

## **К ВОПРОСУ О ПОДГОТОВКЕ ГЛОБАЛЬНОЙ КОНВЕНЦИИ О ПРИЗНАНИИ КВАЛИФИКАЦИЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Опубликовано:** Сборник тезисов международной конференции «Практика признания, сближающая континенты». Москва, 14–15 октября 2016 г. / под ред. В. И. Скоробогатовой, А. О. Поляковой. – Москва: РУДН, 2016. Стр. 63-71.

**Скоробогатова В.И.,**  
*кандидат юридических наук,  
директор ФГБУ «Главэкспертцентр»*

**Коропченко А.А.,**  
*кандидат педагогических наук,  
референт Международного департамента  
Минобрнауки России,  
эксперт ЮНЕСКО, член Редакционного комитета  
по подготовке глобальной конвенции  
по признанию квалификаций высшего образования*

**Лукичев Г.А.,**  
*кандидат экономических наук,  
директор Национального информационного центра  
по академическому признанию и мобильности,  
Российский университет дружбы народов*

### **1. От зарождения идеи к ее продвижению**

Идея о создании всеобщего правового инструмента, направленного на регулирование признания академических квалификаций, пересекающих границы различных государств с целью получения их обладателями права на продолжение высшего образования за рубежом, была сформулирована как «потребность в рассмотрении проблем эквивалентности академических степеней», выдаваемых в различных государствах, еще в самые первые годы существования ЮНЕСКО[1].

Практика показала, что изначально оказалось возможным реализовать в приемлемой для того времени форме эту идею межгосударственного регулирования признания иностранных квалификаций только на уровне отдельных регионов. Поэтому в 70-е – 80-е годы по инициативе и ведущей роли ЮНЕСКО были разработаны и приняты шесть конвенций о признании учебных курсов, дипломов и степеней в области высшего образования для регионов: Латинской Америки и Карибского бассейна (1975 г.), арабских государств (1978 г.), Европы (1979 г.), Африки (1981 г.), Азии и Тихого океана (1983 г.), государств Средиземноморья (1976 г.).

Характерно, что в преамбулах большинства из принятых конвенций констатируется необходимость в принятии документа всемирного масштаба, направленного на регулирование признания иностранных квалификаций.

Первый реальный шаг в направлении разработки Всемирной конвенции о признании квалификаций был предпринят на Международном конгрессе ЮНЕСКО по признанию и академической мобильности с участием представителей комитетов всех шести региональных конвенций и 84-х государств (Париж, 2-5 ноября 1992 г.)[2].

Уже на этом конгрессе впервые были рассмотрены проекты Всемирной конвенции о признании квалификаций, а также Рекомендаций по признанию зарубежного образования и квалификаций высшего образования, адресованные всем государствам мира. Последний из

двух документов был принят на 27 сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО (25 октября – 16 ноября 1993 г.) [3] и является актуальным в настоящее время.

В дальнейшем дискуссии о разработке Всемирной конвенции о признании квалификаций возникали снова и снова на заседаниях различных международных организаций при неизменно ведущей роли ЮНЕСКО. Однако они не были воплощены в конкретные действия до самого последнего времени.

Базой для таких дискуссий естественным образом служили те нормативно-правовые акты, которые уже действовали на этом направлении международного образовательного сотрудничества, прежде всего, вышеупомянутые шесть региональных конвенций о признании квалификаций. Сравнительно успешный опыт их применения, заметно отличающийся от региона к региону, естественным образом мотивировал участников этих процессов к созданию всеобщей конвенции. Необходимо подчеркнуть, что именно большие различия в практике признания иностранных квалификаций и в эффективности ее осуществления, сложившиеся в разных регионах в силу больших отличий правовых положений имеющихся конвенций и заложенных в них механизмов реализации, изначально явились фундаментальной причиной неудач для всех попыток предложить соглашение, приемлемое для всех государств мира, по регулированию признания квалификаций.

Только с появлением региональных конвенций второго поколения, отличающихся близостью правовых положений и механизмов реализации, начали складываться реальные предпосылки для возможной реализации такого проекта как Всемирная конвенция о признании квалификаций.

Первой конвенцией второго поколения является Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (Лиссабонская конвенция о признании 1997 г.), которая стала эталоном для пересмотра и подготовки конвенций нового поколения в других регионах планеты. Это и неудивительно. Принятию Лиссабонской конвенции предшествовали большая работа по подготовке и огромный накопленный опыт по применению пяти предшествующих конвенций по вопросам признания степеней и квалификаций, начиная с 1953 года [4]. Конвенция была разработана совместными усилиями ЮНЕСКО и Совета Европы с привлечением лучших мировых экспертов. Все это позволило сформировать на тот момент правовые положения и действенные механизмы реализации Конвенции.

Такого опыта и потенциала не имели другие регионы, разрабатывая и внедряя свои конвенции первого поколения. Главными их недостатками, по сравнению с Лиссабонской конвенцией, являются: неконкретность и устаревание правовых положений, вызывающие многозначность в их толковании, и, главное, отсутствие действенных механизмов реализации конвенций. Лиссабонская конвенция выгодно отличается от всех конвенций первого поколения конкретностью правовых положений, выработанных с учетом практического опыта и одновременно открывающих возможности для будущих новаций в этой сфере. Значительным активом Лиссабонской конвенции, существующим только в эмбриональной форме у других региональных конвенций, является наличие эффективных механизмов ее осуществления и дальнейшего развития, к которым относятся комитет Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, и сеть национальных информационных центров (ENIC-NARIC Networks) во главе с секретариатом и руководящими органами, которые также работают на основе ясных правовых положений.

## **2. Разработка и имплементация новых региональных конвенций: сложный и долгий процесс**

Осуществляемая работа по принятию региональных конвенций второго поколения направлена на создание единого правового пространства международного признания квалификаций и ликвидацию различий между существующими конвенциями. Это огромная работа региональных организаций и правительств государств, в них входящих,

направляемая ЮНЕСКО при участии других международных организаций, которую еще предстоит выполнить. На сегодня итогом такой работы является принятие двух новых региональных конвенций: Азиатско-Тихоокеанской региональной конвенции о признании квалификаций в области высшего образования (Токио, Япония, ноябрь 2011 г.) и пересмотренная Конвенция о признании учебных курсов, свидетельств, дипломов, степеней и других квалификационных документов о высшем образовании в государствах Африки (Аддис-Абеба, Эфиопия, декабрь 2014 г.).

Разработка первой из них началась в 2005 г. Она приходит на смену Бангкокской конвенции 1983 года. Данную конвенцию подписали 11 государств, два из которых - ратифицировали. Но она пока не вступила в силу, так как для этого требуется не менее 5 ратификаций.

Вторая конвенция призвана заменить Арушскую конвенцию о признании (Аруша, Танзания, 1981 г.). Ее подписали 17 государств Африканского континента. Конвенция не вступила в силу по причине отсутствия ратификаций.

В других регионах также проявляются инициативы по пересмотру конвенций о признании квалификаций, но они до настоящего времени не были достаточно формализованными, прежде всего, из-за пассивности национальных органов в сфере образования.

Какие новые меры должны в первую очередь и в обязательном порядке предусматриваться в региональных конвенциях нового поколения с целью их взаимного сближения?

На наш взгляд, необходимо следующее:

- установление современных принципов и прозрачных процедур, выполняемых в обоснованные и ограниченные сроки, направленных на справедливую оценку и признание квалификаций;

- введение правила признания любых иностранных квалификаций, по отношению к которым не доказано наличие существенного различия по сравнению с аналогичными национальными;

- повышение роли предоставления надежной информации и сетевого взаимодействия экспертов по признанию, создание национальных информационных центров;

- осуществление работы по расширению правовой и методической базы по признанию квалификаций, заимствуя опыт Европейского пространства высшего образования, с включением в нее современных рекомендаций и руководств, а также кодексов лучших практик. Назовем все это комплексом мер первого уровня.

Очевидно, что это магистральный путь в работе по подготовке и осуществлению конвенций второго поколения. Тот минимум, который необходимо зафиксировать в обновленных конвенциях для достижения их требуемой идентичности.

Однако для успешного применения всех пересматриваемых конвенций и удовлетворения современным потребностям трансграничной мобильности этих мер будет явно недостаточно. Неизбежно потребуются использование других важных элементов европейского опыта, таких как: спонсорство и управление региональной системой признания квалификаций, а также сетью национальных информационных центров как ядра трансграничного информационного обмена, доступности к надежной информации и прозрачности принятия решений. Кроме того, любые системы трансграничного признания квалификаций неполноценны без включения в них механизмов обеспечения качества образования в государствах-участниках на единых принципах и условиях. Должны быть прописаны принципы признания квалификаций беженцев и перемещенных лиц. Все это составляет комплекс мер более высокого, второго уровня.

Отличительной чертой подходов в разработке и применении конвенций нового поколения является слабая роль региональных спонсорских организаций, способных так же как ЮНЕСКО, Совет Европы и Европейская комиссия инвестировать финансовые ресурсы

и идеи в формирование ядра всего европейского комплекса признания квалификаций, каковым является сеть национальных информационных центров по признанию - ENIC-NARIC Network.

В частности, пассивность региональных организаций-спонсоров является одной из главных причин медленного продвижения процесса ратификации Токийской конвенции 2011 года. Мы видим, что даже такое государство как Япония, четко выразившее свою заинтересованность в применении региональной конвенции нового поколения самим проведением международной конференции по ее принятию в своей столице (Токио, 25-26 ноября 2011 г.) до настоящего времени не учредило собственного национального информационного центра, а только заявило о своем намерении сделать это. Такие центры в АТР сегодня созданы государствами, которые успешно проводят политику поддержки академической мобильности и широко используют международный опыт. К ним относятся Австралия, Новая Зеландия и Китай. Ожидается также учреждение национальных информационных центров в Корее и Индии.

Еще в меньшей степени можно говорить о ведущей роли региональных координирующих центров в подготовке и использовании конвенций второго поколения для стран Африки, Латинской Америки и Средиземноморья.

Необходимо также сделать объективную оценку временного масштаба разработки и ведения в действие региональных конвенций второго поколения. Опыт стран АТР показывает, что от начала разработки до начала применения конвенции требуется до 10 лет и более. Например, разработка Токийской конвенции началась в 2005 г., но до настоящего времени она не вступила в силу.

В конечном итоге, можем подчеркнуть, что медлительность в продвижении новых региональных конвенций обусловлена слабым лидерством регионального уровня, недостатком политической воли на национальном уровне, нехваткой финансирования и экспертных знаний в странах регионов.

Подчеркнем также, что на национальном уровне выполнение комплекса мер первого уровня, отмеченных выше, является солидным основанием для ратификаций и полноценного практического использования пересматриваемых конвенций. Но именно этого-то и не наблюдается в подавляющем числе государств Африки и АТР, для которых разработка конвенций уже успешно выполнена. Понятно, что еще сложнее обстоит дело с внедрением и применением комплекса мер второго уровня.

### **3. Инициация подготовки всемирного правового документа о признании квалификаций**

Современные процессы интернационализации образования и роста масштабов академической мобильности со всей очевидностью ставят в повестку дня потребность в принятии общепланетарного правового документа, обеспечивающего их дальнейшее развитие. Убедительным подтверждением тому явилось участие в международной конференции по принятию Азиатско-Тихоокеанской региональной конвенции о признании квалификаций (Токио, Япония, 2011 г.) представителей от всех регионов мира, которые высказались в поддержку инициативы по разработке такого правового документа.

В 2012 г. Секретариат ЮНЕСКО приступил к исследованию возможностей реализации такого проекта и распространил среди государств-участников соответствующую опросную анкету. В ответ была получена положительная реакция от 77-и из них. Эта тема обсуждалась на ряде региональных совещаний: в Сеуле (Корея, май 2012 г.), в Толедо (Испания, июнь 2012 г.), в Абиджане (Кот-д'Ивуар, сентябрь 2012 г.), в Нанкине (Китай, октябрь 2012 г.) [5].

Результаты исследования и обсуждений были представлены Исполнительному совету ЮНЕСКО на его 191-й сессии, затем заседанию 37-й сессии Генеральной конференции в 2013 г. По итогам заседания сессии была принята резолюция (Resolution 37 C/15), в которой была высказана поддержка инициативы разработки глобальной конвенции

о признании как правового акта, опирающегося и дополняющего региональные конвенции, призванного расширить границы академической мобильности и международного сотрудничества в образовании[6].

Руководствуясь данным решением, ЮНЕСКО организовало в июле 2014 г. совещание экспертной группы для рассмотрения данного вопроса, а затем и второе совещание - в апреле 2015 г. Результатом работы экспертной группы явился доклад о возможности подготовки Глобальной конвенции[7]. Доклад был рассмотрен на 38-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО, на которой было принято решение представить в ноябре 2017 г. 39-й сессии Генеральной ассамблеи дальнейшие обоснования разработки глобальной конвенции о признании и «предварительный проект текста конвенции» [8]. В этих целях сформирован Редакционный комитет по подготовке проекта документа, называемого «Глобальная конвенция о признании квалификаций высшего образования». Его первое заседание состоялось в мае 2016 г в Париже[9], второе - в сентябре 2016 г. в Риме (Италия).

Указанный выше Редакционный комитет сформирован из представителей 23-х стран, в том числе, в него входит и представитель России, один из авторов данной статьи.

В настоящее время разработана структура будущего документа, который, как предполагается, будет состоять из семи частей. Ко второму заседанию Редакционного комитета экспертами проработаны первые три части, в настоящее время продолжается обсуждение остальных в дистанционном режиме.

Всецело поддерживая данную инициативу ЮНЕСКО и положительно оценивая ведущуюся экспертную работу по подготовке глобальной конвенции, авторы данной публикации высказывают свою точку зрения по этому вопросу и выступают со следующим предложением: **Разделить работу по подготовке Глобальной конвенции на два направления и проводить их одновременно.**

Опыт продвижения региональных конвенций убедительно показывает, что это очень трудоемкий и требующий больших временных и финансовых затрат процесс. Закономерно будет предположить, что подготовка соглашения, охватывающего почти 200 государств-членов ЮНЕСКО, будет сопряжена с еще большими трудностями и затратами.

Именно этим обусловлена острая дискуссия участников 23-го ежегодного совещания сети ENIC-NARIC, которая прошла в Амстердаме (Нидерланды, 21 июня 2016 г.) и разделила их на сторонников и противников принятия Глобальной конвенции. Эксперты по признанию из всех государств региона Европы и присутствующие представители международных организаций разошлись в своем мнении о возможности реализации глобальной конвенции. В итоге при проведении неформального голосования больше половины из них (53%) посчитали такую идею нереализуемой в ближайшее время.

Учитывая такие результаты неформального голосования, которые скорее следует рассматривать как результаты спонтанного опроса экспертов, уместно еще раз напомнить о том, что:

- назрели все потребности в принятии всеобщего правового документа, способствующего развитию не только региональной студенческой мобильности, но и всем видам межрегиональной мобильности (как подчеркивает соответствующее исследование ЮНЕСКО);

- ответом на эти вызовы являются принятие резолюций ЮНЕСКО о работе по подготовке глобальной конвенции и создание соответствующего международного Комитета экспертов, перед которыми поставлена задача представить в 2017 г. проект документа. Нам представляется, что сложившиеся противоречия требуют переосмысления существующего подхода к решению такой задачи, и что одним из возможных вариантов может стать следующий: реализация двух направлений, осуществляемых одновременно.

Первое направление должно иметь цель разработать, принять и ввести в действие в короткие сроки правовой документ, открывающий всем заинтересованным сторонам

возможность налаживать единые процедуры и инструменты признания, отнесенные нами к комплексу мер первого уровня обновляемых региональных конвенций (см.: п. 2). Такой документ вполне может быть реализован в формате декларации с четким указанием добровольных обязательств сторон по выполнению этих мер и демонстрации их на практике. Это позволит достичь следующих эффектов:

1) Будут созданы правовые условия для преодоления межрегиональных границ мобильности и признания.

2) Отпадет необходимость выполнения сложных и требующих больших затрат времени процедур, неизбежных при принятии и внедрении международной конвенции, что позволит государствам с наличием политической воли и адекватных ресурсов быстро подключиться к глобальному участию в таком международном сотрудничестве.

3) Отпадет необходимость создания межправительственного комитета для управления конвенцией и мониторинга реализации ее положений, а также правового института, регулирующего его работу. Достаточно будет на ротационной основе сформировать Совет по реализации декларации.

4) Будут созданы правовые условия для быстрого переноса положительного опыта, накопленного в этой сфере, в те страны, которые готовы к его применению, независимо от региональных границ. Это будет способствовать ускорению принятия региональных конвенций нового поколения.

5) В конечном итоге, для этого потребуется значительно меньше ресурсов и времени, чем для разработки и внедрения Глобальной конвенции.

Цели первого направления могут быть реализованы в течение 2-3 лет.

Второе направление должно ставить более сложную и долгосрочную задачу: по мере активизации мер в рамках предлагаемой всемирной декларации и региональных конвенций нового поколения добиваться самого широкого охвата государств-участников процессом внедрения всех мер по обеспечению признания квалификаций, в том числе, комплекса мер второго уровня (см.: п. 2), но уже в рамках Глобальной конвенции.

Очевидно, что для осуществления целей второго направления потребуется от 7-и до 10-и лет.

### ***Приложение***

#### **Возможная структура Всемирной декларации о признании квалификаций высшего образования**

1. Часть 1: Преамбула.
2. Часть 2: Обязательства сторон по принятию и внедрению комплекса мер первого уровня:
  - 2.1. установление прозрачных и понятных процедур, выполняемых в обоснованные и ограниченные сроки, направленных на справедливую оценку и признание квалификаций;
  - 2.2. введение правила признания любых иностранных квалификаций, по отношению к которым не доказано наличие существенного различия по сравнению с аналогичными национальными;
  - 2.3. развитие информационного обмена и сетевого взаимодействия экспертов по признанию, создание национальных информационных центров;
  - 2.4. расширение правовой и методической базы для работы по признанию квалификаций, заимствуя опыт Европейского пространства высшего образования, с включением современных рекомендаций и руководств, а также кодексов лучших практик.
3. Часть 3. Наблюдательный совет.
  - 3.1. Формирование Наблюдательного совета.
  - 3.2. Функции Наблюдательного совета.

#### **Список использованной литературы:**

1. Draft Preliminary Report Concerning the Preparation of a Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications. UNESCO. ED/2015/PLS/HED/02. Paris, 2105. P.3.
2. UNESCO. International Congress on Recognition of Studies and Mobility. Final Report. ED92 Conf. 208/8/ Paris, 10 December 1992.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000966/096621eb.pdf>
3. UNESCO. General Conference. Twenty-seventh Session, Paris 1993. 27C/132 26 October 1993. P.2.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000977/097777eo.pdf>
4. Конвенции региона Европы, предшествовавшие Лиссабонской конвенции:
  - Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты (1953 г., ETS 15) и Протокол к ней (1964 г., ETS 49);
  - Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского образования (1956 г., ETS 21);
  - Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций (1959 г., ETS 32);
  - Конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы (1979 г.);
  - Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов университетского образования (1990 г., ETS 138).
5. Draft Preliminary Report Concerning the Preparation of a Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications. UNESCO. ED/2015/PLS/HED/02. Paris, 2105. P.5.
6. Records of the General Conference. 37th session Paris, 5 –20 November 2013. Volume 1. Resolution 37 C/15.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002261/226162e.pdf> Executive Board, 191 Session, 10-26 April 2013. Paris. EX/Decisions, p. 58. Decision 42.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002207/220725E.pdf>
7. Draft Preliminary Report Concerning The Preparation Of A Global Convention On The Recognition Of Higher Education Qualifications. UNESCO. ED/2015/PLS/HED/02. Paris, 2105.
8. The 38 C/resolution from November 2105, resolution of the 38 session of the General Conference (P.23-24).
9. First Meeting of the Drafting Committee for a Global Convention on Recognition of Higher Education Qualifications. [http://www.unesco.org/new/en/member-states/single-view/news/first\\_meeting\\_in\\_the\\_drafting\\_committee\\_for\\_a\\_global\\_convent/#.V9QYRTXmDLs](http://www.unesco.org/new/en/member-states/single-view/news/first_meeting_in_the_drafting_committee_for_a_global_convent/#.V9QYRTXmDLs)