

А. О. Четвериков*

Право Совета Европы и Болонский процесс

Аннотация. В статье анализируется взаимоотношение нормотворческой деятельности Совета Европы и Болонского процесса, направленного на создание Европейского пространства высшего образования (ЕПВО).

Обосновывается, что Совет Европы стоял у истоков Болонского процесса и играет в нем активную роль на современном этапе. Анализируется механизм признания образовательных квалификаций по Лиссабонской конвенции Совета Европы/ЮНЕСКО 1997 г. (Конвенция о признании образовательных квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе).

Анализу и критической оценке также подвергаются новации Болонского процесса в системе высшего образования европейских государств, и на этой основе предлагаются альтернативные подходы к дальнейшему развитию ЕПВО.

Ключевые слова: Совет Европы, Болонский процесс, Европейское пространство высшего образования, взаимное признание, образовательные квалификации, академическое признание, профессиональное признание, Лиссабонская конвенция 1997 г., гармонизация, европейские стандарты.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.63.2.079-091

Не предполагается, что... все страны будут иметь одинаковую систему высшего образования. Напротив, одной из очень ценных характеристик Европы является ее баланс между разнообразием и единством... Следовательно, надлежит сохранять специфику каждой системы высшего образования. Иначе зачем ехать учиться в другое место, если тому же самому можно научиться у себя?

Болонский процесс для новичков. Справочные материалы Совета Европы¹

Совет Европы как предвестник и участник Болонского процесса

С начала XXI в. образовательные системы России и других европейских стран находятся под неослабевающим прессингом реформ, проводимых в рамках так называемого Болон-

ского процесса по созданию Европейского пространства высшего образования (ЕПВО)².

Болонский процесс был инициирован в конце XX в. принятием в г. Болонье Совместной декларации европейских министров образования о создании ЕПВО — Болонской декларации

¹ См.: Bologne pour les néophytes // URL: http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/EHEA2010/BolognaPedestrians_fr.asp (дата обращения: 17 ноября 2015 г.).

² ЕПВО считается созданным с 2010 г., а в настоящее время идет работа по его совершенствованию, которая продлится как минимум до 2020 г. См.: коммюнике Конференции европейских министров по делам высшего образования в Лёвене 28–29 апреля 2009 г. «Болонский процесс 2020 — Европейское пространство высшего образования в следующем десятилетии» (Processus de Bologne 2020 — L'espace européen de l'enseignement supérieur au cours de la prochaine décennie. Communiqué de la Conférence des ministres chargés de l'Enseignement supérieur, Louvain et Louvain-la-Neuve, 28 et 29 avril 2009). Здесь и далее акты Болонского процесса цитируются по официальным текстам на английском или французском языках, опубликованным на интернет-портале ЕПВО. URL: www.ehea.info (дата обращения: 24 ноября 2015 г.).

1999 г. Болонская декларация, в свою очередь, базировалась на концептуальных идеях Сорбонской декларации 1998 г., которая впервые и ввела термин «Европейское пространство высшего образования»³.

Между тем исторические корни Болонского процесса лежат гораздо глубже. Изначально и по сей день одной из важнейших целей ЕПВО служит развитие международной мобильности участников высшего образования — в первую очередь студентов. Если в Болонской декларации эта цель формулировалась еще в общих выражениях — «содействие мобильности путем преодоления препятствий свободному передвижению», то сегодня к ней добавились конкретные цифры — своеобразные количественные разрядки для государств. Согласно им «в 2020 г. не менее 20 % дипломов Европейского пространства высшего образования должны быть получены после периода обучения или образования за рубежом», т.е. как минимум каждому пятому студенту часть дисциплин образовательной программы предстоит осваивать в зарубежных вузах⁴.

Международная мобильность в сфере образования полноценно может развиваться лишь в том случае, если государства признают получаемые в учебных заведениях друг друга дипломы и другие квалификации. Такое признание служит необходимой предпосылкой как для продолжения образования в другой стране — академическое признание, так и в целях использования полученных квалификаций для трудоустройства или иной профессиональной деятельности — профессиональное признание.

Именно разработка правовых основ взаимного признания образовательных квалификаций является главным вкладом Совета Европы в Болонский процесс. Причем первые шаги в этом направлении были предприняты

им еще 1950-е гг., т.е. практически сразу после подписания и вступления в силу устава этой интеграционной организации (1949 г.).

Самой первой конвенцией Совета Европы по вопросам взаимного признания образовательных квалификаций стала Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты, 1953 г. За ней последовали Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского образования 1956 г. и Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций 1959 г.

В 1964 г. к Конвенции 1953 г. был подписан Дополнительный протокол, расширивший сферу ее применения, а в 1990 г. под эгидой Совета Европы заключена Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов университетского образования.

Вскоре после этого события, 30 октября 1992 г., Генеральный секретарь Совета Европы предложил разработать документ кодифицирующего характера, включив в него положения вышеупомянутых конвенций Совета Европы, а также Конвенции о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и учебных степеней в государствах региона Европы, подписанной в 1979 г. под эгидой ЮНЕСКО.

Результатом стала ныне действующая совместная конвенция Совета Европы/ЮНЕСКО — Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, или Лиссабонская конвенция. Она была подписана в 11 апреля 1997 г. в г. Лиссабоне, вступила в силу с 1 февраля 2000 г. и в настоящее время связывает 53 государства⁵, что несколько больше числа государств — участников Болонского процесса (48 в конце 2015 г.)⁶.

Как отмечает Генеральный директорат Совета Европы по вопросам образования и куль-

³ См.: Сорбонская декларация от 25 мая 1998 г. «О гармонизации архитектуры европейской системы высшего образования» (Déclaration de La Sorbonne, 25 mai 1998 — Harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur).

⁴ См.: пункт 18 «Мобильность» коммюнике Конференции европейских министров по делам высшего образования в Лёвене 28–29 апреля 2009 г. «Болонский процесс 2020 — Европейское пространство высшего образования в следующем десятилетии».

⁵ По данным Бюро договоров Совета Европы. См.: Таблица подписей и ратификации договора 165. Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе. Статус на 18.11.2015 // URL: http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165/signatures?p_auth=FBbqmiQQ (дата обращения: 18 ноября 2015 г.).

туры, Лиссабонская конвенция сегодня является «единственным юридически обязательным документом Болонского процесса»⁷, в то время как остальные его документы представляют собой акты политического и рекомендательного характера (совместные декларации и коммюнике министров европейских стран по делам высшего образования).

Еще одним источником права Совета Европы, имеющим основополагающее значение для Болонского процесса, является Европейская культурная конвенция 1954 г., которая предусматривает обязательство государств развивать взаимные обмены участниками культурной жизни и культурными ценностями. Любое государство может стать участником Болонского процесса только при условии, что оно предварительно присоединилось к этой Конвенции⁸.

Совет Европы не только стоял у истоков Болонского процесса, но также выступает его непосредственным участником и проводником его начинаний, хотя и с правом совещательного голоса (полноправно участвовать в Болонском процессе могут только государства).

Во-первых, Совет Европы совместно с Европейским Союзом (ЕС) и ЮНЕСКО стал автором модели приложения к дипломам» как одного

из инструментов, предусмотренных Болонской декларацией 1999 г., с целью облегчить взаимную сопоставимость национальных документов о высшем образовании (об этом см. ниже).

Во-вторых, с 2003 г. Совет Европы получил статус консультативного члена Наблюдательной группы по Болонскому процессу — вспомогательного органа его государств-участников, который разрабатывает проекты для конференций министров по делам высшего образования и следит за реализацией принятых решений.

В-третьих, к внедрению новаций Болонского процесса государства в своих актах призывает совместный орган Совета Европы и ЮНЕСКО, осуществляющий наблюдение за применением Лиссабонской конвенции — Комитет Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе⁹.

Наконец, ключевым условием нормального функционирования ЕПВО наряду с взаимным признанием образовательных квалификаций является взаимное информирование государств и заинтересованных лиц, в том числе студентов, об практических условиях получения образования за рубежом.

⁶ Из 48 государств — участников Болонского процесса сторонами Лиссабонской конвенции являются 47 — все, кроме Греции (в отношениях с Грецией продолжают применяться ранее заключенные конвенции о взаимном признании). Помимо них сторонами Лиссабонской конвенции являются 6 государств, не участвующих в Болонском процессе — Австралия, Израиль, Кыргызстан, Новая Зеландия, Сан-Марино и Таджикистан. Лиссабонскую конвенцию также подписали США и Канада (государства, причисляемые к Европейскому региону ЮНЕСКО), но не ратифицировали ее. Российская Федерация присоединилась к Лиссабонской конвенции с 25 мая 2000 г., к Болонскому процессу — с 19 сентября 2003 г.

⁷ См.: From London to Leuven/Louvain-la-Neuve: the Contribution of the Council of Europe to the European Higher Education Area // Council of Europe. Directorate General IV: Education, Culture and Heritage, Youth and Sport. Strasbourg, April 20, 2009. P. 2.

⁸ См.: раздел «Новые члены» коммюнике Конференции министров по делам высшего образования в Берлине 19 сентября 2003 г. «Создание Европейского пространства высшего образования» (Réaliser l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur. Communiqué de la Conférence des ministres chargés de l'Enseignement supérieur à Berlin le 19 septembre 2003).

⁹ Согласно ст. X.2 Лиссабонской конвенции ее государства-участники «не связаны» актами комитета, но «будут стремиться следовать им, доводить эти документы до сведения полномочных органов и содействовать их применению». В качестве примера актов комитета, направленных на внедрение новаций Болонского процесса, можно привести Рекомендацию от 19 июня 2013 г. об использовании рамок квалификаций в признании иностранных квалификаций. Рекомендация предусматривает применение государствами — участниками Лиссабонской конвенции «наднациональных рамок» (франц. cadres supranationaux) образовательных квалификаций, в том числе «Рамки квалификаций для Европейского пространства высшего образования», о которой речь пойдет далее. См.: Recommandation sur l'utilisation des cadres des qualifications dans la reconnaissance des qualifications e

Инструментом такого информирования служит совместная сеть Совета Европы и ЮНЕСКО, появившаяся еще до Болонского процесса — Европейская сеть национальных информационных центров, занимающихся вопросами академической мобильности и признания (сеть ЕНИК), которая в настоящее время работает совместно с аналогичной сетью ЕС (сеть НАРИК)¹⁰.

Сразу же после подписания Болонской декларации сети ЕНИК и НАРИК в совместной декларации, принятой в Вильнюсе в июне 1999 г., заявили о готовности содействовать Болонскому процессу. В другой совместной декларации, принятой в 2003 г. в столице Лихтенштейна — г. Вадуце, они подтвердили свою «безоговорочную поддержку конечной цели Европейского пространства высшего образования» — развития международной образовательной мобильности¹¹.

Механизм взаимного признания образовательных квалификаций в праве Совета Европы

Лиссабонская конвенция 1997 г. учреждает многосторонний механизм взаимного признания образовательных квалификаций, когда таковые относятся к высшему образованию (Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе)¹².

Квалификациями в значении Лиссабонской конвенции считаются документы под любым наименованием, которые удостоверяют успешное завершение образовательной программы в учебном заведении государства-участника.

Видами квалификаций, «относящихся к высшему образованию», признаются:

- 1) «квалификация высшего образования», т.е. документ, который удостоверяет успешное завершение программы высшего образования (диплом бакалавра или магистра);

- 2) «квалификация, дающая доступ к высшему образованию», т.е. документ, который удостоверяет успешное завершение программы обучения, предшествующего высшему образованию (в России — программы среднего образования), и дает обладателю право на рассмотрение его кандидатуры с целью приема в высшее учебное заведение.

Помимо документов, выдаваемых по окончании учебных заведений, Лиссабонская конвенция предусматривает взаимное признание «периодов обучения», т.е. любых составных частей высшего образования при условии, что они были оценены, документированы и обеспечивают существенное приобретение знаний или навыков. Такое признание открывает возможность студентам последовательно осваивать программу высшего образования в вузах разных государств.

Механизм взаимного признания образовательных квалификаций по Лиссабонской конвенции может быть представлен в виде правоотношения, которое складывается между:

- 1) «обладателем квалификации» одного государства-участника (именуется «заявителем»),
- 2) и другим государством-участником, у которого испрашивается признание квалификации, в лице его «полномочного органа по вопросам признания». При этом свои полномочные органы по вопросам признания каждое государство определяет самостоятельно. В этом качестве могут назначаться не только органы власти, но и непосредственно высшие учебные заведения.

Механизм взаимного признания вводится в действие по инициативе обладателя квалификации. В качестве заявителя он обращается к полномочному органу другого государства-участника за оценкой и признанием своих

¹⁰ Сеть ЕНИК (ENIC) была создана в 1994 г. путем слияния функционировавших до этого отдельно сетей Совета Европы (NIEC) и ЮНЕСКО (NIB). Правовой основой сети ЕНИК в настоящее время выступает Лиссабонская конвенция (ст. X.3). В 2004 г. Комитет Лиссабонской конвенции принял совместную хартию сетей ЕНИК и НАРИК (Хартия ЕНИК/НАРИК — Совместная хартия деятельности и услуг). См.: Charte ENIC/NARIC. Charte commune d'activités et de services // Strasbourg/Bucures

¹¹ См.: Déclaration des réseaux ENIC et NARIC sur l'Espace européen de l'enseignement supérieur (Déclaration de Vaduz). Vaduz (Liechtenstein), 18—20 mai 2003. Doc. DGIV/EDU/HE (2003) 11 rv 2.

¹² Поскольку Лиссабонская конвенция заключена под эгидой не только Совета Европы, но и ЮНЕСКО, помимо английского и французского (официальных языков Совета Европы) она действует на испанском и русском языках, «причем все четыре текста имеют одинаковую силу». Здесь и далее Лиссабонская конвенция цитируется по ее аутентичному тексту на русском языке.

квалификаций. Обращаясь с такой просьбой, заявитель должен представить «надлежащую информацию» о своей квалификации, а также обеспечить добросовестность представленной информации¹³. Полномочный орган, со своей стороны, обязан провести оценку квалификации заявителя посредством открытых, согласованных и надежных процедур и критериев, а также без какой-либо дискриминации, в том числе по признаку гражданства заявителя. На основе оценки полномочный орган в оговоренные им заранее «разумные сроки» выносит решение о признании, т.е. об официальном подтверждении «значимости иностранной образовательной квалификации в целях доступа ее обладателя к образовательной и/или профессиональной деятельности»¹⁴. В признании, однако, может быть отказано, если выявлены «существенные различия» в квалификации заявителя и аналогичной квалификации государства-участника, где испрашивается признание¹⁵. Бремя доказывания существенных различий возлагается на полномочный орган. Он же должен объяснить заявителю причины отказа и сообщить сведения о шагах, которые тот может предпринять с целью получить признание в дальнейшем.

Заявитель вправе обжаловать отрицательное решение, а равно отсутствие решения в свой адрес. Как и первоначальная просьба о признании, жалоба должна быть рассмотрена в «разумные сроки».

Как следует из приведенной выше характеристики, механизм взаимного признания образовательных квалификаций по Лиссабонской конвенции имеет индивидуальный и неавтоматический характер.

Государства — участники Лиссабонской конвенции не обязуются признавать квалификации друг друга в целом и по любой специальности. Они производят оценку и признание иностранной квалификации только по просьбе заинтересованного лица. При этом решение полномочного органа не служит прецедентом для признания подобных квалификаций других лиц и, главное, необязательно должно быть положительным.

На первый взгляд Лиссабонская конвенция ограничивает возможность принятия отрицательных решений исключительными случаями, когда выявлены «существенные различия» между иностранной квалификацией, в отношении которой испрашивается признание, и аналогичной национальной квалификацией.

Однако критерии существенности в Лиссабонской конвенции отсутствуют, что создает простор для их произвольного, в том числе расширительного, толкования полномочными органами. Не добавляют ясности и разъяснения Комитета Лиссабонской конвенции.

В специальной рекомендации, принятой в 2010 г.¹⁶, Комитет Лиссабонской конвенции предлагает подходить к различиям в квалифи-

¹³ В данном случае Лиссабонская конвенция также предусматривает подключение к механизму взаимного признания учебных заведений, выдавших квалификации. По запросу заявителя они обязаны предоставить «в разумных пределах всю относящуюся к делу информацию» о выданной квалификации.

¹⁴ В качестве альтернативы решению о признании Лиссабонская конвенция позволяет государствам-участникам, не имеющим национальной системы признания, выносить решение об «оценке» иностранной квалификации с аналогичными последствиями.

¹⁵ В зависимости от вида квалификаций подобные различия должны относиться либо к общим требованиям доступа в высшие учебные заведения (в случае «квалификаций, дающих доступ к высшему образованию»), либо к самим квалификациям, т.е. подтверждаемым ими знаниям, умениям, навыкам (в случае «квалификаций высшего образования»). В случае признания составных частей высшего образования («периодов обучения») основанием негативного решения могут служить существенные различия между этими периодами и «частью высшего образования, предположительно заменяемой ими» в государстве-участнике, где испрашивается признание.

¹⁶ См.: Пересмотренная рекомендация о процедурах и критериях оценки иностранных квалификаций и периодов обучения. Принята на пятом заседании Комитета Конвенции по признанию квалификаций, относящихся к высшему образованию, 23 июня 2010 г. (Recommandation révisée sur les procédures et critères d'évaluation des qualifications et des périodes d'études étrangères // URL: http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/Recognition/Criteria%20and%20procedures_FR.asp#TopOfPage (дата обращения: 21 ноября 2015 г.).

кациях с «гибкостью» (что это значит?), а в качестве основания для непризнания использовать только «значительные» или «крупные» различия (где провести грань между значительным и малозначительным, крупным и мелким?).

Недостаточной четкостью отличаются и некоторые другие положения Лиссабонской конвенции, в частности относительно продолжительности периодов, в течение которых должно приниматься и, при случае, обжаловаться решение по вопросам признания («разумные сроки»).

В механизме взаимного признания по Лиссабонской конвенции также имеются другие ограничения и проблемные аспекты, которые касаются отдельно академического и профессионального признания.

Лиссабонская конвенция предназначена и на практике применяется главным образом для академического признания, т.е. с целью открыть доступ обладателям квалификаций или документов о периодах обучения одного государства-участника в вузы другого. Однако даже если иностранная квалификация признана полномочным органом последнего, предоставляемый ею «доступ» в местные вузы не равнозначен «приему» или, в переводе с других официальных языков, — «допуску» в них¹⁷. Чтобы быть принятым (допущенным), заинтересованному лицу может еще потребоваться выполнить дополнительные требования, в том числе пройти вступительные испытания в соответствии с критериями принимающего вуза.

В том, что касается профессионального признания, т.е. признания в целях осуществления в другом государстве трудовой или иной профессиональной деятельности, то такое признание согласно Лиссабонской конвенции относится только к документам о законченном высшем образовании («квалификациям высшего образования»). Напротив, документы, полученные по итогам среднего и незаконченного высшего

образования («квалификации, дающие доступ к высшему образованию» и «периоды обучения»), могут признаваться только в академических целях.

При этом, как отмечается в официальном комментарии (пояснительном докладе) к Лиссабонской конвенции, признание квалификаций высшего образования является лишь предварительным условием для признания в целях занятости¹⁸. В частности, для так называемых «регулируемых профессий», т.е. профессий, доступ к которым требует наличия строго определенных профессиональных квалификаций, государства вправе устанавливать дополнительные требования неакадемического характера, в том числе относящиеся к профессиональным стажировкам.

Отсюда, как отмечается в самой Лиссабонской конвенции, признание образовательных квалификаций на ее основе не гарантирует, а только «может облегчить доступ на рынок труда в соответствии с законами и правилами» государства-участника, в котором испрашивается признание.

Механизм взаимного признания образовательных квалификаций: вклад Болонского процесса

Как уже отмечалось в начале статьи, документы, принимаемые в рамках Болонского процесса (совместные декларации и коммюнике министров по делам высшего образования) представляют собой акты политического и рекомендательного характера, в соответствии с которыми государства добровольно гармонизируют свои системы высшего образования как составные части Европейского пространства высшего образования (ЕПВО). Акты Болонского процесса, следовательно, не подменяют собой Лиссабонскую конвенцию, но призваны облегчить ее применение, имея в виду достижение к 2020 г. цели автоматического признания образовательных квалификаций¹⁹.

¹⁷ Ср.: access (англ.)/accès (франц.) — доступ; admission (англ., франц.) — прием, допуск.

¹⁸ См.: Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne. Rapport explicative // URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/reports/html/165.htm> (дата обращения: 15 ноября 2015 г.).

¹⁹ См.: раздел «Новое видение: наши приоритеты» Ереванского коммюнике, принятого по итогам Конференции министров по делам высшего образования в Ереване 14–15 мая 2015 г. (Yerevan communiqué, 14–15 May 2015). См. подготовленный к этой Конференции Доклад экспертной группы по взаимному признанию (Report by the ENEA Pathfinder Group on Automatic Recognition. Final test. January 2015). Главный вывод Доклада: в рамках трехуровневой болонской структуры высшего образования (бакалавр — магистр — доктор) «квалификация одной страны ЕПВО должна признаваться на таком же уровне повсеместно в ЕПВО».

Каким образом акты Болонского процесса предполагают упростить реализацию механизма взаимного признания образовательных квалификаций, заложенного в Лиссабонской конвенции?

Ответ на поставленный вопрос был сформулирован в Болонской декларации 1999 г. следующим образом: необходимо добиться «большей совместимости и сопоставимости между разными системами высшего образования». Для этого Болонская декларация в первую очередь предложила сделать национальные документы о высшем образовании «легко читаемыми и сопоставимыми» посредством упоминавшегося ранее приложения к диплому. Приложение должно выдаваться вузами всех государств — участников Болонского процесса вместе с дипломом на основе единой модели, разработанной совместно Советом Европы, Европейским Союзом и ЮНЕСКО, и на одном языке, «широко распространенном в Европе» (на практике — английский)²⁰.

Другим инструментом служит введение единых стандартов измерения трудоемкости образовательных программ и дисциплин в виде образовательных «кредитов», которые могут накапливаться и засчитываться при обучении студента в разных вузах, в том числе в вузах разных стран — так называемой «Европейской системы передачи и накопления кредитов» (системы ECTS)²¹.

Однако ключевым и наиболее серьезным по своим последствиям инструментом достижения «большей совместимости и сопоставимости» высшего образования государств — участников Болонского процесса стало введение его многоуровневой структуры.

Сначала речь шла о двух уровнях, или «циклах», — первичном (бакалавр) и продвинутом (магистр)²². Позднее в болонскую структуру высшего образования было решено добавить уровень подготовки научно-педагогических кадров (доктор, в России — кандидат наук). С подобным структурированием главным образом и связывается надежда на достижение в будущем автоматического признания образовательных квалификаций (бакалавр одного государства-участника признается таковым в других государствах-участниках и т.д.).

Как видно, в понимании авторов Болонского процесса «большая совместимость и сопоставимость» национального высшего образования концентрируется на его формальных аспектах: высшее образование во всех государствах должно быть одинаково структурировано (разбито на три уровня), его трудоемкость должна измеряться в одинаковых единицах (образовательных кредитах), а результаты представляться посредством единого формуляра (приложения к диплому).

Другой отличительной чертой новаций Болонского процесса служит их ярко выраженный абстрактный (отвлеченный) характер: авторы Болонского процесса посчитали возможным сформулировать идеальные и универсальные критерии для результатов высшего образования вообще (без привязки к конкретным отраслям знаний), под которые вузы должны подстраиваться при преподавании разных программ и дисциплин.

Подобные критерии получили наименование «дескрипторы»²³, а их источником стала Рамка квалификаций для Европейского про-

²⁰ См.: раздел «Признание дипломов: принятие легко читаемых и сопоставимых дипломов» коммюнике Конференции министров по делам высшего образования в Берлине 19 сентября 2003 г. «Создать Европейское пространство высшего образования».

²¹ Система ECTS (англ. European Credit Transfer System) не является изобретением Болонского процесса. Она была разработана в 1989 г. Европейской комиссией в контексте реализации программ ЕС по финансовой поддержке мобильности участников высшего образования (см.: Guide d'utilisation ECTS. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009. P. 7). Болонская декларация 1999 г. предложила взять на вооружение систему ECTS для целей Европейского пространства высшего образования, а в 2015 г. министры по делам высшего образования государств участников Болонского процесса в качестве приложения к итоговому документу их конференции в Ереване (Ереванское коммюнике 2015 г.) утвердили новое «Руководство пользователя ECTS» (Revised ECTS Users' Guide, 2015).

²² Наименования разных уровней (циклов) государства участники Болонского процесса определяют самостоятельно. Например, во Франции и Польше дипломы бакалавра называются лицензиатом.

²³ Англ. — descriptors; франц. — descripteurs.

странства высшего образования (РК)²⁴, утвержденная министрами государств — участников Болонского процесса в 2005 г.²⁵

РК представляет собой набор красивых, но тривиальных и во многом самоочевидных положений, под которые трудно, если возможно, подвести определенный смысл.

Например, от обладателей квалификаций первого уровня высшего образования (бакалавров) требуется, чтобы их знания основывались на «передовых учебниках» (чем передовые учебники отличаются от непередовых?). Кроме того, уровень знаний и понимания бакалавров «типично» (?) должен включать в себя «некоторые аспекты, которые будут происходить из информации от знания переднего края их сферы обучения»²⁶. Бакалавры также должны уметь применять свои знания и понимание таким образом, чтобы демонстрировать «профессиональный подход», и иметь «компетенции, типично демонстрируемые посредством разработки и обоснования аргументов и решения проблем», «иметь способность собирать и толковать уместные данные», «сообщать информацию, идеи и проблемы» специалистам и неспециалистам.

Магистры, в свою очередь, должны уметь проявлять «оригинальность в развитии и/или применении идей» (разве бакалаврам не требуется оригинальность?), решать проблемы «в новой или незнакомой среде» (бакалавры должны действовать только в знакомой среде?), продолжать обучение «таким образом, чтобы оно в значительной степени было самонаправленным и автономным» (обладатели других квалификаций не должны уметь заниматься самообразованием?) и т.д.

Докторам (кандидатам) наук необходимо иметь «системное понимание сферы изучения» (понимание бакалавров и магистров является

бессистемным?). Они должны быть «способны к критическому анализу, оценке и синтезу новых и системных идей» (обладатели других образовательных квалификаций не нуждаются в критическом и творческом мышлении?). От них «можно ожидать способность содействовать в академическом и профессиональном контекстах технологическому, социальному или культурному прогрессу в обществе, основанном на знаниях» (см. предыдущие комментарии).

В таком же ключе авторы Болонского процесса подходят к достижению его других стратегических целей — повышению качества и связанного с этим роста престижа европейского высшего образования на мировой арене.

Актом, направленным на реализацию этих целей, выступают Стандарты и ориентиры для контроля качества на Европейском пространстве высшего образования, более известные под кратким названием «Европейские стандарты и ориентиры (ЕСО)»²⁷. Как и рассмотренная выше Рамка квалификаций, Европейские стандарты и ориентиры были приняты министрами по делам высшего образования в 2005 г. В 2015 г. утверждена их новая редакция²⁸.

Как отмечается во вводных положениях ЕСО, понятие качества высшего образования «нелегко определить» (можно ли определить качество вне связи с конкретной сферой или дисциплиной?). Поэтому ЕСО «не являются стандартами качества, они также не предписывают, как осуществляются процессы контроля качества, но они предоставляют ориентир, охватывающий сферы, которые являются жизненно важными для успешного предоставления качества и среды обучения в высшем образовании».

²⁴ Англ. — Framework of qualifications for the European Higher Education Area.

²⁵ См.: раздел «Система дипломов» коммюнике Конференции европейских министров по делам высшего образования в Бергене 19–20 мая 2005 г. «Европейское пространство высшего образования: достигнуть цели» (L'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur — réaliser les objectifs. Communiqué de la Conférence des ministres européens chargés de l'Enseignement supérieur, Bergen, 19–20 mai 2005).

²⁶ Приведем это труднопереводимое положение на языке оригинала (английском): «typically at a level that ... includes some aspects that will be informed by knowledge of the forefront of their field of study».

²⁷ Англ. — European Standards and Guidelines (ESG).

²⁸ См.: Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Brussels: EURASHE, 2015.

Краеугольным камнем ЕСО выступает понятие контроля качества²⁹, которому авторы документа дают следующее определение (если его можно считать таковым):

«Термин “контроль качества” в настоящем документе используется для описания любой деятельности в рамках непрерывного цикла улучшения (т.е. деятельности по контролю и усилению)»³⁰.

В похожем стиле изложены большинство принципов и стандартов контроля качества, предусмотренных ЕСО:

- «Учреждения высшего образования несут первичную ответственность за качество того, что они предоставляют, и за его контроль»;
- «Контроль качества поддерживает развитие культуры качества»;
- «Институты должны иметь политику для контроля качества, которая делается публичной и является частью их стратегического управления...»;
- «Институты должны иметь процессы для определения и утверждения своих программ. Программы должны определяться так, чтобы они соответствовали поставленным перед ними целям...» и т.д.

Как говорится в таких случаях, комментарии излишни.

Болонский процесс: возможна ли альтернатива?

Благие намерения, как известно, не всегда приводят к благим результатам. Акты Болонского процесса не скупятся на щедрые комментарии относительно его благотворного

влияния на развитие высшего образования государств-участников и европейского высшего образования в целом:

«Болонский процесс способствует совместности и сопоставимости между системами высшего образования; он облегчает мобильность студентов и позволяет учреждениям [высшего образования] привлекать студентов и исследователей, приезжающих с других континентов. Высшее образование модернизируется, с одной стороны, благодаря принятию структуры трех циклов... с другой стороны, благодаря принятию Европейских стандартов и ориентиров по контролю качества»³¹;

«Болонский процесс и являющееся его результатом Европейское пространство высшего образования, будучи беспрецедентными примерами регионального, трансграничного сотрудничества в высшем образовании, вызвали значительный интерес в других частях мира и сделали европейское высшее образование более видимым на глобальной карте»³²;

«Болонская реформа изменила лицо высшего образования в Европе благодаря вовлеченности и преданности образовательных учреждений, персонала и студентов»³³ и т.п.

В реальной жизни, однако, оценки Болонского процесса и его последствий далеко не столь комплиментарны. Вопросы и критические замечания в его адрес высказывались как в образовательной среде — со стороны профессорско-преподавательского состава и студентов, так и со стороны деловых кругов.

Во-первых, далеко не бесспорна ключевая реформа, инициированная Болонским про-

²⁹ В дословном переводе — «заверения качества» (англ. — quality assurance), от assure — «уверять, заверять, гарантировать».

³⁰ Для лучшей ясности приведем процитированное определение в оригинальной (англоязычной) формулировке: «The term “quality assurance” is used in this document to describe all activities within the continuous improvement cycle (i.e. assurance and enhancement activities)».

³¹ См.: раздел I «Достижения и укрепление» коммюнике Конференции европейских министров высшего образования в Лёвене 28–29 апреля 2009 г. «Болонский процесс 2020 — Европейское пространство высшего образования в следующем десятилетии».

³² См.: пункт 3 Будапештско-Венской декларации о Европейском пространстве высшего образования от 12 марта 2010 г. (Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area. March 12, 2010).

³³ См.: раздел «Инвестирование в высшее образование для будущего» Бухарестского коммюнике Конференции министров по делам высшего образования 26–27 апреля 2012 г. «Максимальное использование нашего потенциала: укрепление Европейского пространства высшего образования» (Making the Most of our Potential: Consolidating the European Higher Education Area. Bucharest communiqué, 26–27 april 2012).

цессом, — *фрагментация* высшего образования, его разбивка на три отдельных уровня (цикла).

Если «болонский магистр» — еще не вполне ученый (для полноценной научной карьеры необходимо стать кандидатом или доктором наук), то «болонский бакалавр» с точки зрения работодателей часто рассматривается как «недоучившийся» специалист, которому, соответственно, нужно «еще поучиться». Отсюда проблемы при трудоустройстве, с которыми приходится сталкиваться бакалаврам не только в России, но и в других странах.

Данные сложности вынуждены были признать и авторы Болонского процесса. Как отмечается в коммюнике последней к настоящему времени Конференции европейских министров по делам высшего образования, проходившей в 2015 г. в Ереване, государства — участники Болонского процесса обязуются «обеспечить справедливый доступ обладателей степеней первого цикла (бакалавров. — А. Ч.) и поощрять работодателей к адекватному использованию всех квалификаций высшего образования»³⁴.

Имело ли смысл вводить такое обязательство, если бы доступ бакалавров к рынку труда государств — участников Болонского процесса был «справедливым» и если бы их бакалавры не испытывали проблем в трудоустройстве?

Во-вторых, в рамках Болонского процесса государства пытаются выработать некий *общий шаблон* высшего образования, пусть даже имеющий формальный и абстрактный характер.

Международная гармонизация, унификация, стандартизация вполне уместны в экономике и технологии. Однако насколько они приемлемы в сфере образования, которая выступает неотъемлемой частью национальной культуры?

И не противоречат ли попытки создать общий шаблон образования в Европе такому принципу европейского права, как принцип уважения самобытности национальных культур?

Указанный принцип был закреплен еще в ст. 1 Европейской культурной конвенции 1954 г., участие в которой является необходимым условием для присоединения любого государства к Болонскому процессу: «Каждая Договаривающаяся Сторона принимает надлежащие меры для *защиты и поощрения развития своего национального вклада* (курсив наш. — А. Ч.) в общее культурное достояние Европы».

О том, что общее культурное наследие Европы складывается в первую очередь из культурных наследий расположенных в ней государств и народов, говорит и более поздняя Рамочная конвенция Совета Европы о значении культурного наследия для общества 2005 г.³⁵

Вероятно, именно столкновение Болонских новаций с многовековыми национальными традициями европейских стран в области образования послужило причиной открытых протестов в ряде из них. Данное обстоятельство также не смогли не признать авторы Болонского процесса, хотя и попытались объяснить его некими перегибами на местах, якобы не имеющими отношения к этому процессу: «Недавние протесты в ряде стран, частично направленные против изменений и мер, не имеющих отношения к Болонскому процессу, напомнили нам, что некоторые Болонские цели и реформы не были надлежащим образом реализованы и разъяснены»³⁶.

В-третьих, расширение международной мобильности в сфере высшего образования как «один из центральных элементов Болонского процесса»³⁷ вряд ли может считаться *целью само по себе*.

³⁴ См.: раздел II «Обязательства» Ереванского коммюнике по итогам Конференции европейских министров по делам высшего образования в Ереване 14–15 мая 2015 г.

³⁵ См. также справочные материалы Совета Европы о Болонском процессе, процитированные в эпиграфе к настоящей статье.

³⁶ См.: пункт 6 Будапештско-Венской декларации о Европейском пространстве высшего образования от 12 марта 2010 г.

³⁷ См.: раздел «Мобильность» Лондонского коммюнике 2007 г. — коммюнике Конференции европейских министров по делам высшего образования в Лондоне 17–18 мая 2007 г. «На пути к Европейскому пространству высшего образования: ответить на вызовы глобализации» (Vers l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur: répondre aux défis de la mondialisation. Communiqué de la Conférence des ministres européens chargés de l'Enseignement supérieur, Londres, 17–18 mai 2007).

Подобной целью также вряд ли можно признать интеграцию страны в гипотетический мировой рынок образовательных услуг. То же самое относится к занятию отдельными национальными вузами мест в различных международных рейтингах. Как показывают результаты недавнего исследования, проведенного по заказу Европейской университетской ассоциации, данные рейтинги отнюдь не гарантируют объективных показателей³⁸. С другой стороны, погоня за рейтингами способствует постепенному вытеснению национальных языков из сферы высшего образования и науки в пользу одного-единственного языка (английского) и в ущерб другим языкам международного общения, признанным в этом качестве Уставом ООН (в том числе русскому языку).

Думается, что главной целью образовательной политики России и других стран должно служить развитие *суверенной национальной системы образования*, которая готовит из числа отечественных граждан грамотных специалистов для работы в различных отраслях народного хозяйства, государственном аппарате, научно-исследовательских, медицинских и других учреждениях.

Для достижения этой цели вовсе не требуется обязательное направление отечественных студентов за границу, побочным продуктом которого, как неоднократно случалось в российской истории, может стать усиление «утечки мозгов». Также не является безусловно необходимой погоня за международными рейтингами и иностранными студентами.

Что действительно важно и полезно, так это развитие конкуренции за отечественного студента между вузами, в рамках которой будут выявляться объективно более сильные и более слабые среди них с последующей реорганизацией или ликвидацией вторых. Образовательная, как и экономическая конкуренция, сама по себе будет подталкивать ее участников к творческому использованию передового опыта, в том числе зарубежного, без какого-либо административного принуждения со стороны государства.

Из всего вышеизложенного закономерно вытекает вопрос: если государства — участники Болонского процесса желают и далее развивать Европейское пространство высшего образования, отвечающее их общим интересам (следовательно, национальным интересам каждого из них), то не стоит ли им задуматься о поиске альтернативных путей, отличных от тех, по которым до сих пор развивался данный процесс?

С этой целью, на наш взгляд, уместно обратиться к опыту Европейского Союза. В настоящее время ЕС, как и Совет Европы, выступает активным участником Болонского процесса, но не отказывается от собственного механизма признания квалификаций, который был заложен еще в 1970–1980-е гг.

После кодификации ранее принятых нормативных актов, проведенной в начале XXI в., правовую основу этого механизма образует Директива 2005/36/ЕС Европейского парламента и Совета от 7 декабря 2005 г. о признании профессиональных квалификаций, которая была существенно модернизирована в 2013 г. (новая редакция вступает в силу в 2016 г.)³⁹.

Как видно из названия Директивы ЕС, она регулирует признание образовательных и иных квалификаций в целях осуществления за рубежом профессиональной деятельности (профессиональное признание). Однако заложенный ею механизм с соответствующими изменениями мог бы применяться и в контексте признания квалификаций для целей продолжения учебы за границей (академическое признание).

Для большинства профессий, в отношении которых национальное законодательство требует наличия определенных квалификаций (регулируемых профессий), Директива ЕС предусматривает так называемый «общий режим признания документов об образовании».

Общий режим по Директиве ЕС в целом сходен с механизмом индивидуального и неавтоматического признания по Лиссабонской конвенции. Главное отличие состоит в том, что в случае обнаружения «существенных различий» обладатель иностранной квалификации

³⁸ См.: *Rauhvargers A.* Les classements mondiaux et leur impact. Bruxelles: EUA, 2011. P. 18–19, 66–68. URL: www.eua.be/libraries/publications_homepage_list/eua_rankings_report_french_translation.sflb.ashx (дата обращения: 1 февраля 2015 г.).

³⁹ См.: Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles // JO L 255 du 30.9.2005. P. 22; JO L 354 du 28.12.2013. P. 132.

наделяется Директивой ЕС правом подтвердить свои знания, умения, навыки посредством дополнительного экзамена, официально называемого «испытанием на пригодность»⁴⁰.

Лиссабонская конвенция не предусматривает аналогичного права. Соответственно, если полномочный орган государства-участника отказывает заявителю в признании иностранной квалификации, то заявитель лишается доступа в его вузы, даже если способен подтвердить свою компетентность на вступительных экзаменах.

Право Европейского Союза также предусматривает возможность перехода к автоматическому режиму признания «на основе координации минимальных условий обучения». Подобные условия имеют содержательный характер и относятся либо к конкретным знаниям, либо к видам изучаемых дисциплин, а также к общей продолжительности учебы.

Например, все архитекторы ЕС должны иметь «адекватное знание градостроительства, планирования и технологий, используемых в процессе планирования».

Зубные техники в ЕС должны обучаться не менее 5 лет и осваивать:

- «базовые предметы» — химию, физику и биологию;
- «медико-биологические и общие медицинские предметы» — анатомию, эмбриологию и др.;

— «специальные одонто-стоматологические предметы» — зубное протезирование, пародонтологию и др.

Помимо медицинских и архитектурных специальностей, для которых минимальные условия обучения закреплены непосредственно в Директиве ЕС, новая редакция этого акта, вступающая в действие в 2016 г., предусматривает возможность распространения режима автоматического признания на другие специальности. Для этого необходима разработка для каждой из них «общей рамки обучения», утверждаемой отдельным актом исполнительного органа ЕС — Европейской комиссии.

В какой бы форме ни устанавливались единые требования к образованию согласно Директиве ЕС, они всегда относятся к конкретным специальностям и направлениям подготовки. В разработке этих требований, соответственно, решающую роль призваны играть не эксперты по образованию «вообще», а профессора вузов и другие ученые — специалисты в конкретных отраслях науки.

При этом сами требования носят минимальный характер, т.е. не лишают государства и вузы права расширять и дополнять их, ориентируясь на конкретные и содержательные потребности образования, учета которых так недостает Болонскому процессу.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Rauhvargers A. Les classements mondiaux et leur impact. Bruxelles : EUA, 2011.

Материал поступил в редакцию 26 ноября 2015г.

LAW OF THE COUNCIL OF EUROPE AND THE BOLOGNA PROCESS

CHETVERIKOV Artem Olegovich — Doctor of Law, Professor of the Department of Integration and European Law of the Kutafin State Law University (MSAL)
[info@eulaw.edu.ru]
123995, Russia, Moscow, ul.Sadovaya-Kudrinskaya, d.9

⁴⁰ Франц. — *epreuve d'aptitude*. Поскольку согласно Директиве ЕС иностранные квалификации признаются в целях профессиональной деятельности, их обладатель также может получить признание после прохождения «адаптационной стажировки» (*stage d'adaptation*).

Review. *The Article analyzes the relationships between rulemaking activities of the Council of Europe and the Bologna Process that are aimed at creating the European Higher Education Area (EHEA). The Author proves that the Council of Europe was at the forefront of the Bologna process and the European Council is playing an active role in the Bologna process at the present stage. The Article describes the mechanism of educational qualifications recognition under the Lisbon Convention of the Council of Europe / UNESCO, 1997 (Convention on the Recognition of Educational Qualifications Concerning Higher Education in the European Region). Innovations of the Bologna Process introduced to educational systems of European countries are also subjected to analysis and critical assessment, and on this grounds the Author proposes alternative approaches to the further development of the EHEA.*

Keywords. *Council of Europe, Bologna Process, European Higher Education Area, mutual recognition, educational qualifications, academic recognition, professional recognition, Lisbon Recognition Convention 1997, harmonization, European standards.*