

вод отказываться от него. Пример Евросоюза является в данном случае наиболее показательным. ЕС и его страны-члены выделяют в качестве гуманитарной помощи и помощи развитию около 50 млн евро в год, что обеспечивает более 50% мировых расходов на эти цели [62, 91]. Кроме того, ЕС является крупнейшим торговым партнером беднейших стран, поддерживает деятельность негосударственных организаций, выполняет обязательства, принятые в рамках участия объединения в «Группе восьми».

Гуманитарные и военные миссии ЕС позволяют организации использовать свой авторитет и ресурсы для обеспечения глобальной безопасности. Вместе с тем ЕС часто критикуют за неспособность и боязнь проведения более активной внешней политики. Действительно, что может изменить отправка в несколько государств двух десятков полицейских офицеров и дипломатов? Единственным исключением являются, пожалуй, Балканы, но их следует рассматривать скорее как будущую часть Евросоюза, а не как глобальную миссию ЕС. Впрочем, и на Балканах ЕС не столько проводит силовую операцию, сколько действует по принципу «видимости людей в европейской униформе», которая сама по себе должна останавливать новые всплески насилия [113]. «Постгероический» подход ЕС можно восхвалять как новый постмодернистский тип внешней политики или, напротив, критиковать за пассивность и ограниченность. При этом важно помнить, что его основой по-прежнему является военная мощь США, позволяющая Европе меньше заботиться о военных аспектах обеспечения собственной безопасности.

В целом ЕС сегодня выступает в роли крупнейшего в мире поставщика глобальных общественных благ. Кримирение Европы, создание и расширение на континенте зоны свободы и безопасности можно без сомнения назвать одним из наиболее значительных достижений человечества во второй половине XX в. Задачей XXI столетия является умножение этих благ, утверждение европейских ценностей и высоких политических и экономических стандартов на территории, по крайней мере, «Большой Европы», включающей Средиземное море, Ближний Восток, Россию, Среднюю Азию. Развитие общей внешней политики и политики безопасности ЕС является, несомненно, главным инструментом обеспечения такого глобального общественного блага, как мир и безопасность.

Глава 14

Знание и образование как глобальные общественные блага

Знание и образование как глобальные общественные блага

Развитие экономики, основанной на знаниях, является одной из ключевых характеристик глобальных перемен последних десятилетий. Конечно, образование, изобретения, накопление знаний являлись важными факторами прогресса на всем протяжении мировой истории. Однако основными источниками власти были все же «жесткая» сила и богатство. В наши дни этот баланс нарушается: по выражению Э. Тоффлера, происходят метаморфозы власти, в результате которых «и сила, и богатство стали поразительно зависеть от знания» [153].

В результате происходящих изменений знание и образование оказываются в категории «глобализированных» общественных благ: если раньше задачи развития систем образования ставились на национальном уровне, то теперь речь идет о достижении «Целей тысячелетия», включающих всеобщее начальное образование и достижение гендерного равенства в доступе к образованию [111]. Ситуация непростая: знания в широком смысле этого слова являются движущей силой развития цивилизации, но также и источником роста глобального неравенства. Во время как передовые страны имеют все возможности для развития науки, аутсайдеры зависят от технологий, гуманитарной и финансовой помощи развитых стран.

Знания сами по себе — глобальное общественное благо, полностью удовлетворяющее требованиям неисключительности и неконкурентности. Каждый имеет возможность выучить математическую теорему, и это никак не ограничивает других в «потреблении» этого же блага. Чем больше вокруг образованных людей, тем выше потенциал развития общества. Проблема глобального неравенства заключается не в знаниях, а в обеспечении доступа к ним и в транзакционных издержках, связанных с получением знаний. В мире до сих пор не решена проблема всеобщего начального образования: в Аф-

рике около 40 млн детей (более 60% — девочки) не имеют доступа к школьному образованию [51].

Согласно принятой ООН в 2000 г. «Декларации тысячелетия», цель обеспечения доступа детей всего мира к начальному образованию должна быть достигнута к 2015 г. [2]. Очевидно, что это невозможно без участия и помощи государств и объединений, взявших на себя осуществление функции «глобального управления», прежде всего членов «Группы восьми» и ЕС. Финансовая и технологическая инициатива находятся в их руках, а успех зависит от преодоления противоречий на пути реализации таких идей, как, например, «Ноутбук — каждому ребенку» [77]. Концепция этого проекта заключается в обеспечении детей из развивающихся стран недорогими ноутбуками, что должно способствовать повышению эффективности их обучения и преодолению «цифрового разрыва».

Проблема доступа к начальному образованию является наиболее масштабной из всех, связанных со сферой образования и науки, но далеко не единственной. В частности, довольно остро стоит вопрос защиты авторских прав и патентования изобретений. Ученые должны получать вознаграждение за свой труд, но как сочетать принципы неисключительности и неконкурентности и при этом гарантировать существование знаний как глобального общественного блага? Именно в поиске ответа на этот вопрос возникла система государственной поддержки исследований, частные фонды, система патентования изобретений. Последняя, временно ограничивая неисключительность знания, поддерживает материальную заинтересованность исследователей в продолжении работы.

Таким образом, взаимодействие ключевых игроков в области знаний и образования носит противоречивый характер. С одной стороны, в последние годы оно определяется развитием международного сотрудничества, пониманием необходимости преодоления глобального социально-экономического разрыва, с другой — страны, организации, индивиды не только сотрудничают, но и конкурируют друг с другом в этой критически важной сфере. Накопление знаний как глобальных общественных благ продолжают препятствовать трудностям в разработке единых образовательных стандартов, отсутствие соответствующей инфраструктуры, высокие издержки доступа к качественному образованию.

Эволюция проблематики образования в повестке дня «Группы восьми»

Внимание к проблемам образования в «Группе восьми» в последние десятилетия неуклонно повышалось. Постепенно приходило осознание критической важности сферы образования для развития современных обществ; становилось очевидным, что достижение более широких политических, экономических и социальных целей невозможно без адаптации образования к современным требованиям. Свою роль сыграли и политические факторы, повлиявшие на расширение повестки дня «Группы восьми»: ее эволюция из неформального экономического клуба в важнейшее звено механизма «глобального управления» и стремление к большей открытости во взаимодействии с другими международными институтами, такими как ЕС, ООН, Всемирный банк.

Год от года возрастало количество упоминаний слова «образование» в итоговых документах саммитов, прочно прописавшись в них во второй половине 1990-х годов [120]. Не раз проблематика образования рассматривалась в связи с другими вопросами: развитием информационных технологий, преодолением безработицы, помощью развивающимся странам. Как самостоятельная тема образование было заявлено на саммитах 1999 г. в Кёльне, 2002 г. в Кананаскисе и 2006 г. в Санкт-Петербурге; дважды — в 2000 г. и 2006 г. — были организованы встречи министров образования стран — членов клуба; в 2002 г. проблематика образования обсуждалась на совещании министров финансов государств «Группы восьми».

Представители ЕЭС/ЕС как отдельного института участвуют в саммитах «Группы восьми» с 1977 г. Они являются полноправными участниками многосторонних переговоров, имея возможность как отстаивать свои интересы, так и поддерживать инициативы европейских стран, представленных в «Группе восьми». Обладая большим опытом развития сотрудничества в области образования, ЕС и страны Европы оказывают существенное влияние на определение подходов «Группы восьми» к этой проблематике. Именно по инициативе европейских лидеров тема образования в течение всей жизни стала одним из главных предметов обсуждения на Кёльнском саммите «Группы восьми». Тогда же, в 1999 г., лидеры стран-членов приняли Хартию «Цели и задачи обучения в течение всей жизни», в которой

подчеркнули роль образования в обеспечении экономического успеха, гражданской ответственности и социальной сплоченности [13].

В следующем году председательство в «Группе восьми» перешло к Японии, по инициативе которой диалог об образовании был продолжен в качестве самостоятельного пункта повестки дня. В апреле 2000 г. в Токио состоялась первая встреча министров образования стран «Группы восьми». В ходе встречи обсуждались вызовы, с которыми сталкиваются системы образования в эпоху глобализации, возможности использования в обучении информационно-коммуникационных технологий, перспективы развития программ образования в течение всей жизни и международных академических обменов [12].

В том же 2000 г. в Дакаре под эгидой ЮНЕСКО прошел Международный образовательный форум, на котором были подтверждены цели Декларации тысячелетия, а также приняты новые обязательства по развитию образования, в частности «повышение на 50% уровня грамотности взрослых к 2015 г., особенно женщин, и предоставление всем взрослым равного доступа к базовому и непрерывному образованию»; «достижение гендерного равенства в области образования к 2015 г. с особым вниманием к предоставлению девочкам полного и равного доступа и обеспечение их хорошей успеваемости в рамках высококачественного базового образования» [50]. Стратегия получила название «Образование для всех» и стала, по сути, главной глобальной инициативой по развитию образования.

Государства «Группы восьми» и ЕС принимают активное участие в реализации этой программы. На саммите «Группы восьми» в Каннах в 2002 г. ее рассмотрению было уделено особое внимание. Тогда ведущие политические лидеры согласовали заявление «Новый акцент на образовании для всех», в котором не только одобрили совместный план Всемирного банка и МВФ по поддержке программ, но и заявили об увеличении размеров помощи развивающимся странам [120]. В результате общих усилий вскоре появилась Инициатива по ускоренному финансированию программы «Образование для всех». Осуществляемая под эгидой Всемирного банка, эта программа финансируется из нескольких источников, в том числе из бюджета ЕС. Кроме того, Европейская комиссия развивает и собственные проекты содействия развивающимся государствам, являясь крупнейшим в мире финансовым донором [28].

В 2006 г., когда в «Группе восьми» председательствовала Россия, проблемам образования также было уделено пристальное внимание. При этом ЕС выступил в роли одного из главных генераторов идей и предложений. В ходе подготовки к саммиту в начале июня 2006 г. в Москве состоялась встреча министров образования стран — членов «Группы восьми». Присутствовал на ней и член Европейской комиссии по вопросам образования, культуры и профессиональной подготовки Я. Фигель. «Европейское видение» проблем и перспектив развития образования нашло отражение в итоговом документе встречи — Московской декларации [35]. В частности, в ней была признана важность процессов интернационализации образования, развития международной академической мобильности, повышения уровня прозрачности и сопоставимости образовательных систем — всех тех направлений, о которых сам Я. Фигель заявлял как о европейских приоритетах [71]. Особое внимание было уделено и еще одной крайне чувствительной для Европы теме: роли образования в адаптации и интеграции иммигрантов.

Итоговое заявление членов «Группы восьми» «Образование для инновационных обществ в XXI в.» [51] является во многих отношениях программным документом, признающим важнейшую роль, которую знания играют в современных обществах, и определяющим ключевые направления развития образования. В их числе упоминаются создание новых знаний и инноваций, развитие у людей жизненных и трудовых навыков, преодоление глобального неравенства в доступе к образованию, укрепление социальной сплоченности и содействие интеграции иммигрантов. В заявлении признается, что образование является общественным благом глобального масштаба, создание которого требует от государств сотрудничества с частным сектором, развития международных проектов, гармонизации систем образования.

Общеввропейское образовательное пространство как глобальное общественное благо

В качестве одной из наиболее успешных международных инициатив в области развития образования заявление стран — членов «Группы восьми» «Образование для инновационных обществ в XXI в.» называет Болонский процесс — амбициозную инициативу по созданию

общеевропейской зоны высшего образования. Формально Болонский процесс не является проектом ЕС. Однако очевидно, что его инициирование и воплощение невозможно рассматривать вне контекста европейской интеграции: именно она создала институциональные предпосылки для развития сотрудничества в области образования и изменила мышление людей, осознавших выгоды от «регионализации» национальных общественных благ.

Сегодня в Болонском процессе участвуют более сорока стран, и речь идет о гармонизации образовательных систем на огромном пространстве — от Рейкьявика до Владивостока. Одним из непосредственных результатов реформ должно стать формирование системы четких и сопоставимых степеней обучения в целях облегчения мобильности и трудоустройства выпускников [146]. Осуществляемая в рамках Болонского процесса интернационализация образования способствует также развитию сотрудничества между университетами и научными центрами стран Европы и остального мира. Постепенно складывается глобальная образовательная среда; развивается инфраструктура, уравнивающая возможности доступа к качественному образованию. Все это способствует реализации сформулированных на токийской (2000 г.) встрече министров образования стран «Группы восьми» целей увеличить в течение 2000-х годов вдвое показатели мобильности студентов и преподавателей, а также облегчить перезачет квалификаций и кредитов для студентов — участников международных обменов [261].

ЕС играет ключевую роль в становлении общеевропейской пространства высшего образования. Осуществление таких проектов, как «Эразмус Мундус», «Жаң Моңғол», Рамочные программы ЕС по научным исследованиям, технологическому развитию и демонстрационной деятельности, в незначительной степени способствуют формированию общеевропейской идентичности и приближает ЕС к достижению одной из главных среднесрочных целей его развития, заявленных в Лиссабонской стратегии, — построению экономики, основанной на знаниях [40]. В международном масштабе это обеспечивает Европе интеллектуальное и технологическое превосходство и закрепляет за ЕС роль «передовика» в создании глобальных общественных благ.

Совершенно особое внимание ЕС уделяет реализации концепции «образования в течение всей жизни». Осознав ее стратегические преимущества, сформулированные еще в Хартти Кёльнского сам-

мита «Группы восьми» «Цели и задачи обучения в течение всей жизни» в 1999 г. и позже подтвержденные в ряде документов встреч мировых лидеров, ЕС в 2007 г. приступил к воплощению долгосрочной программы «Обучение в течение всей жизни» [63]. Ее реализация в 2007–2013 гг. должна способствовать развитию европейской экономики, формированию в Европе «общества знаний», укреплению социальной сплоченности. Программа возникла в результате объединения в единый блок четырех существовавших ранее проектов ЕС: «Комениус», стимулирующего мобильность и сотрудничество между средними школами; «Эразмус Мундус», нацеленного на развитие международной кооперации в области высшего образования; «Леонардо да Винчи», способствующего развитию профессиональных навыков, и «Грундтвиг», развивающего международные инициативы в области образования для взрослых.

Немалый вклад вносит ЕС и в развитие образовательных систем других стран. С 1990 г. реализуется программа «Темпус», поддерживающая проведение институциональных реформ в сфере образования в странах — соседях ЕС: на Балканах, в Северной Африке, Восточной Европе, на Ближнем и Среднем Востоке. В глобальном масштабе ЕС, внося свой вклад в достижение Целей тысячелетия и Даркарской программы действий «Образование для всех», стремится укреплять сотрудничество не только с развитыми, но и с развивающимися странами. Так, существует программа Edulink, в рамках которой образовательные институты стран — членов ЕС сотрудничают со странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов.

Отдельного упоминания заслуживает программа «Эразмус Мундус» — одна из самых масштабных в мире программ развития международного сотрудничества в области образования, делающая качественное европейское образование доступным для молодежи всего мира. Конечно, это «глобальное общественное благо» не является неисключаемым в полном смысле. Однако, во-первых, уже сам факт его существования свидетельствует о «глобализации» высшего образования как общественного блага, и, во-вторых, масштаб этой и подобных программ неуклонно расширяется. Так, в 2009 г. начался новый этап реализации программы «Эразмус Мундус»: ее общее финансирование на период до 2013 г. составляет около 500 млн евро; расширяется целевая группа программы, которая теперь включает и кандидатов наук; увеличивается количество создаваемых в ее рам-

как магистерских программ и размер стипендий и грантов для студентов, преподавателей и исследователей.

ЕС является несомненным лидером в области развития сферы высшего образования и науки как глобального общественного блага. И хотя по общему количеству иностранных студентов и исследователей Европа пока уступает США, страны континента и сам Евросоюз накопили уникальный опыт по созданию институтов сотрудничества на всех трех направлениях «треугольника знаний», важнейшего для современных обществ, — образование, исследования и инновации. В этом смысле Европа играет ключевую роль в деле интернационализации знаний и создания глобального информационного общества.

ЧАСТЬ IV

Динамика лидерства и моделей партнерства

Глава 15

Механизм Европейского союза как модель функционирования глобальных институтов*

Мировой финансовый кризис с новой остротой обнажил проблему недостаточности уровня регулирования финансовой деятельности в глобальном масштабе. Оценки экспертов разнятся: некоторые полагают, что система регулирования оказалась совершенно не готова к вызовам века, другие считают, что достаточно провести незначительные реформы, чтобы система вновь соответствовала уровню требований времени. Истина, видимо, как всегда, где-то посередине.

Очевидно одно — изменения в деятельности международных финансовых институтов назрели. Должен быть расширен перечень областей, подпадающих под регулирование, и сами институты регулирования должны трансформироваться, чтобы повысить эффективность и результативность своей деятельности.

Насколько в подобной перестройке может оказаться полезным опыт ЕС?

К использованию опыта ЕС отношение неоднозначное. Критики припоминают проекты, по которым страны ЕС не смогли договориться, и таких неудач очень много. Это правда. Но, правда и то, что то, о чем удалось договориться, — уникально. В международной практике это еще никому не удавалось. Именно поэтому опыт ЕС для международных организаций нового времени может быть исключительно полезен. Не вдаваясь в дискуссию о достижениях и неудачах ЕС, один лишь факт весьма красноречиво иллюстрирует реальную

* Статья подготовлена при поддержке Научного фонда Государственного университета — Высшей школы экономики.