптимальной стратегией в условиях жесткой мировой конкуренции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.02.2017) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=203268&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8327479851817134#0>, свободный (дата обращения: 11.04.2017).
2. Соглашение о сотрудничестве государств – членов Евразийского экономического сообщества в области образования // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902312974>, свободный (дата обращения: 11.04.2017).
3. Договор о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества (Подписан в г. Минске 10.10.2014) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170016, свободный (дата обращения: 11.09.2017).

4. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях (Москва, 27 февраля 1996 года) // Федеральное государственное бюджетное учреждение «Главный государственный экспертный центр оценки образования». URL: http://nic.gov.ru/ru/docs/foreign/confirmation/idokb_3247_225515, свободный (дата обращения: 12.04.2017).
5. Россия в цифрах. 2015 : крат. стат. сб. / Росстат. М. : Росстат, 2015. 543 с.
6. Россия в цифрах. 2016 : крат. стат. сб. / Росстат. М. : Росстат, 2016. 543 с.
7. Россия в цифрах. 2017 : крат. стат. сб. / Росстат. М. : Росстат, 2017. 511 с.
8. Права трудящихся государств-членов в сфере образования // Евразийская экономическая комиссия. М., 2017. 15 с. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/social_security/Documentsправа_образование.pdf, свободный (дата обращения: 10.04.2017).
9. Подписан Меморандум по вопросам образовательного и научно-технологического сотрудничества на евразийском пространстве. 14 апреля 2016 г. // Министерство образования и науки Российской Федерации. URL: <http://минобрнауки.рф/новости/8152>, свободный (дата обращения: 12.04.2017).

Yun Sergey M. Tomsk State University (Tomsk, Russia). E-mail: yun@dir.tsu.ru

EDUCATIONAL COOPERATION IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION: PROBLEMS AND PROSPECTS.

Keywords: Eurasian Economic Union, Russia; Kazakhstan; higher education; Eurasian Network University.

The aim of the research is to identify the reasons for the refusal to grant the competence in the area of education policy to the Eurasian Economic Union (EAEU) through the 2014 Treaty on the EAEU and to give recommendations for the promotion of educational cooperation between EAEU member states outside the treaty framework. The paper also stresses the significance of educational cooperation in the EAEU as a precondition and driver for the development of economic integration and analyzes relevant Russian initiatives. The author used mainly treaties dealing with educational cooperation between EAEU states and official statistics about the number of students from EAEU states enrolled at Russian universities. The research reached the following conclusions. For the Eurasian Economic Union being a project of deep economic integration, the area of education is potentially significant in terms of creating and regulating a common labor market and a common market for education services, as well as training specialists in Eurasian integration for the EAEU institutions, member states and businesses. Back in 2009, the members of the Eurasian Economic Community, the predecessor of the EAEU, signed an agreement on educational cooperation, however, national governments' view has changed since then and the 2014 Treaty has not conferred competence in the area of education to the EAEU. Education was not included in the list of sectors to create the EAEU common market for services either. The only thing about education the EAEU member states agreed on was to secure the mutual recognition of diplomas. The key reason for the refusal to have a common education policy was Kazakhstan's reluctance which can be explained by the significant outflow of school graduates to Russia and the strive for the integration into the global English-speaking educational area. After the Treaty on the Eurasian Economic Union entered into force, Russia invited EAEU member states to establish a Eurasian Network University for monitoring the common labor market, training qualified personnel, promoting relevant research, and to set up an Advisory Council for Higher Education. However, both proposals did not receive support from all EAEU states. The recommendations for the Russian government are to launch the Advisory Council for Higher Education, even with a narrower membership, to lobby the Eurasian Network University project involving the EAEU Business Council, to use Rossotrudnichestvo's quotas for training foreign students to finance academic mobility within the EAEU, to carry out an audit of the overall system advancing Russia's educational cooperation with third countries.

REFERENCES

1. Eurasian Economic Union. (2014) *Treaty on the Eurasian Economic Union (signed in Astana on May 29, 2014) (as amended on May 8, 2015) (as amended and supplemented, effective from 12.02.2017)*. [Online] Available from: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=203268&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8327479851817134#0>. (Accessed: 11th April 2017). (In Russian).
2. Eurasian Economic Union. (n.d.) *Agreement on Cooperation of the Member States of the Eurasian Economic Community in the Field of Education*. [Online] Available from: <http://docs.cntd.ru/document/902312974>. (Accessed: 11th April 2017). (In Russian).
3. Eurasian Economic Community. (2014) *Agreement on the cessation of the activities of the Eurasian Economic Community (signed in Minsk on October 10, 2014)*. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170016. (Accessed: 11th April 2017). (In Russian).
4. The Main State Expert Center for Assessing Education. (1996) *Soglasenie mezhdru Pravitel'stvom Rossiyskoy Federatsii i Pravitel'stvom Respubliki Belarus' o vzaimnom priznanii i ekvivalentnosti dokumentov ob obrazovanii, uchenykh stepenyakh i zvaniyakh (Moskva, 27 fevralya 1996 goda)* [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Belarus on mutual recognition and equivalence of documents on education, academic degrees and titles (Moscow, February 27, 1996)]. [Online] Available from: http://nic.gov.ru/ru/docs/foreign/confirmation/idokb_3247_225515. (Accessed: 12th April 2017).
5. Federal State Statistics Service. (2015) *Rossiia v tsifrakh. 2015* [Russia in Figures. 2015]. Moscow: Rosstat.
6. Federal State Statistics Service. (2016) *Rossiia v tsifrakh. 2015* [Russia in Figures. 2015]. Moscow: Rosstat.
7. Federal State Statistics Service. (2017) *Rossiia v tsifrakh. 2015* [Russia in Figures. 2015]. Moscow: Rosstat.
8. The Eurasian Economic Commission. (2017) *Prava trudyashchikhsya gosudarstv-chlenov v sfere* [Rights of the Working People of the Member States in the Sphere of Education]. [Online] Available from: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/social_security/Documentsправа_образование.pdf. (Accessed: 10th April 2017).
9. Ministry of Education and Science of the Russian Federation. (2016) *Podpisan Memorandum po voprosam obrazovatel'nogo i nauchno-tekhnologicheskogo sotrudnichestva na evraziyskom prostranstve. 14 aprelya 2016 g.* [A Memorandum on educational, scientific and technological cooperation in the Eurasian space was signed on April 14, 2016]. [Online] Available from: <http://minobrnauki.rf/novosti/8152>. (Accessed: 12th April 2017).