

Акторный подход к исследованию глобальной образовательной политики

Байер Ю. П.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; bayer-yp@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье изучается деятельность акторов в глобальном образовательном процессе на примере Евросоюза, ООН, Всемирного банка и ОЭСР. Рассматриваются инструменты их влияния на образование, эффективность работы, зоны ответственности. В статье изучаются политические силы (союзы, объединения), которые оказывают реальное воздействие/влияние на процессы в глобальной образовательной политике.

Ключевые слова: акторы, ГОП, Эразмус, ЮНИСЕФ, ЮНЕСКО, Всемирный банк, ОЭСР

Actor Approach to Researching Global Educational Policy

Julia P. Bayer

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; bayer-yp@ranepa.ru

ABSTRACT

The article examines the actors in the global educational process on the example of the European Union, the UN, the World Bank and the OECD. We consider the tools of their influence on education, work efficiency, areas of responsibility. The article examines political forces (unions, associations) that have a real impact/influence on the processes in global educational policy, thus, are, above all, its active actors, capable, due to their political and/or economic importance, to the situation.

Keywords: actors, GOP, Erasmus, UNICEF, UNESCO, World Bank, OECD

Цель данной статьи — изучение особенностей деятельности акторов глобальной политики и степени их влияния на всемирную образовательную политику. Актуальность темы обуславливается тем, что процессы, обеспечивающие активное участие акторов всемирной образовательной политики, охватывают широкий круг наднациональных субъектов, включая старых и новых игроков, организации, которые работают на региональном и/или глобальном уровне, и институты, ориентированные на государство.

Процесс глобализации в последние десятилетия охватил практически все сферы общественного бытия. Образование не стало исключением и приобрело глобальный характер, выходя на транснациональный уровень. В нашей статье мы используем ставший уже общеупотребимым термин *глобальная образовательная политика* (ГОП) — целенаправленная деятельность ряда национальных и наднациональных акторов по формированию единой глобальной образовательной повестки, единых правил и стандартов. А образование как процесс зачастую рассматривается как проявление политической воли и функции.

Образование стало одним из важнейших инструментов воздействия, поэтому крайне актуальным представляется рассмотреть роль и место образования в современных международных отношениях, установить степень его воздействия на

международные политические процессы. Со второй половины 20-го столетия оно начинает играть все большую политическую роль, как во внутри, так и во внешне-политических процессах. Сегодня мы можем говорить об образовании как о глобальном феномене, включающим в себя множество акторов со своими политическими интересами.

В связи с этим представляется крайне важным определить, кто на сегодняшний день является акторами глобальной образовательной политики, какие цели они преследуют, каковы механизмы их взаимодействия. Акторов образовательной политики мы условно разделим на следующие группы: национальные государства, финансовые институты и корпорации, наднациональные организации, университеты.

Понятно, что у каждой группы акторов свой масштаб и методы воздействия на процессы ГОП, свои цели и задачи, свои перспективы развития. Практически все акторы ГОП используют мягкую силу, которая становится все более важной для понимания способов взаимодействия и влияния большинства акторов на глобальную политику посредством получения контроля над процессами в сфере образования. Здесь и далее мы рассмотрим, каким образом международные организации определяют международную политику и способствуют урегулированию спорных образовательных вопросов и политических разногласий государств, возникающих в глобальном масштабе.

Под акторами международной политики автор статьи будет понимать такие политические силы (союзы, объединения), которые оказывают реальное воздействие/влияние на процессы в глобальной образовательной политике, таким образом, являются, прежде всего, ее активными субъектами, способными, в силу своей политической и/или экономической значимости, повлиять на ситуацию. Термин «актор» — достаточно широко используемый термин, которым в теории и практике международных отношений принято обозначать участников взаимодействия в мировом пространстве. В международных отношениях под актором понимается любой авторитет, любая организация, любая группа и даже любой индивид (например, Д. Сорос и его фонд), играющий определенную роль и оказывающий влияние. Акторы считаются полноценными участниками международных отношений в случае, если они пользуются признанием со стороны государств и правительств, и их мнение учитывается при выработке решений внешней политики.

Таким образом, под акторным подходом в глобальной образовательной политике мы будем понимать самостоятельно проводимую акторами ГОП политику в сфере образования, которая преследует определенные цели. Цели акторов подвержены влиянию со стороны источников финансирования, могут быть политически ангажированы или же исходить из идеологических и моральных убеждений и пр. В идеале акторы стремятся к самостоятельно проводимой политике и минимизации влияния извне.

Появление и консолидация ряда международных игроков в образовательной сфере, свидетелями которой мы являемся, не обязательно способствует формированию последовательной политики в области образования. Сегодня становится очевидно, что интересы, приоритеты и политические предпочтения разных глобальных акторов могут существенно различаться и/или вступать в конфликт. Это способствует созданию глобальной политики в области образования, которая часто не последовательна, которую часто оспаривают, а авторитет и лидерство часто переходит от одного актора к другому.

Отметим, что и отечественные, и зарубежные специалисты отмечают, что «если ранее главным считались функциональные умения и навыки, то уже в ближайшем будущем ключевыми параметрами успешного кандидата будет то, что определяется как способность к инновациям. По сути, в этой картине мира главной функцией образования становится подготовка и воспроизведение так называемой ин-

новационной личности» [4, с. 17]. Добавим также, что все более востребованной будет становиться такая личностная компетенция, как умение жить в условиях неопределенности, что очень актуально в условиях глобальной не только образовательной, но и политики в целом.

Рассмотрим университеты как актора ГОП. В рамках ГОП происходит значительное изменение роли университета в мире в целом, его статус значительно меняется, происходит достаточно быстрый переход от модели классического университета к современным моделям. Вузами реализуются такие инновационные функции, как трансформация научных достижений в инновационные продукты, трансфер технологий, укрепление связей между университетской наукой и бизнесом. Вуз становится самостоятельным экономическим субъектом, активным актором в триаде государство-общество-бизнес.

Современное образование все больше приобретает экономо-центристский характер. Это обуславливается тем, что образование получает утилитарные формы, направленные на повышение экономической эффективности в результате деятельности получивших его людей. Кроме этого, сами высшие учебные заведения все чаще начинают рассматриваться в качестве своего рода коммерческих предприятий, целью которых является получение прибыли для своего дальнейшего развития и существования. Положительная сторона этого процесса — дальнейшая автономизация и независимость вузов. Отрицательная — постепенный отказ от фундаментального образования, а также явный ущерб гуманитарной составляющей высшего образования.

Эта ситуация сложилась вследствие деятельности другого актора — ООН, и таких его «дочерних» организаций, как ЮНИСЕФ, ЮНЕСКО. Деятельность и поддержка этих акторов направлена не на высшее образование, а на, преимущественно, базовое школьное. Вузы, таким образом, стали вынуждены действовать самостоятельно и искать поддержку в других фондах, например, вузы стран ЕС активно используют возможности, которые предоставляет программа Евросоюза — Эразмус+ [3, с. 35].

Как пишут многие исследователи, ЮНЕСКО за последние 65 лет стал лидером в производстве и распространении образовательных знаний, инноваций, установлении стандартов и наращивании потенциала, особенно в сфере формального базового образования и грамотности. Можно прогнозировать, что и в дальнейшем этот актор ГОП сохранит свои лидирующие позиции, но вряд ли будет расширять свою деятельность на вузы.

Важно отметить, что образование, во-первых, рассматривается руководством ООН как непрерывный процесс, который облегчает рост для детей и взрослых; во-вторых, под важностью образования понимался выход за рамки социокультурных ограничений, накладываемых в каждом обществе в процессе культурного производства и воспроизводства; в-третьих, образование стало главным образом техническим усилием и как таковое могло быть улучшено посредством применения принципов, выявленных в результате научных исследований.

Действительно, в действиях этого, как и многих других акторов (использующих финансирование как инструмент воздействия) в сфере глобального образования, мы видим много политизированных шагов. Хотя такие важные политические игроки, как США, официально и продекларировали выход из ЮНЕСКО, их политическое влияние, с точки зрения автора статьи, остается прежним. Важной мы считаем установку ЮНЕСКО, которую поддержала программа Эразмус, созданная Евросоюзом и им финансируемая, на обучение на протяжении всей жизни (lifelong learning).

Для того чтобы адекватно оценить и проследить эволюцию ЮНИСЕФ как актора глобальной образовательной политики, конкретные образовательные политики и операции ЮНИСЕФ должны рассматриваться отдельно от его более широкой работы, которая в основном сосредоточена на здоровье детей [5, с. 45].

Из-за своего переходного статуса фонд полагался исключительно на добровольные взносы и, хотя в 1953 г. стал постоянным агентством ООН, структура его финансирования осталась якобы добровольной. Источники финансирования — от частных корпораций, частных лиц, а также правительств — значительно отделяют этого актора от других организаций ООН со стабильным финансированием. Многие авторы подчеркивают уникально «предпринимательский характер» ЮНИСЕФ именно потому, что сбор средств занимает одно из центральных мест.

Так, спустя несколько десятилетий после своего основания, ЮНИСЕФ возвестил о необходимости удовлетворения потребностей ребенка целиком, и теперь он оказывает помощь программам начального, профессионального и сельскохозяйственного образования. ЮНИСЕФ как актор в 1960–1970-е годы стремился «убить двух зайцев», т. е., с одной стороны, предоставлял значительную материальную помощь в школах, в том числе снабжение оборудованием, строительство и обучение, а с другой стороны — пытался играть значительную политическую роль в консультировании национальных правительств по улучшению системы образования.

ЮНИСЕФ, в отличие от ЮНЕСКО, уделяет больше внимания проблемам образования, вызванным бедностью и неблагоприятными условиями. Под руководством исполнительного директора Джима Гранта в период с 1980–1995 гг. роль ЮНИСЕФ как главного пропагандиста образования закрепилась, и многие исследователи и ученые связывают именно лидерство Гранта в качестве ключевого фактора нынешнего статуса ЮНИСЕФ как ведущего фонда на международной арене [5, с. 16].

Несмотря на очевидные сходства ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ, важно отметить и некоторые различия. Источники, обязательность финансирования, а также расположение руководства в ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ отличаются резко и принципиально. ЮНЕСКО характеризуется высокоцентрализованной бюрократией, где приблизительно 70% его персонала и почти 40% его ресурсов — это административный штаб. В ЮНИСЕФ 87% его сотрудников расположены в местных страновых или региональных отделениях (только 30% таковых в ЮНЕСКО). Наиболее заметная черта ЮНИСЕФ — это его децентрализованный состав. Такая децентрализация указывает на вероятность того, что ЮНИСЕФ сможет быть более чутким, оперативным и гибким к местным условиям страны и реализации проектов, более мобильным и более быстрым в реагировании на потребности на местах.

ЮНИСЕФ сохранил деполитизированные и в целом позитивные отношения как с США, так и с другими ключевыми акторами, что не может не улучшить его общественное восприятие как общественной организации.

Финансирование, безусловно, влияет и на настоящее, и на стратегическое будущее каждой организации. Добровольная ресурсная база ЮНИСЕФ потенциально может стать триггером его открытости и большей адаптивности. ЮНИСЕФ как организация и как актор вынужден постоянно развиваться, последовательно реагировать на внешние действия через постоянно прилагаемые усилия по сбору средств.

Например, мы можем наблюдать, как еще один актор на мировой арене, Всемирный банк, несмотря на то, что сфера его первоначальной деятельности не касалась образования, стал одним из самых мощных акторов, работающих именно в этой сфере. Степень влияния этого актора определяется тем, что с 1960-х годов уровень финансирования сферы образования Всемирным банком значительно превышает финансирование со стороны других акторов. В настоящее время Банк переживает период стратегической неопределенности, это может привести к тому, что его нынешнее лидерство в области образования может быть утрачено. Тем не менее, пока рано говорить об этом как о свершившемся факте.

Интересным также является тот факт, что другой актор — Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), несмотря на ее изначально ограни-

ченный территориальный охват и лимитированные экономические ресурсы (по сравнению со Всемирным банком), приобрела значительное влияние в образовательной политике. С точки зрения влияния ОЭСР как актора, Программа Международной оценки студентов (PISA — Programme for International Student Assessment), созданная в 2000 г., ознаменовала поворотный этап во влиянии ОЭСР в сфере образования. Успех PISA усилил ОЭСР как актора в сфере образования во всем мире и, в то же время, закрепил место образования как одного из направлений деятельности ОЭСР.

Исследования PISA является мониторинговым, оно позволяет отслеживать направления развития в системах образования, а также осуществлять мониторинг качества образования по таким направлениям, как грамотность, чтение, математическая грамотность, естественнонаучная грамотность, а также, конечно же, компьютерная грамотность. Это, безусловно, повлияет не только на качество среднего образования, но и на качество высшего образования, так как будет способствовать унификации уровня подготовки абитуриентов.

Таким образом, ОЭСР и PISA в глобальном масштабе приобрели очень сильное влияние. Сегодня мы наблюдаем, что число стран, желающих использовать PISA как бенчмаркинг, как ориентир для развития национальных образовательных стратегий, постоянно растет. Благодаря PISA, ОЭСР стала глобальным форумом, который помогает странам разрабатывать стратегии в сфере образования, идентифицировать свои проблемы и вовремя их разрешать.

Теперь мы рассмотрим уже упоминавшийся Всемирный банк более подробно. За последние 50 лет Всемирный банк, как отмечают специалисты, стал центром глобального управления социальной политикой в странах с развивающейся экономикой и с низкими доходами. Банк является крупнейшим международным поставщиком финансирования развития правительства. Его кадровые и внутренние ресурсы превосходят ресурсы других международных институтов. По этим причинам Всемирный банк часто считался держателем «почти монополии на бизнес развитие» [1, с. 13].

Тем не менее, как и все международные институты, Банк и сам по себе глобальный и влиятельный актор, и член более широкой системы межгосударственных и транснациональных отношений. Во всем мире Банк является крупнейшим международным источником финансирования образования с многомиллиардным бюджетом на образовательные операции. Настоящий период развития Банка исследователи характеризуют потерей стратегической направленности и неопределенностью на разных уровнях внутри банка.

Некоторые авторы рассматривают международные организации как инструменты обслуживания интересов могущественных государств; соответственно предполагается, что международная политика организаций меняется и развивается вследствие воли их самых влиятельных членов. Многие исследователи отмечают, что даже если международные организации, такие как Всемирный банк, созданы для того, чтобы служить государствам-членам, с течением времени они превращаются в автономные организации, самостоятельно действующих акторов, стремящихся расширить сферы своего влияния.

Как организация Банк был создан странами-победителями Второй мировой войны, хотя СССР потом вышел из него, так как не имел возможности влиять на принимаемые в нем решения. Соответственно, наибольшее влияние сейчас в этой всемирной организации, так же, как и в ЮНИСЕФ, и ЮНЕСКО, остается за США. Для того чтобы понять принцип действия Банка как актора, исследуют сложные модели институциональной автономии, организационной культуры и бюрократическую зависимость, которые сформировали характер работы Банка в сфере образования [2, с. 17].

Банк как актер все чаще использует механизмы «мягкой силы» (такие как бенч-маркинг, техническая помощь, распространение идеи) как способ формирования и влияния на предпочтения стран-членов и стран-заемщиков. Хотя иногда правительства других стран работали вместе, чтобы повлиять на Банк, американская гегемония была постоянной. В 1960-х годах беспокойство США и их союзников о продвижении коммунизма в новых независимых постколониальных нациях привело к созданию нового механизма льготного финансирования для стран с низким уровнем дохода внутри Всемирного банка, Международной ассоциации развития (МАР).

Специалисты, занимающиеся анализом стратегии приоритетов образовательной политики, пришли к выводу, что значительная часть акторов ГОП выступают за концентрацию общественных инвестиций в начальное образование. Это, в свою очередь, способствовало приватизации высшего образования, что привело к преобладанию в вузах финансово обеспеченных студентов [4, с. 432].

Как мы уже отмечали ранее, финансирование в вузах стало приобретать более избирательный и прицельный характер, например, программа Евросоюза Эразмус+ направлена на индивидуальные гранты успешных студентов, магистрантов, преподавателей и исследовательские и научные проекты. Обязательным условием финансирования грантов со стороны представителей Евросоюза является в высшей степени подробно описанный пункт заявки о «распространении европейских ценностей». Таким образом, Евросоюз, как актер ГОП, преследует свои, не всегда совпадающие с мнением возможных грантополучателей, цели. Тем не менее, эта Программа очень успешно реализуется среди студентов, магистрантов и ученых всего мира.

Сокращение общих студенческих субсидий, схем кредитования и налогов на выпускников и т. д. при одновременном поощрении инвестиций в начальное образование привело к децентрализации образовательных систем высшей подготовки, увеличению родительского вклада в основную стоимость зданий, книг и материалов, а также открытости для частного обеспечения образования.

Рассмотренные нами акторы ГОП оказывают надгосударственное и зачастую над-институциональное (по отношению к менее значимым фондам, организациям и объединениям) влияние на образовательную политику. И хотя в действиях и этих институтов мы можем проследить интересы тех или иных государств-лидеров, тем не менее, их монополия на влияние несколько сдерживается другими странами-участниками и, таким образом, сохраняется баланс интересов всех заинтересованных сторон. Такие, надгосударственные, социальные институты, безусловно, необходимы как активные акторы, выступающие гарантом вовлеченности всех стран-участниц в управление глобальными образовательными процессами, и, собственно, гарантом прогресса в сфере оказания образовательных услуг в мире в целом.

Все рассмотренные нами акторы различаются размером бюджета, наличием или отсутствием научной школы, аналитическим потенциалом сотрудников, но едины в том, что оказывают несомненное влияние на ГОП (посредством принятия решений о финансировании образовательных институтов и проектов, установления стандартов процесса обучения и качества образования, а также осуществления контроля за их соблюдением у многочисленных стран-членов), подвержены политическому влиянию и имеют амбициозные планы на будущее. Таким образом, мы можем прогнозировать их дальнейшее присутствие в информационном поле и осязаемое воздействие на образовательные процессы в мире. Преследование практически одних целей будет способствовать сохранению конкуренции между этими наднациональными глобальными акторами, что только усилит активность каждого из них в отдельности.

Мы рассмотрели влияние одних акторов на базовое среднее образование, также как и влияние других — на высшее образование. Политические мотивы, стоящие

за действиями практически каждого актора, достаточно очевидны. Если США оказывают сильное последовательное влияние на глобальную образовательную политику посредством доминирования в международных организациях, которые развивают доступное школьное образование, то Евросоюз (мы рассмотрели это на примере программы Эразмус+) действует более целенаправленно и сосредотачивает свои усилия на мировой арене преимущественно посредством избирательной поддержки образовательных проектов в высшей школе. Такое избирательное финансирование, помимо политической цели (распространение европейских ценностей), преследует также и цель прицельного headhunting-а, и, соответственно, тенденция «утечки мозгов» будет продолжаться. Роль России пока ограничивается бенчмаркингом и попыткой заимствования успешных практик, а также участием отдельных ученых и студентов в предлагаемых со стороны ЕС и США проектах.

Литература

1. *Иванова С. В., Елкина И. М.* Постмодернизм и качество образования (постановка проблемы) // Ценности и смыслы. 2016. № 6 (46). С. 115–124.
2. *Касаткин П. И.* Современное образование: функции и предназначение // Проблемы современного образования. 2017. № 5. С. 109–118.
3. *Лебедева М. М.* Мировая политика. М. : Аспект Пресс, 2016.
4. *The Handbook of Global Education Policy.* Edited by K. Mundy, A. Green, B. Lingard, A. Verger. West Sussex : John Wiley & Sons, Ltd. 2016. P. 313–433.
5. *UNICEF.* All Children, Everywhere: A Strategy for Basic Education and Gender Equality. New York : UNICEF, 2009.

Об авторе:

Байер Юлия Паулевна, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат социологических наук; bayer-yp@ranepa.ru

References

1. Ivanova S. V., Elkina I. M. Postmodernism and quality of education (statement of a problem) // Values and meanings [Tsennosti i smysly]. 2016. N 6 (46). P. 115–124. (In rus)
2. Kasatkin P. I. Modern education: functions and purpose // Problems of modern education [Problemy sovremennogo obrazovaniya]. 2017. N 5. P. 109–118. (In rus)
3. Lebedeva M. M. World politics. M. : Aspect Press, 2016. (In rus)
4. The Handbook of Global Education Policy. Edited by K. Mundy, A. Green, B. Lingard, A. Verger. West Sussex : John Wiley & Sons, Ltd. 2016. P. 313–433.
5. UNICEF. All Children, Everywhere: A Strategy for Basic Education and Gender Equality. New York : UNICEF, 2009.

About the author:

Julia P. Bayer, PhD in Sociology, associate Professor of North-West institute of management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation); bayer-yp@ranepa.ru