

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

УДК 341.174

РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ В ФОРМИРОВАНИИ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ И ПРАВОВЫХ ОСНОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Виктория КОЛЕСНИК,

соискатель кафедры международного права и международных отношений
Национального университета «Одесская юридическая академия»

SUMMARY

The article is dedicated to the research of the institutional support of the educational policy within the European Union. The author directly defines the place of the European Commission in the system of EU institutions and its role in the formation and development of the legal regulation of the education sphere.

Key words: European Union, EU law, EU law in the field of education, institutional framework of the EU educational policy, European Commission, education sphere.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена изучению институционального обеспечения образовательной политики Европейского Союза. Автором непосредственно определено место Европейской комиссии в системе институтов ЕС и ее роль в становлении и развитии правового регулирования сферы образования.

Ключевые слова: Европейский Союз, право ЕС, право ЕС в сфере образования, институциональное обеспечение образовательной политики ЕС, Европейская комиссия, сфера образования.

Постановка проблемы. Избрание Украиной евроинтеграционного курса и заключения Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом (далее – ЕС, Союз, Сообщество) и его государствами-членами вызывает усиленную необходимость изучения порядка функционирования ЕС, особенностей его правовой системы и реализации общих политик ЕС. Одной из таких политик (сфер сотрудничества) выступает и образование. Образовательная сфера является одной из важнейших на пути интеграции в объединенную Европу – внедрение европейских норм и стандартов в образовании будет способствовать повышению в Украине европейской культурной идентичности и интеграции в общеевропейскую интеллектуально-образовательную среду. Однако, не смотря на важность данной сферы наблюдается недостаточность научных трудов, посвященных вопросам правовых аспектов реализации образовательной политики Европейским Союзом, в том числе ее институциональной составляющей, что еще раз подтверждает актуальность темы исследования.

В связи с этим, целью данной статьи является изучения роли Европейской Комиссии (далее – ЕК, Комиссия) в формировании правовых и концептуальных основ образовательной политики ЕС как одной из главных институций Сообщества.

Изложение основного материала исследования. Европейский Союз, как и любая другая организация, реализует свою компетенцию через собственные институты (органы, учреждения). Именно благодаря им Союз обеспечивает достижение поставленных перед ним целей и реализацию своих полномочий в различных сферах общественной жизни, независимо от того, к какой конкретно компетенции они принадлежат [1, с. 84]. При этом перед институтами ЕС стоит задача воплощать ценности Союза, защищать интересы Союза, его граждан и государств-членов, обеспечивать последовательность, эффективность и преемственность его политики и действий (ст. 13 Договора

о ЕС) [6]. Без существования данных учреждений было бы невозможным осуществление успешной европейской интеграции.

Все органы ЕС образуют целостную систему, которую называют «институциональным механизмом» (institutional framework), где каждый орган выступает, как отдельный элемент, который, однако, тесно связан с остальными органами и в совокупности они функционируют как единый механизм.

Институциональный механизм имеет сложную конструкцию, которая отражает постепенный характер развития европейской интеграции [2, с. 167–168]. Его основу составляют Европейский парламент, Европейский совет, Совет министров, Европейская комиссия, Суд ЕС, Европейский центральный банк и Счетная палата (ст. 13 Договора о ЕС). В тоже время распределение власти между данными институтами не соответствует традиционным представлениям о разделении властей, в связи с этим невозможно говорить об исключительно законодательных, исполнительных или судебных полномочиях любого института [4, с. 47]. В связи с этим институциональное обеспечение правового регулирования образовательной политики в ЕС представлено на уровне всех его институтов, с единым отличием – возможностями воздействия того или иного органа на сферу образования.

Европейская комиссия является политически независимым институтом ЕС, созданным с целью представления и отстаивания интересов ЕС в целом. Роль ЕК отражает ее неформальное название – «двигатель европейской интеграции». Институт, не имеющая аналогов в мире среди национальных систем управления, исполняет роль охранника положений договоров и правового достоинства Союза (EU's acquis) и обеспечивает надлежащее применение государствами-членами права ЕС [3, с. 44].

Основное назначение ЕК заключается в осуществлении функции координации, исполнения и управления в рамках

ЕС (ст. 17 Договора о ЕС), то есть ведение его текущей политики. Однако сугубо исполнительными полномочиями ЕК не ограничивается, ведь она обеспечивает продвижение общих интересов Союза через соответствующие инициативы. Исключением не является и сфера образования, где Комиссия непосредственно влияет на принятие правовых и политических решений в данной сфере.

Образование и Комиссию связывает долговременная история, которая началась задолго до появления соответствующей правовой нормы о сфере образования как направления общей политики ЕС в Маастрихтском договоре 1992 г. Еще в начале 1960-х гг. ЕК выступала за создание университетов и европейских школ. В то же время она налаживала связи с международными организациями, компетентными в сфере образования, в частности ЮНЕСКО и Советом Европы, так же как с соответствующими национальными образовательными организациями. Наряду с этим Комиссия пропагандировала необходимость распространения знаний о европейских институтах и Европейском сообществе через высшие учебные заведения, в том числе и с помощью образовательных программ обмена для студентов [11, с. 1]. С целью воплощения их в жизнь, Комиссия также призвала государства создавать благоприятные условия для подготовки студентов к обмену, к примеру, настаивала на организации подготовительных курсов по изучению иностранного языка страны-назначения. Для преодоления социальных барьеров Комиссия с 1960 г. начала предоставлять гранты для студентов в целях обучения в другом государстве-члене ЕС, что впоследствии было предусмотрено и в первых образовательных программах обмена.

В связи с распространением мобильности возникала проблема признания степеней и периодов обучения в других государствах-членах. Об этом также позаботилась ЕК, которая осуществила соответствующий призыв государств о введении системы ECTS. Параллельно Комиссия не забывала осуществлять постоянный надзор за отношением к иностранным студентам (гражданам Союза) в странах ЕС, тем самым пресекая всякую дискриминацию по признаку национальности человека [11, с. 9–10].

Существуют и другие примеры, свидетельствующие о безоговорочной роли ЕК в становлении образовательной политики ЕС. Однако на этом ее деятельность не прекратилась, Комиссия является активным актером в формировании концептуальных и правовых основ образовательной политики ЕС и сегодня с единственной разницей, что вызовы, стоящие перед Сообществом, уже другие.

С учетом полномочий, которыми наделена ЕК, ее присутствие в образовательной политике ЕС реализуется через:

- разработку и выдвижение соответствующих инициатив в сфере образования как политического, так и правового характера;
- надзор за успеваемостью внедрения и выполнения данных инициатив государствами-участницами;
- координацию и руководство инициативами в сфере образования, к примеру, образовательными программами, в том числе выполнение их финансирования в соответствии с бюджетом ЕС;
- представительство ЕС в отношениях с другими субъектами международного права по вопросам сотрудничества в сфере образования.

Так, ЕК участвует в принятии политических решений об образовании путем инициации обсуждения на европейском уровне проблем в данной сфере, результатом которых будут выступать определенные выводы и рекомендации. Как правило, такие инициативы воплощаются в зеленых и белых книгах, подготовленных ЕК по вопросам обра-

зования. Наряду с этим, в своих докладах и сообщениях ЕК также может выносить на общественность конкретные проблемы в сфере образования и ставить перед государствами будущие задачи по их решению с установлением соответствующих индикаторов. Внедрение открытого метода координации значительно способствует ЕК налаживать контакты между государствами, стимулировать проведение широких дискуссий по вопросам образования, устанавливать целевые показатели и осуществлять процесс мониторинга за их достижением. При этом Комиссия отмечает необходимость систематической отчетности государствами по выполнению задач в сфере образования и обмена опытом, что дает возможность применять лучшие практики. Система отчетности позволяет находить «слабые» места в образовательных системах государств-членов и побуждает их заполнять. Также Комиссия занимается публикацией программных документов, направленных на улучшение государств-членов ЕС лучше изучать конкретные направления образования и профессионального обучения.

Одновременно ЕК выступает инициатором принятия правовых и законодательных актов в сфере образования, если это возможно, в соответствии с положениями Лиссабонского соглашения. По общему правилу ЕК принадлежит исключительное право на представление проекта акта, который в дальнейшем будет приниматься институтами ЕС с законодательными функциями. Однако, как справедливо отмечают Найл Наджент (Neill Nugent) и Марк Рхинард (Mark Rhinard) [10, с. 285], необходимо отметить, что у институтов ЕС существует своеобразное «право на просьбу», предусматривающее возможность обращения к Комиссии с просьбой подготовить соответствующий законопроект, при этом на положительном ответе они настаивать не могут. С принятием Лиссабонского договора аналогичное право получили и граждане ЕС, которым необходимо собрать один миллион подписей для обращения с ходатайством в ЕК.

Таким образом, фактически единственным органом ЕС, который может выступить с законодательной инициативой, является ЕК. Однако следует отметить, что при подготовке соответствующих проектов ЕК оперирует не только собственными идеями и предложениями, она учитывает интересы Союза, его граждан и институтов. Для этого задействуются процессы консультирования, которые могут проводиться с национальными и международными экспертами, межправительственными и неправительственными организациями и тому подобное. Отдельную группу консультирования составляют обязательные консультации (в определенных учредительными договорами случаях – *В.К.*) со вспомогательными органами ЕС – Комитетом регионов и Экономическим и социальным комитетом. Чаще всего законодательные предложения со стороны Комиссии выдвигаются не потому, что она сама определила проблемы и потребности, которые требуют решения, а потому, что она уважает учредительные договоры ЕС, международные обязательства Союза, или уже существующие политические обязательства требуют корректировки или развития.

Еще одной важной функцией Комиссии является осуществление текущей образовательной политики ЕС, то есть обеспечение ее координации, выполнения и управления, как это предусмотрено учредительными договорами. После принятия соответствующих законодательных актов ЕС в сфере образования, именно ЕК будет следить за их воплощением в жизнь, выполнять бюджет ЕС, осуществлять непосредственное руководство программами в сфере образования и ежегодно отчитываться об этом в Европейский парламент.

Наряду с этим Комиссия выступает своеобразным надзорщиком за применением права ЕС, в том числе в сфере образования под непосредственным контролем Суда ЕС.

Также именно ЕК обеспечивает представительство Союза на международной арене. Обладая такой важной prerogative управленческой деятельности как представительство во внешних сношениях, ЕК от имени ЕС поддерживает дипломатические отношения с другими международными организациями и государствами по вопросам образования. Особенно ошутимо участие ЕК в построении единого пространства высшего образования в Европе. Так, хотя и предусмотрена полная ответственность государств за их образовательные процессы, включая высшее образование, все прекрасно понимают, что без сплочения невозможно решить те проблемы, которые возникают в сфере образования и тем самым вывести ее на передовые позиции.

Тем не менее правовые и политические препятствия мешают Комиссии в полной мере приблизиться к высшему образованию. Однако она все же продолжает расширять свое участие в образовательной политике, поэтапно вводя дополнительные цели развития, необходимые для каждого государства-члена ЕС. Ей в этом значительно поспособствовали и продолжают способствовать два процесса, которые имеют влияние на высшее образование в Европе – Болонский и Лиссабонский. Болонский процесс выступает обязательством между правительствами стран Европы перестроить свои системы высшего образования, а Лиссабонская стратегия (процесс) была частью более широкой экономической платформы Союза, включая сектор высшего образования [9, с. 203]. Непосредственным участником обоих выступала и продолжает выступать Европейская комиссия, которая призвана определять общий дискурс в сфере высшего образования в Европе. Объединяя цели Болонского процесса и стратегии ЕС «Европа 2020», пришедшей на смену Лиссабонской, ЕК определяет перспективы развития европейского пространства высшего образования и организует обсуждение по данному поводу.

Как и любая другая институция ЕС, ЕК имеет своё внутреннее строение, которое достаточно напоминает структуру национальных правительств, однако в то же время характеризуется уникальностью, что вызвано особой правовой природой ЕС. Так, политическое руководство Комиссией осуществляется 28 членами-комиссарами (по одному от каждого государства-участника – *В.К.*) во главе с Председателем. Вместе они образуют своеобразную «коллегию» (the college) комиссаров, которая принимает решение о политическом и стратегическом руководстве ЕК. В соответствии с положениями Договора о ЕС, хотя комиссары назначаются на должности при непосредственном участии государств-участниц, в своей деятельности они являются полностью независимыми и призваны служить исключительно интересам Союза в целом, а не отдельных государств. Для практической реализации данного положения странам-участницам запрещается любое давление на комиссаров, срок полномочий которых составляет пять лет.

Комиссия организована вроде правительства. Каждый ее член имеет сферу своей ответственности (один или более секторов – *В.К.*), в рамках которой он должен готовить мероприятия Комиссии и обеспечивать их решения. Распределение портфелей не является статичным и может изменяться Комиссией. Согласно Лиссабонского договора портфели распределяются между комиссарами Председателем с учетом позиции стран-участниц. Однако, как показывает практика, обязанности распределяются путем переговоров между странами [3, с. 47].

Поддержку и помощь комиссарам предоставляют частные офисы – кабинеты (cabinets), состоящие обычно из 6–8 советников и вспомогательного персонала, которые закреплены за конкретными комиссарами. Таким образом, можно было бы подумать, что они вряд ли заслуживают отдельного внимания, однако на практике они выступа-

ют в качестве связного элемента между комиссарами и административными службами Комиссии. Административные службы Комиссии, в свою очередь, также могут быть разделены на составляющие: генеральные дирекции (Directorates General) и координационные и сервисные службы, среди которых наиболее важную роль играет Генеральный секретариат и юридическая служба [5, с. 4–5]. Генеральные дирекции или директораты отвечают за разработку, внедрение и управление отдельными секторами politik ЕС, правом и программами Союза. На данный момент функционирует 31 генеральный директорат [7]. В основном генеральные директораты, как и комиссары, имеют несколько направлений деятельности, что вызывает необходимость привлечения других директоратов. Каждый генеральный директорат возглавляется генеральным директором, который подотчетен одному или нескольким комиссарам. Председатель Европейской комиссии принимает решение о том, кто из комиссаров отвечает за то или иное направление политики и в течение какого периода времени. Генеральный директорат разрабатывает проекты законодательных актов, которые становятся официальными после принятия их на еженедельном заседании ЕК [3, с. 48].

Среди них вопросами образования занимается Генеральная дирекция по вопросам образования и культуры (Directorate General for Education and Culture – DG EAC), которая также отвечает за культуру, молодежную политику, спорт и языки. Политическое руководство данным Директоратом осуществляет Комиссар по вопросам образования, культуры, молодежи и спорта, который представляет его на коллегии комиссаров. Ежедневную деятельность в рамках Дирекции, соответственно, обеспечивает Генеральный директор, подотчетный Комиссару и занимается предоставлением соответствующих рекомендаций по образовательной политике ЕС и разработке законодательных актов данного сектора.

В целом деятельность DG EAC по образовательной политике направлена на продвижение и углубление сотрудничества в данном секторе, налаживание коммуникации между странами, содействие обмену опытом и лучшими практиками, поощрение совместных действий, направленных на улучшение образования в Европе. Вместе с тем Генеральный директорат осуществляет непосредственное управление программой Эразмус+, которая направлена на повышение уровня образования и профессиональной подготовки в Европе, обеспечивая при этом доступ и возможности для обучения всем людям, независимо от их возраста.

Также DG EAC разрабатывает стратегии, которые способствуют изучению языка и языкового разнообразия, подчеркивая, что в настоящее время есть 24 официальных языка ЕС и более 60 региональных языков и языков меньшинств. Знание языков предоставит гражданам больше возможностей и будет способствовать укреплению культурной самобытности. Он поддерживает актуализацию многоязычия в рамках различных стратегий и программ ЕС.

Отдельным сектором деятельности является поддержка действий Марии Склодовской-Кюри – инициатива ЕС, направленная на обеспечение развития карьеры и подготовки исследователей по всему миру. DG EAC способствует этому в основном за счет грантов на исследования и возможности мобильности исследователей [12].

Интересен факт, что с назначением Жан-Клода Юнкера (Jean-Claude Juncker) председателем ЕК в 2014 г. некоторые изменения произошли и в системе директоратов и подотчетных им сфер. Одно из таких изменений касалось образования взрослых и профессионального обучения. Эти два направления перешли от DG EAC в ведение Генерального директората по вопросам занятости, социальных дел

и интеграции (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion - DG EMPL) [8, с. 13], как ключевые факторы обеспечения занятости в рамках ЕС и борьбы с безработицей. В связи с этим проекты актов касательно профессионального образования и образования взрослых проходят сложную процедуру подготовки и согласования в рамках аж двух директоров ЕС.

Выводы. Таким образом, из вышеизложенного следует, что Европейская комиссия сыграла одну из решающих ролей в становлении образовательной политики ЕС, в том числе ее правовых основ, как одного из направлений его сотрудничества и продолжит это делать и в дальнейшем, выступая разработчиком соответствующих инициатив в сфере образования как политического, так и правового характеров; надзирателем за внедрением и выполнением данных инициатив государствами-участницами; координатором и руководителем инициативами в сфере образования, к примеру, образовательными программами, в том числе выполнение их финансирования в соответствии с бюджетом ЕС; а также представителем ЕС в отношениях с другими субъектами международного права по вопросам сотрудничества в сфере образования.

Список использованной литературы:

1. Аракелян М.Р. Право Европейского союза : підручн. для студ. вищих навч. закладів / М.Р. Аракелян, М.Д. Василенко. – Одеса : Фенікс, 2012. – 390 с.
2. Европейское право: Право Европейского союза : підручник у трьох кн. Кн. перша: Інституційне право Європейського Союзу / [В.І. Муравйов, О.М. Шпакович, О.М. Лисенко, О.В. Святун] ; за заг. ред. В.І. Муравйова. – К. : Ін Юре, 2015. – 312 с.
3. Пістракевич О. Політична та управлінська сутність Європейської комісії / О. Пістракевич // Державне управління та місцеве самоврядування ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 2(17). – С. 43–51.
4. Право Європейського Союзу : підручн. / за ред. О.К. Вишнякова. – Одеса : Фенікс, 2013. – 883 с.
5. At the Heart of the Union: Studies of the European Commission edited by Neill Nugent. – UK : Palgrave Macmillan. – 2000. – 345 p.
6. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – С 326/01. – 2012. – 416 p.
7. Departments and executive agencies / Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://ec.europa.eu/info/departments?field_core_topics_target_id_entityreference_filter=All&field_core_ecorganisation_value_i18n=Directorate-General&field_department_tasks_tid_entityreference_filter=All.
8. Guidebook to EU decision-making in education and training. – Lifelong Learning Platform. – 2015. – 55 p.
9. Keeling R. The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse / R. Keeling // European Journal of Education. – 2006. – Vol. 41. – № 2. – P. 203–223.
10. Nugent N. The European Commission. Second edition / N. Nugent, M. Rhinard. – Basingstoke : Palgrave Macmillan. – 2015. – 432 p.
11. Petit I. Mimicking History: The European Commission and Its Education Policy / I. Petit // World Political Science Review. – 2007. – Vol. 3 (1). – P. 1–24.
12. The Directorate General for Education and Culture (DG EAC) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/.