

Всеобщая история

УДК 331.36:378(4):341.16

DOI: 10.18384/2310-676X-2017-5-99-107

ПРИЗНАНИЕ ИНОСТРАННОГО ОБРАЗОВАНИЯ И КВАЛИФИКАЦИЙ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Коваленко С.А.

Российский университет дружбы народов

117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассмотрены характер и содержание изменений концептуальных и организационных основ механизма признания иностранных квалификаций в Российской Федерации и зарубежных странах, обусловленных быстрым ростом международной академической мобильности, усилением интеграционных процессов в сфере образования и расширением международного рынка образовательных услуг. Выделены основные этапы этих изменений и приведены их обобщенные характеристики, ключевые факторы формирования в Российской Федерации национальной системы признания иностранного образования и (или) квалификаций, и отмечены особенности ее функционирования. Показано, что за последние 25 лет в Российской Федерации в основном сформирована современная система признания квалификаций в соответствии с действующей международной практикой признания и требованиями эффективного участия России в международном образовательном сотрудничестве.

Ключевые слова: международная академическая мобильность, признание квалификаций, интеграция в сфере образования, экспорт образования, ЮНЕСКО, Совет Европы.

RECOGNITION OF FOREIGN EDUCATION AND QUALIFICATIONS AS A KEY FACTOR IN THE INTERNATIONAL EDUCATIONAL COOPERATION DEVELOPMENT

S. Kovalenko

Peoples' Friendship University of Russia

6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, 117198, the Russian Federation

Abstract. The article examines the direction and general tendencies of changing the methodological and organizational basis for the recognition of foreign qualifications in the Russian Federation and foreign countries, due to the rapid growth of international academic mobility,

© Коваленко С.А., 2017.

the strengthening of integration processes in education and the expansion of the international market of educational services. The main stages of these changes and their generalized characteristics are given. The article provides key factors of the formation of the national system for the recognition of foreign education and (or) qualifications in the Russian Federation. Features of its functioning are noted. It is concluded that over the past 25 years, the Russian Federation has formed a modern system for the recognition of qualifications harmonized with the current international practice of recognition and the requirements for Russia's effective participation in international educational cooperation.

Key words: international academic mobility, recognition of qualifications, integration in education, export of education, UNESCO, Council of Europe.

Важной составной частью всесторонних взаимообогащающих связей между странами является международная академическая мобильность, в которой ежегодно участвует несколько миллионов человек. Неизбежным следствием увеличения численности иностранных студентов, которая приближается уже к 5 млн. чел.¹, становится расширение в странах приема масштабов деятельности по осуществлению признания документов об образовании, полученных в учебных заведениях иностранных государств.

Признание иностранного образования или квалификации требуется практически в любой ситуации, связанной с намерением обладателя подобного образования или квалификации получить право на продолжение образования или на профессиональную деятельность за пределами страны, в которой было получено образование. Это предполагает наличие научно обоснованного инструментария, позволяющего решать вопросы признания на принципах объективности, справедливости и открытости, принимая во внимание национальные интересы своей страны. В настоящее

время в Российской Федерации осуществляются мероприятия по созданию такого инструментария, чему не всегда предшествует соответствующая аналитическая и научная проработка. Решение данной задачи должно опираться на системное исследование зарождения и функционирования механизмов академического и профессионального признания в нашей стране на разных этапах их становления и развития с учетом исторических особенностей каждого этапа.

Для обоснованной оценки проблем и перспектив оптимизации деятельности по признанию квалификаций необходимо наряду с изучением текущего состояния вопроса также выявление и анализ характера и содержания основных этапов изменения как концептуальных подходов к понятию признания, так и самих механизмов его осуществления. Это особенно актуально в настоящее время, когда благодаря современным средствам коммуникации на рынке образования появляются новые формы экспорта образовательных услуг, отличающиеся высокой конкурентоспособностью. Убедительным примером может служить стремительное расширение масштабов онлайн-обучения на платформе MOOC (Massive Open Online

¹ По данным раздела «International student mobility in tertiary education» на сайте UNESCO Institute for Statistics (<http://data.uis.unesco.org>).

Courses – <https://www.mooc-list.com>). Признание квалификаций, получаемых в результате «онлайн» и иных новых форм обучения, не может осуществляться на основе сложившихся механизмов признания, основанных на экспертной оценке традиционных документов об образовании. Оно должно основываться на обобщении исторического опыта осуществления признания и осмыслении предпосылок и перспектив его изменения.

Концептуальные основы, методология и практика осуществления признания иностранных квалификаций изменялись и продолжают изменяться в соответствии с изменениями масштабов и форм международного образовательного сотрудничества, наиболее значимым компонентом которой является международная академическая мобильность.

Представляется возможным выделить три основных этапа в развитии системы признания иностранного образования и квалификаций в Европейском регионе и в Российской Федерации.

Первый этап (1960–1991 гг.) характеризуется осознанием на национальном и международном уровнях роли признания квалификаций как ключевого регулятора международной академической мобильности. В этот период была сформирована первоначальная нормативно-правовая база признания квалификаций, представленная конвенциями и дополняющими актами Совета Европы и ЮНЕСКО. В течение этого этапа СССР заключил в общей сложности около 60 соглашений об установлении эквивалентности документов об образовании с развивающимися странами Азии, Африки и

Латинской Америки и странами социалистического лагеря [5, р. 37]. В качестве концептуально-методологического принципа сопоставления уровней образовательных программ происходил постепенный отказ от требования эквивалентности уровней в пользу признания их сопоставимости и равноценности.

Второй этап (1991–1997 гг.) – переходный этап, в ходе которого в европейских странах проводилась интенсивная работа над идеями и содержанием будущей Лиссабонской конвенции. В это время в Российской Федерации осуществлялось становление и утверждение многоуровневой системы высшего образования в рамках курса на адаптацию российской высшей школы к международным образовательным структурам. Российские эксперты принимали активное участие в разработке Лиссабонской конвенции. РФ заключила первые двусторонние соглашения с учетом многоуровневой системы образования.

Третий этап (1997 – н.в.) характеризуется введением в действие Лиссабонской Конвенции и ее повсеместным распространением. Стала более интенсивной деятельность по признанию квалификаций в связи с принятием большинством европейских стран Болонской декларации. Осуществляется последовательная модернизация механизмов признания квалификаций в рамках Болонского процесса. Происходит активное обновление региональных конвенций и превращение их в конвенции второго поколения: Токийская конвенция 2011 г. и др. [4, с. 204] Начинается работа над Глобальной конвенцией о признании квалификаций высшего образования.

В настоящее время дан старт очередному (*четвертому*) этапу развития института признания. Его началом, санкционированным резолюцией Генеральной Конференции ЮНЕСКО 37 C/15 в ноябре 2013 г., можно считать 2015 г., когда был опубликован Предварительный доклад о подготовке глобальной конвенции о признании квалификаций высшего образования [2]. Глобальная Конвенция о признании квалификаций, разработку которой предполагается завершить в 2019 г., должна вобрать в себя наработки предшествующих региональных конвенций первого и второго поколений и Рекомендации ЮНЕСКО 1993 г., согласовать их между собой и дополнить положениями, по возможности, сближающими решение вопросов признания с задачами обеспечения качества высшего образования, в частности, посредством использования рамок квалификаций.

Актуальность задач по совершенствованию национальной системы признания квалификаций связана также с усилением внимания со стороны высших органов государственной власти к вопросам экспорта российского образования и соответственно к вопросам признания иностранных квалификаций в нашей стране и российских квалификаций – за рубежом. Импульс этому был задан еще в одобренной 18 октября 2002 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным «Концепции государственной политики Российской Федерации в области подготовки кадров для зарубежных стран в российских образовательных учреждениях»¹. Комитет

¹ См. Федеральную информационно-аналитическую систему «Российское образование

Государственной думы РФ по образованию своим решением от 12 апреля 2016 г. утвердил развернутые рекомендации по вопросу «Состояние, проблемы и перспективы расширения обучения иностранных граждан в вузах России»². В числе одной из основных проблем в организации обучения иностранных студентов, требующих решения, выделена проблема чрезмерно длительных сроков осуществления признания иностранного документа об образовании. Указано также, что «тексты соглашений Российской Федерации с иностранными государствами о взаимном признании документов об образовании устарели... Динамическая информация о применении международных правовых актов в условиях изменений зарубежных систем образования отсутствует».

Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвердил Паспорт приоритетного проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования» (протокол от 30 мая 2017 г. № 6). В результате реализации положений программного документа, рассчитанного на период 2017–2025 гг., должна быть «оптимизирована система признания документов об образовании Российской Федерации в

для иностранных граждан» Министерство образования и науки Российской Федерации (<http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/conception>).

² Решение Комитета по образованию Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 12 апреля 2016 г. №89-1 «Об утверждении рекомендаций «круглого стола» по теме «Состояние, проблемы и перспективы расширения обучения иностранных граждан в вузах России»».

зарубежных странах на двусторонней и многосторонней основе» и должно быть «обеспечено международное признание российских программ и квалификаций».

Для каждой отдельно взятой страны практика решения в ней вопроса признания документов других стран свидетельствует о субъективной идентификации её системы образования по отношению к зарубежным системам образования, а степень признания её собственных документов об образовании за рубежом служит объективным критерием интеграции её системы образования в общемировое образовательное пространство.

Признание документов иностранных государств об образовании в Российской Федерации регулируется национальными законодательными и нормативными правовыми актами, а также международными договорами, конвенциями, соглашениями о признании и эквивалентности, действующими в отношении Российской Федерации. Совокупность этих международных и национальных правовых актов составляет нормативно-правовую базу признания, которая подвергается постоянным изменениям в сторону ее оптимизации и в соответствии с непрерывно меняющимися условиями международной интеграции образования и мирового рынка образовательных услуг.

В соответствии с Лиссабонской Конвенцией о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (1997 г.) [6], вступившей в силу в отношении Российской Федерации 1 июля 2000 г., под признанием понимается официальное подтверждение полномочным

органом значимости иностранной образовательной квалификации в целях доступа ее обладателя к образовательной и/или профессиональной деятельности. Эта трактовка признания адекватным образом закреплена в статье 107 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г.

Настороженное отношение, а зачастую и откровенная дискриминация советских и российских дипломов, имевшие место за рубежом в 60-е – 90-е гг., являлись одним из проявлений существовавшего ранее глобального идеологического противостояния. В связи с распадом СССР и формально провозглашенным окончанием «холодной войны» эта причина была устранена. Существовала также и другая причина – существенное отличие организационной структуры высшей школы Российской Федерации и большинства зарубежных стран, заключавшееся, прежде всего, в том, что подготовка специалистов в РФ практически до 90-х гг. осуществлялась непрерывно без выделения промежуточных ступеней (циклов, уровней). Это обстоятельство, а также слабая информированность за рубежом об организации обучения в России длительное время способствовали непринятию российских дипломов на должном уровне во многих странах мира.

Происходившая в последние 20 лет в РФ реорганизация высшей школы, в частности, введение многоуровневой структуры подготовки, создали объективные предпосылки для устранения дискриминационного отношения к российским дипломам за рубежом. Однако, учитывая особую инерционность систем образования и устойчивость

сложившихся в них представлений и стереотипов, было бы нереалистично рассчитывать на быстрое самопроизвольное урегулирование ситуации с признанием дипломов на некоторой справедливой объективной основе.

Естественно, что дипломы наиболее развитых стран котируются в мире очень высоко и что эти страны в дальнейшем будут стремиться всячески сохранить свое лидерство. Аналогичным образом поступают все страны, претендующие на расширение своего участия на мировом рынке образования. Наивно предполагать, что усилия России, направленные на объективное признание наших дипломов за рубежом, повсеместно встречают благожелательное отношение. По-прежнему в ряде стран имеют место попытки добиться неадекватного для российских выпускников решения об их статусе за рубежом. Это делается чаще всего под предлогом несоблюдения различных формальных требований и посредством усложнения процедуры признания.

Известно, что признание может осуществляться на различных уровнях иерархии. Наиболее значимым с правовой точки зрения является межправительственный уровень, который оформляется в виде двусторонних соглашений и протоколов, реже – в форме региональных конвенций, принятых под эгидой ЮНЕСКО, Совета Европы, других международных межправительственных организаций. Для практической реализации многосторонних соглашений, какими являются конвенции по признанию, составленные в обобщенно-декларативном формате, целесообразно разрабатывать и заключать двусторонние межправи-

ТЕЛЬСТВЕННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ, УСТАНАВЛИВАЮЩИЕ ВЗАИМНО СОГЛАСОВАННОЕ СООТВЕТСТВИЕ КОНКРЕТНЫХ КВАЛИФИКАЦИЙ ДВУХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТРАН. В ЭТОЙ СВЯЗИ ПРЕДСТАВЛЯЕТСЯ ТАКЖЕ ПЕРСПЕКТИВНОЙ ВОЗМОЖНОСТЬ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ О ПРИЗНАНИИ ДОКУМЕНТОВ ОБ ОБРАЗОВАНИИ И УЧЁНЫХ СТЕПЕНЯХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ВЕДОМСТВАМИ РАЗНЫХ СТРАН, КОТОРЫЕ ЯВЛЯЮТСЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМИ К ИСПОЛНЕНИЮ В ПРЕДЕЛАХ ОРГАНИЗАЦИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В СФЕРЕ ИХ ПОДЧИНЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ. НОРМАТИВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЭТИХ МЕЖВЕДОМСТВЕННЫХ СОГЛАШЕНИЙ МОГУТ РАСПРОСТРАНЯТЬСЯ В КАЧЕСТВЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ УЧЕБНЫМ, НАУЧНЫМ И ОТРАСЛЕВЫМ УЧРЕЖДЕНИЯМ, НЕ КОНТРОЛИРУЕМЫМ ЭТИМИ ВЕДОМСТВАМИ.

Одним из наиболее многообещающих путей решения проблемы признания, особенно профессионального признания, может оказаться признание документов об образовании и учёных степенях, достигнутое между профессиональными неправительственными организациями разных стран на двух- или многосторонней основе. Существенные особенности такого пути достижения признания заключаются в следующем: акцент делается на профессиональной оценке уровня подготовки (вместо рассмотренных выше механизмов, связанных прежде всего с соотношениями сроков обучения и учебной трудоемкости), на сопоставлении обоснованных параметров высокого образовательного и профессионального ценза, на подтверждении и гарантировании профессиональной пригодности выпускаемых специалистов. Несмотря на скорее рекомендательный характер таких соглашений, авторитет подписавших их организа-

ций не может быть не учтён, что означает, как минимум, фактическое признание профессиональной ответственностью представленного документа об образовании. По существу, этот путь отвечает новым тенденциям в методике осуществления признания и близок к системе признания, используемой в ряде развитых стран, когда решающими факторами являются рейтинг вуза, аккредитация и аттестация его учебных программ профессиональными неправительственными объединениями.

Международные многосторонние механизмы признания квалификаций – прежде всего, международные многосторонние правовые акты по вопросам признания определяют понятийно-содержательную сущность признания и основные принципы его осуществления, что является основой для двустороннего взаимодействия между странами в области признания, а также основой формирования систем признания в отдельных странах на национальном уровне. На протяжении десятилетий создавались и развивались независимо друг от друга два многосторонних международных механизма признания – в рамках ЮНЕСКО и в рамках Совета Европы [3, с. 50]. Каждый из названных механизмов развивался в соответствии с целями и задачами соответствующих геополитических объединений (ЮНЕСКО и Совет Европы), отсутствие конструктивного сотрудничества между которыми в период 50-80 гг. было серьезным препятствием для выработки общеприемлемой эффективной нормативно-правовой базы признания на международном и национальном уровнях.

Разработка Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (1992–1997 гг.), совместными усилиями экспертов Совета Европы и ЮНЕСКО, а также ее подписание в Лиссабоне (1 апреля 1997 г.) и ее последующее вступление в силу (1 февраля 1999 г.) позволили объединить огромные потенциалы и учесть разносторонний опыт, накопленный обеими организациями в решении проблем признания. Благодаря достигнутому взаимодействию ЮНЕСКО и Совета Европы была сформирована универсальная правовая основа для дальнейшего функционирования института признания не только в Европейском регионе, но и во всем мире. В Лиссабонской Конвенции 1997 г. понятие «эквивалентность» было заменено на понятие «признание» как универсальный принцип.

Принятие Лиссабонской конвенции стало также основой для последующей адаптации нормативно-правовой базы, организационных структур и практики национальных систем признания в отдельных странах в соответствии со ставшими общепринятыми принципами и нормами признания, сформулированными в Лиссабонской Конвенции [1]. Именно на этой основе происходит современное развитие механизмов признания в мире. На сегодняшний день и на ближайшую перспективу Лиссабонская конвенция является ключевым фактором расширения академической мобильности, увеличения экспорта образовательных услуг и реализации интеграционного взаимодействия между странами в сфере образования и экспорта образовательных услуг.

В заключение следует отметить, что в настоящее время в РФ, как и в большинстве зарубежных стран Европейского региона, проводится интенсивная работа по совершенствованию действующих механизмов признания иностранных квалификаций. В Российской Федерации в основном сформирована современная система признания квалификаций в соответствии с принципами и положениями Лиссабонской конвенции. Однако, в отличие от большинства зарубежных стран, сохраняется централизованная система принятия решений о признании. Предоставление ряду российских вузов права самостоя-

тельно признавать иностранные квалификации является важным шагом, который необходимо продолжать. Это означает постепенный отход от унаследованного после советского периода жестко централизованного подхода к осуществлению признания в пользу более автономного подхода с предоставлением соответствующих полномочий непосредственно вузам. Закрепленная законодательно и нормативно, начиная с 2012 г., ныне действующая в России система признания может рассматриваться как промежуточный вариант на пути к полной автономизации вузов в решение этих вопросов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Коваленко С.А., Ткач Г.Ф. Модернизация правовой основы академического признания в Российской Федерации // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2015. Т. 10. С. 155–173.
2. Предварительный доклад о подготовке глобальной конвенции о признании квалификаций высшего образования (Документ ED/2015/PLS/HED/02). Париж: ЮНЕСКО, 2015. 41 с.
3. Ткач Г.Ф., Зверев Н.И., Филиппов В.М. Признание академических и профессиональных квалификаций в системах высшего образования России и зарубежных стран: учеб. пособие. М.: Российский университет дружбы народов, 2008. 372 с.
4. Филиппов В.М. Интернационализация высшего образования: основные тенденции, проблемы и перспективы // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2015. Том 15. № 3. С. 203–211.
5. Smirnov A.G. Recognition and Equivalence: Changing Approaches in the Soviet Union // Higher Education in Europe. 1990. Vol. XV. № 2. Pp. 35–40.
6. The Lisbon Recognition Convention // Council of Europe [сайт]. URL: http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc_EN.asp (дата обращения: 24.08.2017).

REFERENCES

1. Kovalenko S.A., Tkach G.F. Modernization of the legal framework for academic recognition in the Russian Federation . *Ezhegodnik rossiiskogo obrazovatel'nogo zakonodatel'stva* [Yearbook of the Russian educational legislation], 2015, Volume 10. pp. 155-173.
2. Preliminary report on preparing the global convention on the recognition of qualifications in higher education (Document ED/2015/PLS/HED/02). Paris, YUNESKO Publ., 2015. 41 p.
3. Tkach G.F., Zverev N.I., Filippov V.M. The recognition of academic and professional qualifications in the higher education systems of Russia and foreign countries: textbook. Moscow, RUDN Publ., 2008. 372 p.

4. Filippov V.M. Internationalization of higher education: major trends, problems and prospects. *Vestnik RUDN. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*. 2015. Tom 15. [Bulletin of RUDN. Series: International relations. 2015. Vol. 15], no. 3, pp. 203–211.
 7. Smirnov A.G. [Recognition and equivalence: changing approaches in the Soviet Union]. *Higher education in Europe*, 1990, vol. XV, no. 2, pp. 35–40.
 8. The Lisbon Recognition Convention. Council of Europe [website]. Available at: http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc_EN.asp (accessed 24.08.2017).
-

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Коваленко Сергей Александрович – директор Центра сравнительного и международного образования Российского университета дружбы народов;
e-mail: sergeirudn@gmail.com

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey A. Kovalenko – Director of the Center for Comparative and International Education, RUDN University;
e-mail: sergeirudn@gmail.com

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Коваленко С.А. Признание иностранного образования и квалификаций как ключевой фактор развития международного образовательного сотрудничества // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2017. № 5. С. 99–107.

DOI: 10.18384/2310-676X-2017-5-99-107

FOR CITATION

S. Kovalenko. Recognition of Foreign Education and Qualifications as a Key Factor in the International Educational Cooperation Development. In: *Bulletin of Moscow Region State University*. Series: History and Politic Sciences, 2017, no 5, pp. 99–107.

DOI: 10.18384/2310-676X-2017-5-99-107