

Формирование нормативной основы сотрудничества в сфере образования в Европе

М.В. Ларионова

Введение

Мы начинаем серию публикаций, представляющих анализ нормативной базы развития сотрудничества в сфере образования в ЕЕС, методов и инструментов ее реализации, в период с 1958 по 2005 год. Изучение этих аспектов является актуальным по нескольким причинам. Во-первых, он дает возможность проследить эволюцию сотрудничества в образовательной политике и понять ее взаимосвязь с экономической интеграцией; понять, как трансформировалась роль и содержание образовательной политики за прошедшее пятидесятилетие.

Кроме того, согласно «Дорожной карте» по общему пространству науки и образования, включая культурные аспекты, утвержденной 10 мая 2005 года в Москве Президентом России В.Путиным, Премьер-министром Люксембурга Ж.-К.Юнкером, Председателем Комиссии Европейских сообществ Ж.М.Дуран-Баррозу и Верховным представителем ЕС по внешней политике и безопасности Х.Соланой, Россия и ЕС сформулировали общую цель «содействовать интеграции и углублению сотрудничества в рамках создаваемого Европейского пространства высшего образования в соответствии с основными положениями Болонского процесса».

Россия присоединилась к процессу формирования общеевропейского пространства высшего образования в 2003 году на этапе, когда в Европе накоплен практически пятидесятилетний опыт сотрудничества в сфере образования. В этой связи практическую актуальность представляет анализ основных движущих сил и этапов; выбора принципов и подходов к осуществлению; факторов успеха и основных закономерностей развития образовательного сотрудничества.

В последние годы в России появилось достаточно много работ, посвященных опыту, инструментам и документам, заложившим основы формирования общеевропейского пространства высшего образования¹. Опыт, накопленный в этой сфере в ЕС освещен в меньшей степени, и в данной работе именно он является основным объектом анализа, однако, связь между двумя векторами развития сотрудничества в сфере образования определяет безусловную необходимость ее отражения в исследовании.

Теоретическая актуальность анализа определяется тем, что образовательная политика до сих пор занимает периферийное положение в исследованиях интеграционных процессов. Противоречие между ролью образовательной политики, сотрудничества в сфере образования в достижении целей строительства ЕС и ее маргинальным положением

¹ Болонский процесс: на пути к Берлинской конференции (европейский анализ) / Под ред. В. И. Байденко. — М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2004.

Болонский процесс: нарастающая динамика и многообразие. Документы международных форумов и мнения европейских экспертов. / Под ред. В. И. Байденко. — М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2002.

Болонский процесс: Бергенский этап / Под. науч. ред. д-ра пед. наук, профессора В.И. Байденко. — М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, Российский Новый Университет, 2005. — 167 с.

Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях:

Европейское образовательное пространство: от Лиссабонской конвенции о признании до Болонского процесса / Сост.: Г.

А.Лукичев, В. В. Насокин и др. / Под ред. Г. А. Лукичева. — М.: Готика, 2004. (Серия «Законодательство об образовании»).

в исследованиях интеграционных процессов объясняется тем, что образовательная политика относится к компетенции стран-членов ЕЕС.

Положения о социальной политике Договора об учреждении Европейского экономического сообщества не включали образовательную политику в перечень основных направлений деятельности². Однако в статье 125 Договора предусмотрена возможность со финансирования затрат на переподготовку рабочих из средств Европейского социального фонда. Кроме того, согласно статье 128 предусмотрено, что «Совет, действуя по предложению Комиссии и после консультаций с Экономическим и Социальным комитетом, сформулирует общие принципы реализации общей политики в сфере профессиональной подготовки, способной содействовать гармоничному развитию и национальных экономик и общего рынка»³.

Почти через тридцать пять лет развития интеграции в ЕЭС согласно статье 149 Маастрихтского Договора к ведению Сообщества относится содействие «развитию качества образования через поддержку сотрудничества между странами-членами и, при необходимости, дополнения их усилий, на основе полного уважения ответственности стран-членов за содержание обучения и организацию систем образования и их культурного и языкового своеобразия»⁴. Действия Сообщества в сфере образования направлены на развитие европейского измерения в образовании, поощрение мобильности через академическое признание дипломов и периодов обучения, содействие сотрудничеству образовательных институтов, обмену опытом и информацией. Статья 150 ревидированного в Амстердаме Договора о Европейском Союзе определяет ответственность Сообщества «поддерживать и дополнять действия стран-членов в сфере профессионального образования», в том числе через содействие развитию сотрудничества в сфере образования и обмен информацией и опытом по «вопросам, общим для систем подготовки стран-членов», одновременно исключая «любую гармонизацию законодательства и регулирования стран-членов»⁵. Новые положения, по сути, не расширили масштабы сотрудничества, а, скорее, отразили и закрепили меры по развитию кооперации в сфере образования уже осуществляющиеся в ЕЕС с 1976 года⁶.

Анализ динамики развития сотрудничества в сфере образования в ЕЕС, нормативной базы, методов и инструментов ее реализации, позволил сделать некоторые выводы о трансформации роли образовательной политики на различных этапах развития интеграционных процессов в ЕЭС.

В полувековой истории создания ЕС выделяются четыре модификации взаимосвязи между экономической интеграцией и социальным развитием⁷. Период создания таможенного союза и общего рынка - конец пятидесятых и шестидесятые годы, характеризующиеся высокими темпами экономического развития и относительно низкой безработицей. Семидесятые годы, когда экономический кризис, неустойчивость валютных

² Treaty Establishing the European Economic Community 1957. Articles 117-122;

³ Treaty Establishing the European Economic Community 1957. Articles 128;

⁴ Consolidated Version of the Treaty establishing the European Community. Article 149. Official Journal of the European Communities, 24.12.2002;

⁵ Consolidated Version of the Treaty establishing the European Community. Article 150. Official Journal of the European Communities, 24.12.2002;

⁶ Resolution of the Council and of the Ministers of education, meeting within the Council, of 9 February 1976 comprising an action programme in the field of education, Official Journal C 038, 19/02/1976, p. 0001-0005 (41976X0219);

⁷ Борко Ю.А. Социальная политика и экономическая интеграция: механизмы взаимодействия. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Ред. Ю.А. Борко и О.В. Буторина. Москва. Эдиториал УРРС. 2001.

курсов, растущий дефицит социальных бюджетов, резкое ухудшение социальной ситуации в ЕЭС, рост безработицы, развитие дезинтеграционных тенденций, потребовали активизации социальной политики ЕЭС и увеличения финансирования социальных программ. Восьмидесятые годы, повышение взаимосвязи национальных экономик, завершение формирования единого внутреннего рынка, потребовавшего принятия мер, в том числе, для обеспечения реализации права свободного передвижения, предпринимательства и занятия профессиональной деятельностью граждан стран-членов ЕЕС на территории Сообщества. Текущий период, для которого характерно «действительно обоюдное и гораздо более органичное взаимодействие» экономической интеграции и социального развития, начавшийся «на рубеже 80-х и 90-х годов», ознаменовавшихся разработкой программы создания Экономического и валютного союза, подписанием Маастрихтского договора, решением о пятом расширении ЕС, «социальная цена» которых оказалась значительной⁸. Эффективная политика ЕС в области занятости и преодоление безработицы становится важнейшей социальной и экономической задачей Союза. Достаточно упомянуть несколько основных событий девяностых годов. На заседании Европейского Совета в Эдинбурге в декабре 1992 года принимается Эдинбургская инициатива Роста (Edinburgh Growth Initiative); на встрече Европейского Совета в Копенгагене: 21-22 июня 1993 года состоялось обсуждение Белой книги ЕК о «Росте, конкурентоспособности и занятости»; в ноябре 1993 на заседании Европейского Совета в Брюсселе принят план действий по занятости, включивший в приоритетные направления совместных действий совершенствование системы образования и профессиональной подготовки и реализацию специальных программ профессиональной подготовки молодежи. Специальный саммит по занятости (jobs summit) в 20-21 ноября 1997 в Люксембурге принимает согласованную стратегию занятости. Амстердамский договор, подписанный в июне 1997 года, относит к сфере компетенции институтов ЕС устранение препятствий свободному передвижению лиц, содействие координации политики занятости стран-членов ЕС, с целью повышения ее эффективности, содействие повышению качества образования профессиональной подготовки.

Усиление координации в сфере занятости, задачи создание единого рынка рабочей силы и необходимость полноценного осуществления свободы передвижения граждан на этом этапе трансформируют характер сотрудничества в сфере образования и профессиональной подготовки, требуют включения новых методов и механизмов, повышения роли наднациональных институтов, увеличения их функций, расширения компетенций, увеличения финансовых ресурсов, направляемых на образовательные цели Европейским Союзом и странами-членами. При этом, для данной сферы сотрудничества неизменным остается принцип субсидиарности. Принцип субсидиарности предполагает первичность действий государств – участников, допуская возможность достижения интеграционных целей и задач самими государствами без обращения к делегированию на уровень Европейских Сообществ или Европейского Союза⁹. Как инструмент интеграционной политики такой подход основывается на двух предпосылках: согласии относительно общей интеграционной цели и невозможности ее одновременного и единообразного достижения. На практике подход, предусматривающий создание общей законодательной рамки на основе согласия относительно приоритетов, целей, и принципов, и оставляющей пространство для выработки деталей и воплощения на национальном уровне, оказался наиболее эффективен для сотрудничества в сфере образования.

Представляется, что система методов и инструментов сотрудничества стран-членов ЕС в сфере образования может быть полезна не только для эффективного участия России

⁸ Ibid.

⁹ Консолидированная версия Договора об Учреждении Европейского Сообщества, статья 5, Official Journal of the European Communities, 24.12.2002, С 325/33;

в формировании общеевропейского пространства высшего образования, но и для совершенствования механизмов и принципов сотрудничества с ключевыми партнерами России на пространстве Содружества Независимых государств.

В работе будет дано всестороннее освящение развития нормативной основы сотрудничества в сфере образования в ЕС, осуществляется ее систематизация и периодизация. Анализ документов периода с 1958 по 2006 – Регламентов, Директив, Решений, Рекомендаций, Заключений, Резолюций – призван отразить динамику развития образовательной политики в ЕС.

Первая публикация посвящена периоду с конца пятидесятых до начала девяностых годов. Точкой отсчета для анализа является Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, предусматривающий создание общего рынка и сближение экономической политики государств – членов ЕС, и «устранение препятствий к свободному передвижению товаров, физических лиц, услуг и капитала между странами – членами»¹⁰.

Развитие правовой основы сотрудничества в сфере образования в ЕЭС

Начальный этап: конец пятидесятых – шестидесятые годы

С начальных этапов формирования Общего рынка страны – члены ЕЭС понимали значение эффективной общей образовательной политики для достижения целей создания Европейского Экономического сообщества: обеспечения свободы движения граждан и услуг, свободы предпринимательской деятельности; обеспечения социально-экономического развития в ЕЭС и конкурентноспособности ЕС в мире. Это понимание нашло отражение в политике ЕЭС и стран-членов и соответствующих документах Сообществ. В исследовании использованы Договора ЕЭС и ЕС, Решения Европейского Совета и Европейского Парламента, а также документы Европейской Комиссии. Несмотря на то, что на различных этапах развития ЕС приоритеты сотрудничества в области образования трансформировались, принципы, заложенные в основополагающих документах, остаются краеугольным камнем и залогом его успеха.

До настоящего времени образовательная политика остается сферой ответственности государства и определяется, прежде всего, национальным социально-экономическим и историческим контекстом, ограничениями и приоритетами. Образовательная политика в ЕС относится к компетенции государств – членов и сотрудничество реализуется на межгосударственной основе, на основе принципа субсидиарности. Принцип субсидиарности предполагает первичность действий государств – участников, допуская возможность достижения интеграционных целей и задач самими государствами без обращения к делегированию на уровень Европейских Сообществ или Европейского Союза¹¹. Как инструмент интеграционной политики такой подход основывается на двух предпосылках: согласии относительно общей интеграционной цели и невозможности ее одновременного и единообразного достижения. На практике подход, предусматривающий создание общей законодательной рамки на основе согласия относительно приоритетов, целей, и принципов, и оставляющей пространство для выработки деталей и воплощения на национальном уровне, оказался наиболее эффективен для сотрудничества в сфере образования.

Важнейшая роль сотрудничества в области образования для достижения вышеназванных целей интеграции не нашла отражение в Римских договорах¹². Однако Договор формулировал право Совета министров в будущем принять соответствующие решения. В статье 48, главы 1, раздел III предусматривается право работников свободно передвигаться и трудоустраиваться на территории стран-членов. «Для облегчения

¹⁰ Treaty Establishing the European Economic Community 1957 (Договор об Учреждении Европейского экономического сообщества 1957, статья 3, часть I));

¹¹ Consolidated Version of the Treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, 24.12.2002;

¹² Шемятенков В.Г. «Европейская интеграция», М.: Международные отношения, 2003, стр. 211;

возможности граждан осуществлять предпринимательскую деятельность Совет по предложению Комиссии и после проведения консультаций с Ассамблеей на основе единогласия в течение первого этапа, и квалифицированным большинством в последствии издаст директивы **о взаимном признании дипломов, сертификатов и других свидетельств о формальных квалификациях**» (статья 57, глава 2). Одновременно с этим в разделе III «Социальная политика» Римский договор формулирует задачу Комиссии «содействовать тесному сотрудничеству между странами – членами в социальной сфере, особенно в вопросах касающихся начальной и дальнейшей профессиональной подготовки» и призывает Сообщество и государства – члены к сотрудничеству, направленному на повышение качества образования. Таким образом, признание эквивалентности рассматривается в Договоре как предпосылка свободы передвижения граждан, свободы деятельности и свободы предоставления услуг, то есть сотрудничество в сфере профессионального образования было призвано не только содействовать взаимопониманию между гражданами стран – членов Сообщества и формированию общих ценностей, но, прежде всего, созданию общего рынка труда на территории Сообществ. На том этапе развития Комиссия Европейских Сообществ не располагала собственным бюджетом и, следовательно, средствами на поддержку образовательного сотрудничества между странами членами ЕЭС. Процессы развивались на межгосударственной основе.

В 60 – е годы пять лет после подписания Римского договора и через год после начала второго этапа перехода к общему рынку Решением Совета от 2 апреля 1963 года были заложены «Общие принципы реализации общей политики в сфере профессионального образования» (63/266/ЕЕС), направленной на «гармоничное развитие национальных экономик и общего рынка». В Решении впервые прямо отражается понимание роли общей эффективной политики и тесного сотрудничества всех сторон в сфере профессиональной подготовки для обеспечения экономического развития и социального благополучия общества. Эффективная общая политика в сфере профессионального образования была призвана обеспечить свободу передвижения рабочих, свободу выбора профессии, возможность получения профессиональной подготовки и переподготовки на различных этапах профессиональной деятельности граждан, при этом особое значение придавалось подготовке и переподготовке педагогов¹³.

Для координации сотрудничества в сфере профессионального образования Решением Совета от 2 апреля 1963 года создается Консультативный Совет при ЕК и формулируются основные принципы, на которых необходимо остановиться подробнее, поскольку они заложили фундамент сегодняшнего процесса формирования общего пространства образования в Европе и действуют и в настоящее время.

«Первый принцип – общая политика в сфере профессионального образования означает последовательную и гармоничную деятельность всех стран-членов, которые будут разрабатывать программы и обеспечивать их реализацию в соответствии с общими принципами, сформулированными в данном Решении... Ответственность за соблюдение принципов возлагается на страны-члены и институты Сообщества, обладающие соответствующими компетенциями»¹⁴. То есть участники договариваются о целях, принципах и обязательствах по их реализации, оставляя достаточную степень свободы для собственной программы действий, учитывающей национальное, культурное и социально-экономическое своеобразие в странах-членах.

«Второй принцип - общая политика в сфере профессионального образования направлена на достижение следующих фундаментальных целей: а) создать условия, гарантирующих адекватную подготовку для всех; б) организовать адекватные условия для подготовки для рынка труда ресурсов, необходимых в различных секторах экономики;

¹³ Council Decisions of 2 April 1963 laying down general principles for implementing a common vocational training policy, Official Journal 063, 20/04/1963 p. 1338-1341 (63/266/ЕЕС);

¹⁴ *ibid.*

с)...обеспечить условия для гармоничного развития личности и соответствие требованиям технического прогресса, новых методов производства, социального и экономического развития;...д) обеспечить непрерывность общего и профессионального образования и е) возможность повышения квалификации и подготовки граждан на всех этапах их карьеры...». Таким образом, Решение впервые формализовало цель «образование в течение всей жизни», являющуюся одной из целей Болонского процесса.

Третий принцип формулировал необходимость прогнозирования рынка труда, как на национальном уровне, так и на уровне Сообщества, а также создания системы консультирования для граждан.

Четвертый и пятый принципы определяли роль Европейской Комиссии в достижении согласованных целей. ЕК не только должна осуществлять поддерживающие меры, но и формулировать предложения для стран-членов по адаптации существующих структур, подготовке многосторонних и двухсторонних соглашений; осуществлять исследования в сфере образования; осуществлять мониторинг существующих образовательных возможностей в странах членах и формулировать рекомендации для будущей политики; предлагать меры по обеспечению занятости и мобильности работников в Сообществе; выявлять наилучшие практики в обучении и обеспечивать их распространение. Фактически, координирующая и поддерживающая роль Комиссии, роль катализатора процесса образовательного сотрудничества в ЕЭС, была формализована в данном Решении. Эти функции Комиссия выполняет и в настоящее время.

Шестой принцип зафиксировал необходимость обмена опытом в сфере профессионального образования, в том числе через программы обмена и совместные семинары.

Основным фактором эффективности общей политики в сфере профессионального образования было признано качество подготовки педагогов, поэтому седьмой принцип Решения формализовал необходимость реализации специальных мер, направленных на повышение качества подготовки преподавателей, как на уровне Сообщества, так и в странах-членах.

Взаимное признание дипломов и документов об образовании, обеспечение мобильности на рынке труда, требовало общего понимания профессиональных квалификаций, создания того, что в настоящее время называется квалификационными рамками. Поэтому восьмой принцип решения определял задачу Комиссии и стран-членов «подготовить с учетом различных профессий стандартизированное описание основных квалификаций для различных уровней подготовки и гармонизацию на этой основе профессиональных стандартов».

Девятый принцип фиксировал необходимость реализации совместных мер и программ для достижения целей Решения.

Десятый принцип предусматривал возможность специфических мер и программ для различных секторов и категорий граждан¹⁵.

Таким образом, историческое Решение, принятое на пятом году существования ЕЭС, заложило правовую основу, определило значение общей политики в сфере профессионального образования, сформулировало принципы ее реализации, механизмы осуществления и роли участников процесса. В значительной степени последующая история развития образовательного сотрудничества в рамках ЕЭС фактически вырастает из данного Решения.

Второй этап: семидесятые годы - усиление сотрудничества в условиях экономического кризиса, ухудшения социальной ситуации и появления дезинтеграционных тенденций

Начало семидесятых в истории европейской интеграции ознаменовано целым рядом важнейших событий и решений. 1-2 декабря 1969 года в Гааге главы государств и

¹⁵ Ibid.

правительств приняли пакет ключевых решений, в частности об ускорении окончательного формирования системы общей сельскохозяйственной политики, увеличении собственных средств Сообщества, расширении бюджетных полномочий Парламента. В октябре 1970 года в Люксембурге представлен проект создания экономического и валютного Союза - план Вернера, одобренный Советом и представителями государств-членов Сообщества 22 марта 1971 года. На заседании Европейского Совета в октябре 1972 года принято решение «преобразовать всю совокупность взаимоотношений в Европейский Союз» не позднее 1980 года. В январе 1973 года вошел в силу Договор о присоединении Соединенного Королевства, Ирландии и Дании¹⁶.

Однако, резкое ухудшение мировой экономической конъюнктуры, обусловленное кризисом международной валютной системы и резким повышением цен на нефть, положило конец периоду высоких темпов экономического роста. Программа перехода к экономическому и валютному союзу, разработанная в конце 60-х – начале 70-х полностью провалилась¹⁷. Ухудшение социальной – экономической ситуации, повышение уровня безработицы, рост разрыва в уровне экономического и социального развития государств – членов ЕЭС стали факторами дезинтеграции¹⁸. Необходимы были конкретные меры по активизации социальной политики, в том числе, направленные на адаптацию и переподготовку безработных, повышение качества профессиональной подготовки, взаимное признание дипломов, необходимое для свободы передвижения и предпринимательской деятельности в Сообществе.

В этих условиях в 1971 году Комиссия, по результатам анализа хода выполнения целей, сформулированных в Решении Совета от 2 апреля 1963 года в «Общих принципах формирования программы Сообщества по профессиональной подготовке», констатировала, что цели не были достигнуты, и выявила три основные причины этого:

1. Недостаточность опыта, владения методологией, необходимых для трансформации абстрактных принципов в конкретные проекты;
2. Необходимость дифференцированного подхода к краткосрочным и долгосрочным проектам;
3. Недостаточность ресурсов¹⁹.

«Общие принципы» предлагали учесть уроки прошедшего периода в новой программе и обеспечить:

- более тесную связь развития образования и экономики;
- включение всех уровней профессионального образования;
- определение приоритетных проектов, отражающих задачи технологического развития Сообщества в кратко, средне и долгосрочном периоде, и включение новейших образовательных идей и техник.

Программа должна быть привязана к определенным срокам реализации в кратко, средне и долгосрочном периоде. Конкретные задачи по профессиональной подготовке должны быть связаны с важнейшими структурными изменениями в экономике. Программа должна учитывать последние достижения в технологиях обучения.

¹⁶ Dinan Desmond (1999) Ever Closer Union. An Introduction to European Integration. Second edition. Chapter 3. A Community in a Flux. The European Union Series. Palgrave.

¹⁷ Борко Ю.А. Социальная политика и экономическая интеграция: механизмы взаимодействия. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Ред. Ю.А. Борко и О.В. Буторина. Москва. Эдиториал УРРС. 2001.

¹⁸ Борко Ю.А. Экономическая интеграция и социальное развитие в условиях капитализма. М., 1984. стр. 198-199.

¹⁹ General guidelines for drawing up a Community action programme on vocational training, Official Journal C 081, 12/08/1971 p.0005-0011 (31971Y0812);

В Разделе III «Общих принципов» сформулированы практические шаги по развитию обмена информацией на уровне Сообщества, в Разделе IV предложены специальные меры, направленные на «выравнивание стандартов подготовки в шести странах-членах,.. с двойной целью совершенствования подготовки и обеспечения ее значимости и содействия свободному передвижению физических лиц в странах-членах и Сообществе в целом». Меры, направленные на взаимное признание дипломов, необходимое для свободы передвижения и предпринимательской деятельности в Сообществе, включали: выработку общей терминологии, анализ характера и стандартов квалификации по категориям профессий, а также стандартов подготовки; выработку методов выравнивания стандартов подготовки²⁰. «Общие принципы формирования программы Сообщества по профессиональной подготовке» в дальнейшем легли в основу **первой «Программы действий в сфере образования»**, принятой в 1976 году²¹.

В 1974 году на основании Резолюции Совета о взаимном признании дипломов, сертификатов и других документов, подтверждающих формальные квалификации²², была принята Резолюция Министров образования **о сотрудничестве в сфере образования**. Резолюция подтверждала «необходимость институционализировать Европейское сотрудничество в сфере образования». Одновременно Министры образования шести стран-членов ЕЭС сформулировали главные принципы образовательного сотрудничества на последующие десятилетия:

- «...отражая поступательную гармонизацию экономической и социальной политик в Сообществе, сотрудничество в сфере образования должно быть адаптировано к специфике целей и потребностей данной сферы,
- ни при каких обстоятельствах образование не может рассматриваться просто как компонент экономической жизни,
- образовательное сотрудничество должно учитывать традиции каждой страны и разнообразие образовательных политик и систем»²³.

Приоритеты и цели, сформулированные в Резолюции, по-прежнему, актуальны и составляют часть повестки для Болонского процесса:

- «Содействие более тесным отношениям между образовательными системами в Европе,
- подготовка современной документации и статистики по образованию,
- более тесное сотрудничество между институтами высшего образования,
- улучшение возможностей академического признания дипломов и периодов обучения,
- поощрение свободы передвижения и мобильности преподавателей, студентов и исследователей, устранение административных и социальных барьеров и совершенствование преподавания иностранных языков,
- достижение равных возможностей свободного доступа ко всем формам образования»²⁴.

С целью содействия реализации поставленных целей было принято решение об учреждении Комитета по образованию, состоящего из представителей стран-членов и Комиссии, председателем Комитета является Министр образования стран, выполняющей президентские функции в ЕЭС. Комитет стал важным институтом координации и развития общей образовательной политики. Комитет по образованию координирует

²⁰ Ibid.

²¹ Resolution of the Council and of the Ministers of education, meeting within the Council, of 9 February 1976 comprising an action programme in the field of education, Official Journal C 038, 19/02/1976, p. 0001-0005 (41976X0219);

²² Council resolution of 6 June 1974 on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications, Official Journal C 098, 20/08/1974 p.0001-0001 (31974Y0820 (01));

²³ Resolution of the Ministers of education, meeting within the Council, of 6 June 1974 on cooperation in the field of education, Official Journal C 098, 20/08/1974 p. 0002-0002 (41974X0820);

²⁴ Ibid.

деятельность стран – членов и Комиссии, наблюдает за выполнением программы, докладывает о ее выполнении Совету и Совету Министров образования, готовит решения относительно развития сферы образования. Комиссия действует с тесной координации с Комитетом, а Совет и министры образования проводят регулярные консультации с целью оценки хода реализации программы, определения будущих задач и сопоставления национальных политик.

Таким образом, формировалась не только нормативная база сотрудничества, но и институциональная архитектура. В 1975 году Регламентом Совета № 337/ 75 был учрежден Европейский центр по развитию профессиональной подготовки (CEDEFOP)²⁵, как агентство ЕК, в функции которого входит содействие ЕК в реализации и развитии на уровне Сообщества профессиональной подготовки, в том числе через обмен информацией и консультирование по различным аспектам политики, связанным с профессиональной подготовкой, например, по проблемам сопоставимости квалификаций. Центр создан «в рамках Европейских Сообществ и действует в соответствии с правом Сообществ». Согласно Регламенту Совета о мерах по обеспечению финансирования Европейского центра по развитию профессиональной подготовки, принятому в июне 1976 года²⁶, финансирование деятельности Центра осуществляется **из бюджета ЕС**. Основные задачи Центра включают сбор и обработку информации, распространение информации и документации, подготовку предложений по развитию исследований и координацию исследований в сфере профессионального образования, поддержку различных инициатив и координацию проектов в сфере «гармонизации стандартов профессиональной подготовки с целью взаимного признания сертификатов и других документов об образовании, свидетельствующих о завершении профессиональной подготовки». Особое значение для деятельности Центра имеют связи с работодателями. В Управляющий Совет Центра вошли девять представителей стран-членов, девять представителей профессиональных организаций работодателей, девять представителей профсоюзов и три представителя Комиссии. Центр стал важным инструментом для организации диалога работодателей, работников, представителей системы образования и правительств стран-членов ЕЭС.

В 1976 году, после вступления в силу в январе 1975 года положения 201 (269) Римского договора о собственном бюджете Сообществ на основании соответствующего решения Совета ЕЭС 1970 года²⁷, была принята **первая «Программа действий в сфере образования»**.

На уровне Сообщества программа предусматривала меры, направленные на обмен информацией и опытом по организации обучения, пилотные проекты по сравнению различных подходов и форм профессиональной подготовки, сотрудничество в области подготовки преподавателей, исследования в области педагогики. С целью достижения более тесного взаимодействия между образовательными системами в Европе было необходимо улучшить взаимопонимание различных образовательных систем в сообществе и обеспечить непрерывное сравнение политик, опыта и идей в странах-членах. Для осуществления этой цели предусматривались «организация регулярных встреч лиц, ответственных за образовательную политику, ознакомительные поездки администраторов школ и институтов высшего образования, обмен преподавателями, развитие национальных информационных и консультационных служб, взаимодействие органов,

²⁵ Regulation (EEC) N0 337/75 of the Council of February 1975 establishing a European center for the development of Vocational training (CEDEFOP), Official Journal L 039, 13/02/1975, p. 0001-0004 (31975R0337);

²⁶ Council Regulation (EEC) # 1416/76 of June 1976 on the financial provisions applying to the European center for the development of Vocational Training. Official journal L 164, 24/06/1976 P.0001-0015.

²⁷ В действительности из-за задержки по принятию и реализации мер, необходимых для установления общей базы НДС новая система начала функционировать в 1980 финансовом году. Наличие собственного бюджета и возможности долгосрочного планирования, было необходимо для того, чтобы ЕК более активно и эффективно могла выполнять меры, направленные на «развитие качества образования через поощрение сотрудничества между странами- членами» и, поддержку и дополнение национальных программ и усилий.

ответственных за образование, создание образовательных программ с европейской компонентой»²⁸.

В Статье 6 Решения подчеркивалась необходимость расширения практики признания периодов обучения за рубежом, возможность преподавателей временно работать по профессии в другой стране-члене Сообщества для достижения более высокого уровня мобильности, вводилась идея стандартной школьной учетной карты ученика.

Реализация выше сформулированных задач требовала адекватного информационного обеспечения и именно в данном Решении была сформулирована задача создания информационной сети по образованию в Сообществе. Сеть ЕВРИДАЙС (Eurydice), полномасштабная деятельность которой началась в 1980 году, является важнейшей составляющей механизма, обеспечивающего качество образовательного сотрудничества. Сеть состоит из национальных подразделений, учрежденных министерствами образования, и центрального подразделения, учрежденного ЕК. Подразделения сети занимаются сбором, мониторингом, обработкой и распространением сопоставимой информации о системах образования и образовательной политике в странах Европейского Союза. Основное внимание уделяется тому, как организованы образовательные системы, сопоставительным обзорам и статистике образования. После начала Болонского процесса сеть совместно с Директоратом по Образованию и культуре ЕК раз в два года к заседанию министров образования стран-участниц Болонского процесса готовит обзоры состояния реализации целей формирования общеевропейского пространства высшего образования в странах – подписантах Болонской декларации.

Статья 13 Решения Совета и Совета министров образования от 9 февраля 1976 определила задачи по укреплению сотрудничества в сфере высшего образования: «содействие развитию сотрудничества между институтами высшего образования, обмену профессорско-преподавательским составом и администраторами, развитие совместных образовательных и исследовательских программ между университетами, разработка общей политики приема студентов в высшие учебные заведения стран-членов, подготовка предложений по расширению национальных программ мобильности и программ мобильности на уровне Сообщества». Страны-члены согласились «предпринять меры по улучшению ситуации с взаимным признанием дипломов, периодов обучения через подготовку сети соглашений», то есть на межгосударственной двухсторонней и многосторонней основе²⁹. Решения Совета и Совета министров образования от 9 февраля 1976 явилось основой для дальнейшего развития нормативной базы взаимного признания квалификаций. В декабре 1978 года была принята Директива Совета о взаимном признании дипломов, сертификатов и других свидетельств формальной квалификации в области ветеринарии, включая меры, способствующие реализации права предпринимательской деятельности и предоставления услуг³⁰.

В декабре 1976 года была принята Резолюция Совета и Совета министров образования, в рамках заседания Совета, 13 декабря 1976 о мерах, направленных на улучшение подготовки молодежи к работе и содействия переходу от обучения к работе³¹.

²⁸ General guidelines for drawing up a Community action programme on vocational training, Official Journal C 081, 12/08/1971 p.0005-0011 (31971Y0812);

²⁹ Resolution of the Council and of the Ministers of education, meeting within the Council, of 9 February 1976 comprising an action programme in the field of education, Official Journal C 038, 19/02/1976, p. 0001-0005 (41976X0219);

³⁰ Council Directive 78/1026/EEC of 18 December 1978 concerning the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in veterinary medicine, including measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services, Official Journal L 362, 23/12/1978, p. 0001-0006 (31978L1026);

³¹ Resolution of the Council and the Ministers of education, meeting within the Council, of 13 December 1976 concerning measures to be taken to improve the preparation of young people for work and to facilitate their transition from education to working life. Official Journal C 308, 30/12/1976 p.0001-0003.

Программа показала свою эффективность, и Решения о ее продолжении были приняты впоследствии в январе 1980, июле 1982 и декабре 1985 года³².

Третий этап: восьмидесятые годы, реализация программы завершения строительства единого внутреннего рынка – дальнейшее усиление сотрудничества и совершенствование нормативной базы кооперации в сфере образования

В 1980 году началась полномасштабная деятельность информационной сети по образованию в Сообществе ЕВРИДАЙС (Eurydice).

В декабре 1981 года в развитие практики взаимного признания дипломов в регулируемых профессиях была принята Директива Совета, распространяющая нормы взаимного признания дипломов на медицину и стоматологию³³. Директива о взаимном признании дипломов, сертификатов и других документов, подтверждающих формальную квалификацию доктора, медицинской сестры общей практики, практиков-стоматологов и ветеринарных хирургов в соответствии со статьей 2 должна была войти в силу не позднее 30 июня 1982 года.

В 1985 году нормы были распространены на сферу архитектуры в соответствии с Директивой Совета от 10 июня 1985 года о взаимном признании дипломов, сертификатов и других документов, подтверждающих формальные квалификации в архитектуре, включая меры, способствующие реализации права предпринимательской деятельности и предоставления услуг³⁴. В сентябре 1985 года практика взаимного признания дипломов Директивой Совета 85/433/ЕЕС была распространена на сферу фармации³⁵.

Таким образом, к 1985 году были достигнуты значительные успехи в формировании нормативной и методологической базы сравнения и взаимного признания профессиональных квалификаций, в том числе в результате совместных усилий Комиссии, Консультативного Комитета по профессиональной подготовке и Европейского центра по развитию профессиональной подготовки, информационной сети Eurydice, министерств и уполномоченных структур в странах-членах. Следующим важным этапом в достижении сопоставимости профессиональных квалификаций между странами-членами ЕЭС с целью трудоустройства было расширение сфер и уровней квалификации взаимного признания. Решением Совета от июля 1985 года о сопоставимости квалификаций профессиональной подготовки между странами-членами была сформулирована задача «усиления совместных действий стран-членов и Комиссии с целью установлений сопоставимости квалификаций профессиональной подготовки в Сообществе и усовершенствования информационного обеспечения»³⁶. В качестве основы структуры уровней подготовки была принята пятиуровневая система, разработанная Комиссией и

³² Resolution of the Council and of the Ministers of education, meeting with the Council, of 5 December 1985 extending for one year certain measures taken to improve the preparation of young people for work and to facilitate their transition from education to working life. Official Journal C 328, 18/12/1985 p.0003-0003.

³³ Council Directive 81/1057/EEC of 14 December 1981 supplementing Directives 75/362/EEC, 77/452/EEC, 78/686/EEC and 78/1026/EEC concerning the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications of doctors, nurses responsible for general care, dental practitioners and veterinary surgeons respectively, with regard to acquired rights, Official Journal L385, 31/12/1981, p.0025-0026 (31981L1057);

³⁴ Council Directive 85/384/EEC of 10 June 1985 on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in architecture, including measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services, Official Journal L 223, 21/08/1985, p. 0015-0025 (31985L0384);

³⁵ Council Directive 85/433/EEC of 16 September 1985 concerning the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in pharmacy, including measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services, Official Journal L 253, 24/09/1985, p. 0037-0042 (31985L0433);

³⁶ Council Decision of 16 July 1985 on the comparability of vocational training qualifications between the member states of the European Community (85/368/EEC), Official Journal L 199, 31/07/1985, p. 0056-0059 (31985D0368);

Консультативным Советом. В качестве рамки классификаций профессий был принят реестр SEDOC, используемый в Европейской системе вакансий и занятости. В Решении по шагам была прописана процедура подготовки таблиц, содержащих информацию о кодах классификации, европейском и национальных; уровнях; названиях профессий для каждой страны и соответствующие им квалификации; организациях и институтах, уполномоченных проводить подготовку; структурах, уполномоченных выдавать или валидировать дипломы и сертификаты. Решение предусматривало обязательную публикацию согласованных описаний и сравнительных таблиц в Официальном журнале ЕЭС; подготовку стандартной информационной страницы для каждой профессии или группы профессий и их публикацию; распространение информации о сопоставимости соответствующим органам на национальном, региональном и местном уровне; создание базы данных. Был предусмотрен регулярный совместный анализ и адаптация описаний квалификаций.

Поступательное развитие процесса взаимного признания документов об образовании, обеспечивающее право на профессиональную практику в странах-членах ЕЭС в данный период не является случайным. Во-первых, в предшествующие годы была создана необходимая правовая основа, во-вторых, именно в конце 70х и начале 80, несмотря на многочисленные проблемы и разногласия в ЕЭС, в Сообществе происходит ряд качественных трансформаций, и предпринимаются инициативы, направленные на создание единого внутреннего рынка в ЕЭС. Март 1979 – начало реализации действий по созданию Европейской Валютной системы, целью которой было усиление сотрудничества между странами – членами по вопросам валютной политики. Июнь 1979 - первые прямые выборы в Европейский парламент. 1979 год – историческое решение Европейского суда по иску Сассис де Дижон, постановившего, что товар, произведенный и продаваемый в одной стране-члене может импортироваться и продаваться в другой стране без ограничений. Таким образом, был введен в практику принцип взаимного признания стандартов товаров, имевший огромное значение для обеспечения свободы движения товаров в ЕЭС.

В ноябре 1981 года на Лондонском заседании Совета Ханс Дитрих Геншер и Эмилио Коломбо выступили с двухсторонней инициативой известной как «план Геншера - Коломбо за дальнейшее Европейское единство». Стоит отметить, что Директива декабря 1978 от института Президентства подписана именно Геншером³⁷. В июне 1983 года на заседании Совета в Штуттгарте была принята «Торжественная Декларация о Европейском Союзе», зафиксировавшая намерение стран-членов ЕЭС трансформировать ЕЭС в Европейский Союз, что требовало внесения существенных изменений в Римский Договор. В мае 1985 года опубликована Белая Книга ЕК, сформулировавшая план перехода к единому внутреннему рынку. В июне 1985 года на Миланском заседании Совета фактически были начаты переговоры по подготовке проекта нового учредительного акта. Октябрь – декабрь 1985 года – интенсивная работа межгосударственной конференции по подготовке проекта нового учредительного акта.

В феврале 1986 году странами – членами ЕЭС был подписан Единый Европейский Акт, вошедший в силу в 1987 году, и предусматривавший, что согласно статье 13 раздела II главы II части II: «Сообщество предпримет меры с целью поступательного создания внутреннего рынка в период до 31 декабря 1992 года... Внутренний рынок будет включать пространство без внутренних границ, в которых будет обеспечено свободное

³⁷ Council Directive 78/1026/EEC of 18 December 1978 concerning the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in veterinary medicine, including measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services, Official Journal L 362, 23/12/1978, p. 0001-0006 (31978L1026);

движение товаров, граждан, услуг и капитала»³⁸. Хотя Единый Европейский акт не предусматривал нововведений, касающихся сферы образования, реализация цели создания общего рынка к 1992 году требовала дальнейшей координации и консолидации усилий стран-членов в сфере образования. В 1986 году было принято Решение Европейского Совета и Парламента о реализации программы Эразмус³⁹. Резолюция Совета и Совета министров образования в рамках заседания Совета о Европейском измерении в образовании, принятая 24 мая 1988, рассматривает усиление европейского измерения в образовании как инструмент содействия достижению целей Сообщества. В этой связи Резолюция предусматривает ряд скоординированных мер на период 1988 – 1992, включая разработку специальных программ и учебных материалов, специальную подготовку преподавателей, расширение обменов школьников, студентов и преподавателей, информационных обменов и организации специальных мероприятий⁴⁰.

В июне 1988 года на заседании Европейского Совета в Гановере принято решение о формировании Комитета глав центральных банков стран-членов и трех независимых экономистов под руководством Делора для изучения вопроса и подготовки предложений по конкретному плану формирования европейского валютного союза. Тогда же принято Решение Совета о программы действий, направленной на развитие молодежных обменов в Сообществе – программа «Молодежь за Европу»⁴¹. Направления сотрудничества включали молодежные обмены (от 15 до 25 лет) с целью:

- получения опыта и знания о экономической, социальной и культурной жизни через непосредственные контакты;
- Установление партнерства между группами молодых людей;
- Обмен идеями и определение общих интересов, формирование Европейской идентичности;
- Усиление понимания (ощущения) принадлежности к Европе.

Кроме того, Программа была направлена на повышение качества, диверсификацию обменов и достижение баланса между странами; укрепление постоянных связей между группами молодых граждан в странах-членах, поиск способов преодоления финансовых, правовых и административных барьеров мобильности. Принципы реализации программы включали последовательность и комплиментарность с другими программами. Управление было поручено Комиссией, функции стратегического управления выполнял Консультативный комитет, Секретариат которого обеспечивался Комиссией. Страны-члены назначали национальные ответственные структуры или создавали специальные структуры, ответственные за координацию программы на национальном уровне. Финансирование на 1989-1991 составило 15 миллионов экю. Учитывая эффективность и значение программы для реализации задачи формирования внутреннего рынка ... «без внутренних границ, в которых будет обеспечено свободное движение товаров, граждан, услуг и капитала», Решение Совета от 29 июля 1991 года приняло вторую фазу программы и увеличило объем финансирования на период 1 января 1992 по 31 декабря 1994 до 25 миллионов экю⁴².

В декабре (8-9) 1989 года на заседании Европейского Совета в Страсбурге принят ряд ключевых решений о будущем ЕС: решение об объединении Германии и создании Европейского банка реконструкции и развития; принятие Хартии основных социальных

³⁸ Single European Act. Article 13. Official Journal of the European Communities. No L 169/1. 29.6.87.

³⁹ Council Decision of 15 June 1987 adopting the European Community Action Scheme for the Mobility of University Students (Erasmus), 87/327/ EEC, official Journal L 166, 25/06/1987 P. 0020 – 0024;

⁴⁰ Resolution of the Council and the Ministers of education meeting within the Council on the European dimension in education of 24 may 1988. Official journal C 177, 06/07/1988 P.0005-0007

⁴¹ 88/348/EEC: Council decision of 16 June 1988 adopting an action programme for the promotion of youth exchanges in the Community – “Youth for Europe” programme. Official Journal L 158, 25/06/1988 P. 0042-0046.

⁴² 91/395/EEC: Council decision of 29 July 1991 adopting an action programme for the promotion of youth exchanges in the Community – “Youth for Europe” programme (second phase). Official Journal L 217, 06/08/1991 P. 0025-0030.

прав трудящихся и решение о созыве межправительственной конференции для подготовки Договора о Европейском Союзе. Одновременно 14 декабря 1989 года принято решение об увеличении финансирования программы Сообщества, направленной на поддержку мобильности студентов до 192 миллионов экю⁴³.

Программы поддержки мобильности и академического сотрудничества, Леонардо (профессиональная подготовка), Комениус (школьные обмены и языковая подготовка), Грунтивиг (повышение квалификации и переподготовка), Лингва (обмен студентами и преподавателями, изучающими и преподающими иностранные языки) становятся важнейшим инструментом развития мобильности и сотрудничества в сфере образования. Анализ этих и других программ Сообщества в сфере образования представлен в части II.

Консультативный Комитет по профессиональной подготовке и Европейский центр по развитию профессиональной подготовки, информационная сеть Eurydice, Европейский фонд образования, созданный в 1990 году во исполнение Регламента Совета от 7 мая 1990 года для содействия развитию систем профессиональной подготовки в странах Центральной и Восточной Европы⁴⁴, стали неотъемлемыми элементами архитектуры сотрудничества в сфере образования в ЕЭС. Они выполняют интегрирующую, консолидирующую и корректирующую функции. Понимая это, а также учитывая, что «процесс политической, экономической и социальной интеграции в Европейском Сообществе имеет следствием качественное и количественное увеличение информационных требований касающихся образования и систем подготовки, а также специфических вопросов, связанных с развитием образовательных систем», в декабре 1990 года (начало работы межправительственной конференции) страны-члены приняли Решение Совета и Совета министров «усиливать и развивать информационную сеть Eurydice как главный инструмент, обеспечивающий информацией на национальном уровне и уровне Сообщества структуры, системы и процессы развития образования»⁴⁵.

Нормативная база взаимного признания становится все более сложной, распространяясь на новые области и регулируемые профессии, учитывая различия в структуре подготовки и требованиях практической деятельности, нюансы организации профессиональных программ подготовки, предусматривая взаимоприемлемые решения, направленные на ликвидацию барьеров осуществления профессиональной деятельности гражданами в регулируемых профессиях. Резолюция Совета от 18 декабря 1990 о сопоставимости профессиональных квалификаций⁴⁶ предусматривает необходимость оценки результатов проделанной работы по обеспечению сопоставимости квалификаций и ее расширения на новые профессии и уровни, считая эту работу «условием реальной свободы передвижения работников в рамках Сообщества». Страны-члены приглашаются представить национальные доклады к 31 декабря 1991, на основе национальных докладов Комиссия должна подготовить предложения Совету. К девяностым годам заложены некоторые элементы метода сотрудничества впоследствии получившего название открытого метода координации, наиболее полная форма которого включает: согласие относительно целей и рекомендации; обмена наилучшими практиками и регулярная оценка результатов относительно совместно выработанных критериев и индикаторов достижения целей; многоуровневое наблюдение; ре итеративный процесс обучения;

⁴³ Council Decision of 14 December 1989 amending Decision 87/327/EEC adopting the European community action scheme for the mobility of university students. Official journal L 395, 30/12/1989 P.0023-0027.

⁴⁴Регламент Совета от 7 мая 1990 года о содействии развитию систем профессиональной подготовки в странах Центральной и Восточной Европы (Council Regulation # 1360/90, 31990R1360, Official Journal L 131, 23/05/1990;

⁴⁵ Resolution of the Council and Ministers of Education, 6 December 1990 concerning the Eurydice Information network in the European Community, 41990X1231 (07), Official Journal C329, 31/12/1990;

⁴⁶ 31991Y0424 (01) Council Resolution on the Comparability of vocational training qualifications. Official Journal C 109, 24/04/1991. P. 0001-0001.

осуществление в рамках национальной политики и законодательства⁴⁷. Такое сотрудничество, безусловно, нуждается в надежной сопоставительной статистической базе и развитии исследований в сфере образования. Соответствующие задачи, были сформулированы в Резолюции Совета и Совета министров образования в рамках встречи с Советом от 25 ноября 1991 об исследованиях в образовании и образовательной статистике в Европейском Сообществе⁴⁸.

⁴⁷ Radaelli M. Claudio. Who learns what? Policy learning and the open method of coordination. Paper for the ESRC seminar series: Implementing the Lisbon Strategy. Policy learning and the open method of coordination. ERI-University of Birmingham. November 2004.

⁴⁸ Resolution of the Council and of the Ministers meeting within the Council of 25 November 1991 on education research and statistics in the European community. Official journal C 321, 12/12/1991 P. 0001-0002.