

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 378 (045)

Л. А. Букалєрова,
доктор юридических наук, професор,
Р. В. Шагієва,
доктор юридических наук, професор

НОРМАТИВНА БАЗА РАЗВИТТЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ (ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

В статье анализируется процесс интеграции России в международное образовательное пространство. Рассматриваются договоры в образовательной сфере, которые ратифицировала Российская Федерация. Также намечаются пути системного и последовательного сближения международно-правовых институтов применительно к правовому регулированию системы образования.

Ключевые слова: интеграция, международное образовательное пространство, Болонская система, международные договоры, международно-правовое регламентирование в сфере образования.

Постановка проблемы и её актуальность. Непрерывный сложный процесс интеграции России в международное образовательное пространство, участие в Болонской системе настоятельно требуют от Российской Федерации учета международно-правовых стандартов при регулировании сферы образования, что должно происходить на равноправной и взаимовыгодной основе.

Важно отметить, что отмененный Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» гласил, что образование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права [1]. Новый Федеральный закон от 29.12.2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не содержит подобной нормы, однако в ст. 4 дублируется текст ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации о том, что в случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора [2].

Положительным является то, что в настоящее время происходит интенсивный процесс согласования положений норм национального права с требованиями соответствующих норм международного права, о чем свидетельствует как принятие нового базового закона об образовании, так и ряд иных нормативно-правовых актов.

Например, ст. 95 Федерального закона от 29.12.2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает возможность независимой оценки качества образования. Независимая оценка качества образования осуществляется в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ в целях определения соответствия предоставляемого образования потребностям как физического, так и юридического лица, в интересах которых осуществляется образовательная деятельность. А ч. 5 ст. 95 этого Закона содержит норму о независимой оценке качества образования в рамках международных сопоставительных исследований в сфере образования.

Развитие научных и культурных обменов, академическая мобильность и интенсификация обменов студентами, а также другие причины, содействующие расширению международного сотрудничества в сфере образования, обуславливают неизбежность международно-правовой регламентации образовательных отношений.

Цель статьи. Анализ процессов интеграции России в международное образовательное пространство, а также выделение путей системного и последовательного сближения международно-правовых институтов применительно к правовому регулированию системы образования.

Изложение основного материала. К настоящему времени уже сформировался значительный блок международно-правовых актов в области образования. Так, мы можем опираться на международно-правовые документы по вопросам образования: документы ООН, Международной организации труда (МОТ), Совета Европы, СНГ, документы по развитию европейской интеграции в образовании, иные документы международного права.

Примером таковых могут служить:

1. Документы ООН: Всеобщая декларация прав человека (Нью-Йорк, 10 декабря 1948 г.), Декларация прав ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1959 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.).

2. Документы ЮНЕСКО: Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (Лондон, 16 ноября 1945 г.), Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (Париж, 14 декабря 1960 г.), Рекомендации МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей (Париж, 5 октября 1966 г.), Всемирная Декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры (Париж, 9 октября 1998 г.).

3. Документы МОТ: Рекомендация № 148 об оплачиваемых учебных отпусках (Женева, 24 июня 1974 г.), Конвенция № 142 о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития человеческих ресурсов (Женева, 23 июня 1975 г.).

4. Документы Совета Европы: Европейская Конвенция об эквивалентности дипломов, дающих доступ в университеты (ETS № 15) (Париж, 11 декабря 1953 г.), Европейская Конвенция об эквивалентности университетских периодов обучения (Париж, 15 декабря 1956 г.), Европейская Конвенция об академическом признании университетских квалификаций (Париж, 14 декабря 1959 г.), Европейское Соглашение о продолжении выплаты стипендий учащимся, обучающимся за рубежом (Париж, 12 декабря 1969 г.).

5. Документы СНГ: Соглашение о сотрудничестве в области образования (Ташкент, 15 мая 1992 г.), Соглашение о сотрудничестве в области подготовки научных и научно-педагогических кадров и нострификации документов об их квалификации в рамках СНГ (13 ноября 1992 г.), Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых

Государств (Москва, 17 января 1997 г.), Модельный закон об образовании (принят на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, постановление № 13-8 от 03.04.1999).

6. Документы по развитию европейской интеграции в образовании: Лиссабонская конвенция о признании и дополняющие ее документы (Лиссабон, 11 апреля 1997 г.), документы, влияющие на формирование Европейского пространства высшего образования: Коммюнике Конференции Европейских министров образования (Берген, 19-20 мая 2005 г.), документы Европейского Союза, влияющие на формирование Болонского процесса: Резолюция совета от 13 июля 2001 г. о роли образования и обучения в политике занятости (2001/С 204/01), Рекомендации Европейского Парламента и Европейского Совета от 10 июля 2001 г. (2001/613/ЕС), касающиеся выезда за рубеж студентов, лиц, направленных на стажировку, волонтеров, преподавателей и воспитателей.

7. Иные документы международного права: Конвенция о сотрудничестве в области культуры, образования, науки, информации в Черноморском регионе (Стамбул 6 марта 1993 г.), Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов (Гаага, 5 октября 1961 г.) [3].

Нормы, регулирующие образовательные отношения, могут содержаться в международно-правовых актах, основное содержание которых непосредственно не связано со сферой образования: например, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (ETS № 157) (Страсбург, 01.02.1995) [4], Конвенция № 138 Международной организации труда «О минимальном возрасте для приема на работу» (принята в Женеве 26.06.1973 на 58-ой сессии Генеральной конференции МОТ) и др.

Важным международным актом сферы образования является Всеобщая хартия университетов, подписанная 29 европейскими государствами в 1999 году в Болоньи, Италия (Magna Charta Universitatum). С нее начался Болонский процесс – движение, цель которого заключается в гармонизации систем образования, прежде всего высшего, стран Европы. В сентябре 2003 г. на Берлинской конференции министров образования стран-участниц Болонского процесса, к тому времени уже тридцати трех, Российская Федерация в лице министра

образования РФ В. М. Филиппова поставила свою подпись под Болонской декларацией, тем самым обязавшись до 2010 г. воплотить в жизнь основные принципы Болонского процесса, что, по сути, и сделано сегодня в Российской Федерации [5].

Однако, до принятия нового закона «Об образовании в Российской Федерации» проблемой оставался тот факт, что важнейшие направления государственной политики Российской Федерации в сфере образования – участие в международных интеграционных процессах, вхождение в Болонский процесс и создание европейского пространства высшего образования – не упоминались в действующем законодательстве об образовании [6, с. 62-66].

Международно-правовые акты содержат существенные принципы и нормы, непосредственно влияющие на регулирование сферы образования. Так в Саламанкской Декларации Ассоциации европейских университетов (Саламанка, Испания, 29-30 марта 2001 г.) указано, что свободная мобильность учащихся, персонала и выпускников является необходимым условием существования зоны европейского высшего образования. Европейские университеты хотят развивать большую мобильность как по «горизонтали», так и по «вертикали», и не рассматривают виртуальную мобильность как замену физической. Они хотят использовать существующие инструменты признания и мобильности (ECTS, Лиссабонскую конвенцию, Приложение к диплому, сеть NARIC /ENIC) гибко и эффективно. Ввиду важности наличия преподавательского состава с европейским опытом, университеты хотели бы устранить требования к национальности и другие препятствия и запреты для академической карьеры в Европе. Однако, также необходим и общий европейский подход к виртуальной мобильности и транснациональному образованию.

В Коммюнике конференции европейских министров, ответственных за высшее образование от 28 апреля 2009 г. (г. Левен) говорится о международной открытости. Европейские высшие учебные заведения призываются к дальнейшей интернационализации своей деятельности и к участию в глобальном сотрудничестве в целях устойчивого развития, так как совместная европейская активность будет способствовать росту привлекательности и открытости европейского высшего образования.

Разнообразные соглашения по сотрудничеству в сфере образования заключаются на двустороннем уровне: например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в области культуры и образования (Рим, 10.02.1998 г.), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о сотрудничестве в области образования, науки и культуры (Москва, 15.02.1994 г.), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области высшего образования (Ташкент, 27.07.1995 г.) и др.

На двустороннем уровне вопросы сотрудничества в сфере образования могут обсуждаться, помимо межправительственных соглашений, в иных правовых и дипломатических актах, таких как меморандумы (например, Меморандум о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о принципах сотрудничества в области культуры, гуманитарных и общественных наук, образования и средств массовой информации (Москва 02.09.1998 г.)), протоколы (например, протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Южно-Африканской Республики о сотрудничестве в области образования (Претория, 21.11.2002 г.)) и др.

Для развития двусторонних соглашений договаривающиеся стороны могут принимать программы сотрудничества в сфере образования (например, Программа сотрудничества в области культуры, образования и науки между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Македония на 2004-2006 годы (Москва, 16.10.2003 г.)).

Договоренности о развитии сотрудничества могут достигаться не только на межправительственном, но и на межведомственном (министерском) уровне: Протокол между Министерством образования Российской Федерации и Министерством образования и исследований Румынии о сотрудничестве и обменах в области образования на 2002/2003 и 2003/2004 учебные годы (Бухарест, 27.03.2003 г.), Соглашение между Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации и Министерством образования Республики Молдова о сотрудничестве в области дошко-

льного, общего, начального профессионального и педагогического образования (Москва, 08.10.1996 г.) и др.

На наш взгляд, является необходимым системное и последовательное сближение международно-правовых институтов применительно к правовому регулированию системы образования, а также реализации признанных и гарантированных прав и свобод несовершеннолетних, основанных на общепризнанных принципах и нормах международного права.

Правительством РФ, Министерством образования РФ должны предприниматься серьезные меры по изучению норм международного права для их имплементации в российское законодательство. В частности, нам близки предлагаемые во Всемирной декларации «О высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры» ООН (г. Париж, 9 октября 1998 г.) приоритетные меры на национальном уровне:

а) разработка законодательных, политических и финансовых мер, направленных на реформу и дальнейшее развитие высшего образования, исходя из положений Всеобщей декларации прав человека, в которой провозглашается, что высшее образование «должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого». Недопустима дискриминация, никто не может быть исключен из сферы высшего образования, его отдельных областей обучения, ступеней или каких-либо видов учебных заведений в силу его расы, пола, языка, религии, возраста или в силу каких-либо экономических или социальных различий или физических недостатков;

б) укрепление связи между высшим образованием и научными исследованиями;

в) использования высшего образования в качестве катализатора всей системы образования;

г) разработка четкой политики в отношении преподавателей высших учебных заведений, как это предусмотрено в Рекомендации о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО в ноябре 1997 г.;

д) содействие и благоприятствование национальной и международной мобильности профессорско-преподавательского состава и студентов в качестве одного из необходимых условий обеспечения высокого качества и адекватности высшего образования.

К сожалению, до настоящего времени Россия не присоединилась к ряду важных международных документов, например, к Конвенции европейских высших учебных заведений «формирование будущего» (Болонья, 19 июня 1999 г.) [7].

Согласно Рекомендациям о применении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, принятым на Всероссийском совещании в г. Москве 24.12.2002 г., общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации как составная часть ее правовой системы дают возможность органам государственной власти, особенно судам, принимать эффективные решения с целью обеспечения верховенства права и укрепления тем самым правового государства.

Выводы. В целом, следуя задачам, стоящим перед российским образованием, указанным в принятой 20 декабря 2012 г. № 2433-р Правительством Российской Федерации государственной программе «Развитие науки и технологий на международном уровне», а также в федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры в инновационной России» на 2009-2013 г. перед Россией стоят такие задачи в сфере образования: развитие международного сотрудничества в интересах формирования современной технологической базы экономики страны; концентрация кадровых и материальных ресурсов на приоритетных направлениях; обеспечение создания научно-технологического задела, востребованного секторами экономики; вхождение России в число стран-лидеров по патентной активности; увеличение практического применения результатов научных исследований, проводимых в рамках Государственной программы; обеспечение поддержки и развития национальных исследовательских центров как базовых элементов инновационной системы страны; обеспечение эффективной интеграции научной, образовательной и инновационной деятельности; реализация программы фундаментальных научных исследований мирового уровня в ведущих университетах, научных учреждениях Государственных академий наук и государственных научных центрах, выполняемых с привлечением ведущих ученых; обеспечение эффективной интеграции

росийского научно-технологического комплекса в глобальную инновационную систему. Для подтверждения статуса России как мировой научной державы требуется провести колоссальную работу по заключению актов, присоединения к ним для эффективного международно-правовой регламентации сферы образования [8].

Литература

1. *Об образовании*: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 150.
2. *Об образовании в Российской Федерации*: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Российская газета. – 2012. – 31 дек.
3. *Наиболее* полная подборка международных документов находится на сайте Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральный центр образовательного законодательства» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.lexed.ru/mpravo>.

4. *Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств* (ETS № 157) (заключена в Страсбурге 01.02.1995) // СЗ РФ. – 1999. – № 11. – Ст. 1256.

5. *Всеобщая хартия университетов* [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.bologna.spbu.ru/documents/141-2012-07-10-10-56-08>.

6. *Козырин А. Н.* Международное сотрудничество в сфере образования: развитие законодательного регулирования // *Реформы и право*. – 2011. – №3. – С. 2-66.

7. *Электронная библиотека Rudocs* [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://rudocs.exdat.com>. [по состоянию на 18.02.2013 г.].

8. *О федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы*: Постановление Правительства РФ от 28.07.2008 №568 // СЗ РФ. – 2008. – № 31. – Ст. 3739.

Л. О. Букалєрова, Р. В. Шагієва

Нормативна база розвитку міжнародного співробітництва в сфері освіти (досвід Російської Федерації)

У статті аналізується процес інтеграції Росії в міжнародний освітній простір. Розглядаються договори в освітній сфері, які ратифікувала Російська Федерація. Також намічаються шляхи системного і послідовного зближення міжнародно-правових інститутів стосовно правового регулювання системи освіти.

Ключові слова: інтеграція, міжнародний освітній простір, Болонська система, міжнародні договори, міжнародно-правове регулювання у сфері освіти.

L. Bukalerova, R. Shagieva

Regulatory framework of the international cooperation in education sphere (Russian experience)

The article is devoted to evaluation of the integration of Russia into the international educational area. The authors consider the agreements in the education sphere that have been ratified by Russian Federation. Also the authors note the ways of systematic and consistent convergence of the international legal institutions in relation to the legal regulation of the education system.

Key words: integration, international educational area, the Bologna system, international treaties, international legal regulation in the sphere of education.