

БП тесно связан и с другими сферами отношений Россия – ЕС. Эта ниточка потянет за собой остальные. Конечной целью объединения образовательного пространства является интеграция европейского рынка труда, устранение барьеров, препятствующих мобильности людей. С одной стороны, мы строим единое образовательное пространство и говорим о мобильности. А с другой – имеем визовую систему между Россией и ЕС. Конечно, можно возразить, что для студентов визовые процедуры были значительно облегчены крупными европейскими странами, например, Францией и Германией. Тем не менее визовая проблема носит политический характер. Для Европы объединение образовательного пространства стало не первым, а очередным этапом свободного передвижения

рабочей силы после создания Шенгенского пространства и единой валюты. А для России – наоборот, это первый шаг, за которым, по логике, должны последовать другие. Открыв России «болонскую дверь», Европа должна осознавать, что рано или поздно придется идти дальше по логическому пути и, в частности, согласиться на упразднение визового режима.

Р. Шуман, бывший министр иностранных дел Франции и один из основателей европейской интеграции, однажды подчеркнул, что Европа не построится сразу, а будет создаваться путем конкретных шагов, путем создания «фактической солидарности»⁴⁴. Хочется верить, что Болонский процесс – составная часть такой фактической солидарности между Россией и Европой.

ГАТС: вопросы признания квалификаций и качества образования

*М.В. Ларионова**

В настоящей статье процессы международного сотрудничества, направленного на взаимное признание дипломов, и вопросы признания квалификаций, многостороннего сотрудничества по обеспечению качества образования рассматриваются в контексте Генерального соглашения по торговле услугами ВТО (ГАТС).

ГАТС и вопросы признания квалификаций¹

ГАТС не требует от стран – членов ВТО ни признания профессиональных квалификаций, полученных в других странах – членах ВТО, ни использования каких-либо определенных стандартов в области признания квалификаций. Статья VII (Признание) позволяет членам ВТО

«признавать полученное образование или приобретенный опыт, выполненные требования, а также лицензии или сертификаты, выданные в определенной стране»² (но это не означает, что во всех странах-членах). Иными словами, указанное положение отходит от принципа, согласно которому режим наибольшего благоприятствования, применяемый к одному государству – члену ВТО, должен быть распространен на все другие: «...каждый член... предоставляет услугам и поставщикам услуг любого другого члена режим не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет для аналогичных услуг или поставщиков услуг любой другой страны». Данное отступление от принципа РНБ объясняется пониманием того, что ввиду существенных различий между регулированием в

⁴⁴ Выступление 9 мая 1950 г., цит. по: http://eescopinions.esc.eu.int/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces%5Crex%5Crex181%5Cces849-2005_ac.doc&language=FR.

* Материал подготовлен директором Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ, проректором, доктором политических наук М.В. Ларионовой.

¹ При подготовке материала использованы результаты исследования ОЭСР, представленные в публикациях: Quality and Recognition in Higher education. The Cross-Border Challenge. OECD, 2004; Key Trends and Issues in Cross-Border Post-Secondary Education. OECD/CERI, 2004.

² То есть в контексте ГАТС понятие «признание» относится не только к академическим и профессиональным квалификациям, но и к приобретенному опыту.

разных странах наиболее вероятно, что вопросы признания квалификаций будут оформлены в двусторонних или многосторонних³ соглашениях и что требование об автоматическом признании квалификаций в отношении всех членом ВТО лишит страны стимулов к заключению таких соглашений.

Основное требование Статьи VII состоит в том, что страны – члены ВТО, участвующие в соглашении (договоренности) о признании квалификаций, должны предоставить другим заинтересованным членам возможность провести переговоры об их присоединении к такому соглашению или вступить в переговоры с ними о заключении сопоставимого соглашения или договоренности. Таким образом, остальным членам ВТО должна быть предоставлена возможность доказать или продемонстрировать свое соответствие требуемым стандартам. Каждая страна имеет право самостоятельно решать, будет ли она признавать квалификации других стран – членом. В ГАТС нет требования о предоставлении режима признания квалификаций всем членам. Требуется лишь предоставить другим членам возможность инициировать переговоры о таком соглашении, если они того пожелают.

Для облегчения этого процесса от членом ВТО требуется уведомлять Совет по торговле услугами ВТО⁴ о существующих мерах в области признания и без промедления информировать Совет о принятии ими новых мер или внесении значительных изменений в существующие соглашения. В связи с этим ВТО была разработана стандартная форма уведомления, которая используется для информирования Совета о заключаемых соглашениях или договоренностях о признании. Стандартная форма, разработанная в соответствии со Статьей VII.4, включает следующие разделы: (1) страна – член ВТО, подающая уведомление; (2) статья ГАТС, в связи с которой подается уведомление; (3) дата вступления нормативного акта (актов) в силу и период его действия; (4) ведомство или орган, отвечающий за обеспечение его исполнения; (5) описание нормативного акта; (6) изменения, вносимые в существующую систему регулирования; (7) контактное лицо или организация, у которых можно получить текст документа. Таким образом, очевидно, что России необходимо провести систематизацию и инвентаризацию

своих договоров о признании и подготовить соответствующую форму для предоставления при вступлении в ВТО, а затем, во-первых, систематически обновлять данные, и во-вторых – осуществлять мониторинг состояния переговоров по взаимному признанию между странами – членами ВТО.

Существует и еще одно важное требование – «член не должен осуществлять признание таким образом, чтобы оно было средством дискриминации между странами в применении его стандартов или критериев для выдачи разрешений, лицензирования или сертификации поставщиков услуг, или скрытым ограничением в торговле услугами» (Статья VII.3 ГАТС). Иными словами, член ВТО может использовать любые стандарты по своему усмотрению, но эти стандарты должны быть одинаковыми в отношении всех членом ВТО без исключения. Например, при оценке квалификации преподавателей из страны А и страны Б нельзя использовать разные критерии. Вполне вероятно, что преподаватели из страны А будут соответствовать установленным требованиям, а врачи из страны Б не будут, но сами эти требования должны быть одними и теми же.

В Статье VII не говорится о содержательной стороне признания. В ней лишь указывается, что «член может признавать полученное образование или приобретенный опыт, выполненные требования, а также лицензии или сертификаты, выданные в определенной стране», и что «такое признание может быть достигнуто посредством гармонизации или иным образом». ГАТС не обязывает страны использовать международные стандарты. В Соглашении сказано, что «по возможности, признание должно быть основано на критериях, согласованных на многостороннем уровне». Кроме того, членам ВТО предлагается в соответствующих случаях сотрудничать с «межправительственными и неправительственными организациями в разработке и принятии общих международных стандартов и критериев для признания и общих международных стандартов для соответствующих занятий и профессиональной деятельности в области услуг».

В пункте 6 Статьи VI о внутреннем регулировании говорится, что в секторах, где в отношении профессиональных услуг членом ВТО приняты обязательства, каждый член обеспе-

³ Соглашения, заключаемые между несколькими странами.

⁴ В Совет по торговле услугами входят все члены ВТО. Секретариат ВТО выполняет функции Секретариата Совета по торговле услугами.

чивает адекватные процедуры для проверки компетентности профессионалов любого другого члена. Понятие «адекватных процедур» далее не раскрывается. В Статье не сказано о признании как таковом, в ней лишь содержится требование о наличии процедур, позволяющих оценивать квалификацию и компетенции (например, с помощью тестов и т.п.). Члены ВТО могут самостоятельно определять, какими будут эти процедуры. В Статье VI.6 ничего не говорится и о стандартах, которые надлежит применять (т.е. о критериях, используемых при оценке компетенций); она только требует наличия адекватных процедур, т.е. механизма оценки компетенций.

Все эти положения имеют значение лишь в том случае, если страна фактически приняла на себя обязательства в отношении доступа на рынок по тому или иному сектору (подсектору) профессиональных услуг. Например, страна разрешает иностранным преподавателям университетов работать в своих высших учебных заведениях, но в рамках ГАТС в этой связи не брала на себя никаких обязательств. Следовательно, указанное требование ГАТС о наличии адекватных процедур для проверки компетентности в данном случае не имеет силы. Разумеется, наличие таких процедур в интересах самой страны, допускающей на свою территорию иностранных поставщиков услуг, но в данном случае это находится за пределами ее обязательств по ГАТС. Таким образом, российские университеты, принимая на работу иностранных преподавателей, сами определяют соответствие уровня их профессиональной квалификации требованиям образовательной программы.

Логика, на которой основано это положение ГАТС, связана с различием между понятиями «доступ на рынок» и «регулирование». Допустим, страна принимает на себя обязательство в отношении доступа на рынок и разрешает иностранным преподавателям работать на своей территории, однако это не означает, что она обязана принимать всех иностранных преподавателей. Будет ли получено

такое разрешение тем или иным конкретным преподавателем, зависит от его соответствия требованиям, которые предъявляются в данной стране к квалификации или компетенциям преподавателей высших учебных заведений. Следовательно, в отсутствие процедур и механизмов, которые позволили бы иностранному преподавателю подтвердить свое соответствие требованиям данной страны, он не сможет получить разрешение преподавать в этой стране, и обязательство по доступу на рынок, принятое страной, в этом смысле не будет выполнено. Именно поэтому ГАТС требует от стран наличия соответствующих процедур для верификации компетенций, поскольку в противном случае страны фактически получают возможность не выполнять обязательства, принятые в отношении того или иного сектора или подсектора услуг. Для России это означает необходимость подготовить прозрачное описание процедуры, механизмов и критериев оценки и признания квалификации преподавательских кадров с целью дальнейшего обучения или трудоустройства.

В значительной степени признание квалификаций связано с принципом эквивалентности, который понимается следующим образом: если система регулирования страны, присвоившей квалификацию, соответствует регулятивным требованиям страны, принимающей квалификацию, тогда «принимающая» страна должна относиться к системе регулирования первой страны, как к эквивалентной. Если же дело обстоит иным образом, тогда «принимающая» страна вправе обусловить признание дополнительными требованиями (компенсационные меры). В плане профессиональных квалификаций термин «признание» может означать как признание эквивалентности пройденной программы обучения с точки зрения ее содержания, так и признание правомочности соответствующих органов той или иной страны сертифицировать программы обучения, которые ведут к выдаче дипломов или иных свидетельств о полученной квалификации⁵, или и то, и другое.

⁵ Nicolaidis K., Trachtman J. From Policed Regulation to Managed Recognition in GATS // GATS 2000: New Directions in Service Trade Liberalization / Sauve, Stern (eds.). Harvard University/Brookings Institution Press, Washington (DC), 2000 (Николайдис К., Трахтман Я. Признание квалификаций в контексте ГАТС: от жесткого регулирования до разумного управления // ГАТС 2000: новые перспективы либерализации торговли услугами).

Признание квалификаций рассматривается в самых разных контекстах, вследствие чего содержание этого термина может варьироваться (например, академическое и профессиональное признание). Оно зависит и от позиции отдельных авторов. В данном разделе содержание термина «признание квалификаций» в большей степени относится к признанию профессиональных квалификаций в контексте торговли профессиональными услугами и в связи с соответствующими положениями торговых соглашений.

На практике большинство соглашений о признании подразумевают весьма активное сотрудничество между странами-участницами. В частности, требуется анализ режима регулирования партнеров, а в некоторых случаях и его адаптация. В целом соглашения о признании квалификаций могут быть описаны следующим образом: они сохраняют за «принимающей» страной определенные полномочия, подразумевают взаимный мониторинг деятельности регулирующих органов, оговаривают некоторые предварительные условия, выполнение которых предшествует признанию квалификаций, и оставляют сторонам возможность пересмотра или отзыва своих обязательств по признанию квалификаций ввиду существенных изменений в режиме регулирования партнеров по соглашению. Кроме того, многие соглашения о признании квалификаций содержат оговорку, позволяющую сторонам вносить изменения в систему регулирования с целью «защиты общественных интересов» и т.п.⁶

Подготовка и выполнение соглашений о признании квалификаций является сложным и ресурсоемким процессом⁷. Во-первых, предполагается наличие в стране нормативных актов, регулирующих ту или иную область профессиональной деятельности. Разработка такой нормативной системы сама по себе является довольно непростой задачей, поскольку для этого необходим определенный институциональный потенциал, позволяющий найти баланс между различными целями национальной политики (к которым, в частности, относится обеспечение качества образования) и необходимостью удовлетворения спроса на представителей определенной профессии. В некоторых странах регулирование той или иной сферы профессиональной деятельности осуществляется очень плохо или не осуществляется вовсе.

Во-вторых, требуется комплексное сравнение различных принципов, систем и критериев, связанных с различными культурными, социальными и экономическими аспектами развития общества. Такое сравнение требуется для того, чтобы определить, действительно ли установленные стандарты являются эквивалентными. Кроме того, подготовка соглашений о призна-

нии квалификаций включает несколько этапов: обмен информацией, анализ регулятивного режима партнеров и выявление возможных расхождений (и при их наличии выбор тех или иных компенсационных мер). Сторонам необходимо определить, что будет, а что не будет охвачено соглашением, и не требуется ли адаптации регулятивного режима «принимающей» страны. Как долго осуществляется этот процесс и насколько он эффективен, зависит от того, насколько велики различия между сторонами в том, что касается национальных систем образования, стандартов, подходов в сфере регулирования, уровня развития стран и т.д., а также от количества стран, участвующих в соглашении. После того как переговорный процесс завершен и соглашение подписано, сторонам необходимо осуществлять постоянный мониторинг и оценку его выполнения, что также требует значительных ресурсов и усилий.

В этих условиях для России особое значение имеет внедрение структуры квалификаций, сопоставимой со структурой квалификаций Европейского пространства высшего образования и Европейской рамкой квалификаций для непрерывного образования, а также соответствие национальной системы обеспечения качества Стандартам и руководящим принципам для обеспечения качества в Европейском пространстве высшего образования.

Статьей VI.4 предусматривается в будущем разработка любых необходимых правил «для обеспечения того, чтобы меры, относящиеся к квалификационным требованиям и процедурам, техническим стандартам и требованиям лицензирования, не создавали неоправданных барьеров в торговле услугами». Любые разрабатываемые правила должны обеспечивать недискриминационный характер мер, действующих в отношении квалификационных требований и процедур, технических стандартов и требований лицензирования. Необходимо, чтобы такие правила:

- основывались на объективных и прозрачных критериях (например, устанавливающих необходимый уровень компетенций и способность поставлять данную услугу);

⁶ Nicolaidis K., Trachtman J. From Policed Regulation to Managed Recognition in GATS // GATS 2000: New Directions in Service Trade Liberalization / Sauve, Stern (eds.). Harvard University/Brookings Institution Press, Washington (DC), 2000 (Николайдис К., Трахтман Я. Признание квалификаций в контексте ГАТС: от жесткого регулирования до разумного управления // ГАТС 2000: новые перспективы либерализации торговли услугами).

⁷ Neilson J. Trade Agreement and Recognition. Ch. 10 // Quality and Recognition in Higher Education. The Cross-Border Challenge. OECD, 2004.

- не были более обременительными, чем это необходимо для обеспечения качества услуги;
- в случае процедур лицензирования не были бы сами по себе ограничением на поставку услуги.

Ввиду того, что правила пока еще не разработаны, и до вступления в силу каких-либо правил по Статье VI.4 действуют правила Статьи VI.5. Они применимы только в тех секторах, в которых странами были приняты обязательства. При этом члены ВТО не должны использовать лицензионные или квалификационные требования и технические стандарты, аннулирующие или ослабляющие такие специфические обязательства способом, который не соответствует критериям, указанным выше, а все существующие меры (и возможные), аннулирующие или ослабляющие специфические обязательства и не соответствующие указанным критериям, исключаются. Таким образом, фактически правила Статьи VI.5 не имеют реального действия, и, самое главное, – это те правила, которые будут разработаны в ходе переговорного процесса по Статье VI.4, который идет очень медленно, поскольку позиции членов ВТО в отношении этих правил не совпадают. Более всего несовпадение мнений проявляется в отношении положения, согласно которому любые меры, относящиеся к квалификационным требованиям и процедурам, техническим стандартам и требованиям лицензирования, не должны создавать неоправданных барьеров в торговле услугами. Дж. Нилсон выделяет следующие основные проблемы переговорного процесса⁸.

Некоторые страны – члены ВТО считают, что любые правила должны быть направлены только на повышение уровня прозрачности (транспарентности) и что не требуется никакого «критерия необходимости». Они указывают на то, что, поскольку указанные меры действуют и в отношении собственных граждан, странам следует предоставить право по своему усмотрению устанавливать соответствующие стандарты – даже если они не будут устраивать другие страны. Однако в подобной ситуации у других членов ВТО должно быть право оспаривать такие требования, так как они затрагивают и их интересы. Остальные члены ВТО должны иметь возможность предлагать альтернативные способы решения той или иной проблемы (столь же эффективные и реалистичные, но в

меньшей степени ограничивающие торговлю услугами).

Ряд членов ВТО придерживается позиции, согласно которой выражение «обеспечение качества услуги» имеет слишком узкое значение и поэтому следует учитывать полный спектр целей внутренней политики той или иной страны (например, одним из требований к поставщикам образовательных услуг при получении ими лицензии может быть включение в программы аспектов, обеспечивающих сохранение национального культурного наследия).

Еще одним спорным вопросом является сфера действия правил – должны ли они применяться только в тех секторах, в отношении которых странами приняты обязательства, или иметь «горизонтальный» характер? По данному вопросу решение в настоящий момент пока не принято, однако положения ГАТС, относящиеся к бухгалтерскому учету, и правила Статьи VI.5 применяются только в тех секторах, в которых приняты специфические обязательства, и по этой логике правила Статьи VI.4 должны иметь ту же сферу применения.

Существует общее мнение, что разрабатываемые правила будут связаны только с недискриминационными мерами. Можно предположить, что они не будут ограничивать страны в том, что касается определения уровня «качества услуги», т.е. на основании этих правил можно будет решить, насколько необходимо то или иное требование для обеспечения того или иного уровня, но не оспаривать сам уровень «качества услуги», установленный членом ВТО. Накопленный к настоящему времени опыт в области признания квалификаций указывает на то, что на основании будущих правил по Статье VI.4 будет отнюдь не просто определить, являются ли те или иные квалификационные требования или требования, применяемые при лицензировании, более «ограничительными» (с точки зрения торговли услугами), чем это на самом деле необходимо. Тот факт, что подготовительный этап принятия соглашений о признании квалификаций до сих пор не завершен, позволяет предположить, что странам весьма непросто достичь согласия в отношении приемлемости различных мер или механизмов, используемых для достижения одной и той же цели. Отсутствие согласованных международных стандартов в большинстве секторов услуг одновременно является и причиной, и след-

⁸ Neilson J. Trade Agreement and Recognition. Ch. 10 // Quality and Recognition in Higher Education. The Cross-Border Challenge. OECD, 2004.

ствием этого. Поэтому страны – члены ВТО придают такое значение согласованию многосторонних принципов и правил, региональных соглашений по взаимному признанию квалификаций и общих принципов по обеспечению качества, таких как, например, Руководящие принципы по обеспечению качества в сфере трансграничного высшего образования, разработанные совместно ЮНЕСКО и ОЭСР.

В связи с соглашениями о признании, заключенными в рамках региональных торговых соглашений (РТС), возникает вопрос, в какой мере Статья VII ГАТС действует в отношении этих соглашений. Действуют ли в отношении этих соглашений правила ГАТС, касающиеся РТС или признания квалификаций? Не менее важен и другой вопрос: насколько ГАТС, являясь межправительственным соглашением, влияет на соглашения между профессиональными или отраслевыми ассоциациями?

Члены ВТО обязаны уведомлять ВТО о любых соглашениях о признании, в которых они являются сторонами⁹. К настоящему времени в рамках Статьи VII было сделано 39 таких уведомлений (девятнадцатью членами ВТО¹⁰) по 144 соглашениям. Следует отметить, что эти данные могут не отражать реальное количество соглашений, так как уведомления о некоторых соглашениях могли быть поданы в контексте Статьи V (Экономическая интеграция). Действительно, некоторые договоренности о взаимном признании квалификаций включены в более широкие соглашения о региональной либерализации или свободной торговле, либо приняты в их развитие. Ряд инициатив, направленных на взаимное признание или включающих положения о признании квалификаций, не подпадают под положение Статьи VII (Признание), которое требует уведомления ВТО о заключении таких соглашений, но подпадают под общее требование об уведомлении в отношении РТС согласно Статье V (Экономическая интеграция) – например, как в случае соглашений между членами Европейского союза.

Таким образом, как подчеркивает Дж. Нилсон¹¹, перечень уведомлений по Статье VII не отражает все соглашения о признании, действующие между членами ВТО в настоящее время.

Это уменьшает действенность Статьи VII, поскольку в рамках механизмов ГАТС страны лишены возможности узнать о существовании того или иного конкретного соглашения о признании квалификаций и, следовательно, не могут заявить о своем желании присоединиться к этому соглашению или инициировать переговоры о подготовке другого, аналогичного соглашения. Не ясно, действуют ли правила Статьи VII в отношении соглашений о признании квалификаций, уведомление о которых осуществляется в контексте Статьи V. Некоторые эксперты считают, что с точки зрения Статьи VII положения о признании квалификаций, включенные в РТС, не представляют собой отдельных соглашений. Однако соглашения о признании – это соглашения о признании, независимо от того, что они разработаны в контексте РТС и, возможно, являются частью РТС, поскольку в этом смысле конкретная форма соглашений не имеет значения. Сторонники указанной точки зрения исходят из того, что соответствующие положения Статьи VII сформулированы достаточно широко, и правила, определенные данной статьей, сохраняют свое действие.

Некоторые договоренности были подготовлены по инициативе отраслевых организаций без участия (или с незначительным участием) правительств. О некоторых соглашениях уведомления были представлены, о некоторых других – нет. И наконец, вполне вероятно, что уведомления о некоторых соглашениях отсутствуют по причине неосведомленности соответствующих государственных органов о данном требовании ГАТС или по причине отсутствия у них необходимых административных возможностей.

Анализ доступных данных показывает¹², что чаще всего соглашения о признании, уведомления о которых получила ВТО, представляют собой соглашения о признании профессиональных квалификаций, но некоторые являются соглашениями о признании академических квалификаций (степеней), дающих студентам возможность продолжить обучение в «принимающей» стране. Несмотря на то что для таких уведомлений существует стандартная форма, представляемая странами информация по объ-

⁹ Информация по таким уведомлениям находится в открытом доступе и может быть получена на сайте ВТО (www.wto.org).

¹⁰ Европейское Сообщество и входящие в него страны рассматриваются как один член ВТО, но в число девятнадцати уведомлений также входит одно отдельное уведомление со стороны Германии.

¹¹ Neilson J. Trade Agreement and Recognition. Ch. 10 // Quality and Recognition in Higher Education. The Cross-Border Challenge. OECD, 2004.

¹² Ibid.

ему и характеру может различаться весьма существенно. В некоторых уведомлениях соглашения просто перечисляются – с указанием на то, что они относятся к «взаимному признанию квалификаций, необходимому для осуществления профессиональной деятельности», что является весьма расплывчатой формулировкой. В других дается короткое описание основных положений соглашения/соглашений. Сложность учета усугубляется в тех случаях, когда о соглашениях уведомляют обе стороны (или несколько сторон), но с некоторыми расхождениями в его описании.

В основном такие соглашения заключаются странами-соседями либо в рамках более широких региональных инициатив, направленных на развитие сотрудничества и интеграцию (например, между Швейцарией и Лихтенштейном, Швейцарией и Европейским союзом, Австралией и Новой Зеландией, странами Балтии). Договоренности о признании квалификаций включены в Соглашение об экономическом партнерстве между Японией и Сингапуром, Соглашение о свободной торговле между Новой Зеландией и Сингапуром и документы АТЭС (Форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество»).

Несмотря на названия соглашений, они отнюдь не всегда обеспечивают автоматическое признание квалификаций. Охват соглашений может быть различным. Некоторые соглашения имеют широкую сферу действия (например, в рамках ЕС или между странами Балтии), другие в большей мере направлены на снижение требований и упрощение процедур, третьи увязаны с более широкими процессами сотрудничества и партнерского диалога. Во многих случаях из названия соглашения невозможно уяснить, какой именно режим признания квалификаций ими предусматривается. Зачастую названия соглашений дают лишь некоторое представление о предоставляемом режиме (например, «О взаимном признании квалификаций, необходимых для осуществления профессиональной деятельности»), либо соответствующие договоренности оформлены в тексте более широких соглашений (например, о культурном обмене и/или сотрудничестве), официальные названия которых не указывают на наличие в них пунктов о признании квалификаций.

Некоторые соглашения относятся к определенным профессиям (обычно это бухгалтеры, аудиторы, архитекторы и инженеры), но чаще они имеют горизонтальный характер – т.е. имеют в виду общее признание дипломов, выданных в странах-партнерах, основанием для чего является взаимное доверие и представление об эквивалентности программ обучения и образовательных учреждений в странах, участвующих в соглашении. Соглашения, ограниченные определенными профессиями, зачастую инициируются и подготавливаются самими профессиональными организациями. В контексте РТС ситуация с признанием квалификаций является весьма неоднозначной¹³. В ряде случаев участникам удалось добиться реального прогресса, например, в рамках ЕС, в рамках Соглашения о взаимном признании квалификаций между Австралией и Новой Зеландией. В большей или меньшей степени, но указанные соглашения позволяют специалистам, получившим квалификацию у себя на родине, работать в других странах, участвующих в соответствующем соглашении. Однако подобные соглашения являются редкостью, и прежде всего речь идет о взаимном признании как части региональных соглашений, направленных на развитие интеграции между странами-членами.

Некоторые РТС стимулируют заключение между сторонами соглашений о признании квалификаций в целях развития торговли услугами. Как правило, в этих случаях РТС указывают приоритетные сферы профессиональной деятельности (например, бухгалтерский учет) и делегируют полномочия, связанные с подготовкой соответствующих соглашений, профессиональным организациям стран-участниц. В любом случае подготовка и подписание соглашений идут весьма медленно. Даже в рамках такой развитой системы, как НАФТА, к настоящему времени было заключено лишь одно подобное соглашение. Оно относится к инженерным специальностям (1995 г.) и было ратифицировано всеми штатами Мексики и провинциями Канады, но в США лишь одним штатом – Техасом. В рамках МЕРКОСУР¹⁴ удалось добиться некоторого прогресса в отношении взаимного признания квалификаций архитекторов, агрономов, геологов и инженеров, уже имеющих трудовой контракт и плани-

¹³ Neilson J. Trade Agreement and Recognition. Ch. 10 // Quality and Recognition in Higher Education. The Cross-Border Challenge. OECD, 2004.

¹⁴ МЕРКОСУР (Mercado Común del Sur, MERCOSUR) – соглашение «Общий рынок стран южного конуса», участниками которого являются Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай.

рующих находиться за границей не более двух лет. Как правило, РТС не содержат конкретных положений о признании квалификаций и ограничиваются общими формулировками в том смысле, что странам следует вступать в такие соглашения. Некоторые новые соглашения, например, между ЕС и Мексикой или Новой Зеландией и Сингапуром, предусматривают последующую подготовку соглашений о признании квалификаций (обычно без определения сроков); при этом зачастую в качестве приоритетных указываются те секторы или подсекторы услуг, в которых странами-участницами приняты обязательства в отношении доступа на рынок. Во многих случаях РТС делегируют полномочия, связанные с подготовкой соглашений о признании квалификаций, соответствующим профессиональным организациям, которые могут быть и сторонами по такому соглашению (тогда оно не входит в РТС, а представляет собой самостоятельное соглашение между этими организациями).

Наиболее часто соглашения о признании квалификаций заключаются между странами, имеющими сопоставимый уровень развития и схожие условия, но даже в этом случае уровень прогресса остается весьма невысоким. Несмотря на положения ГАТС, предусматривающие возрастающее участие развивающихся стран, большинство действующих соглашений заключено между странами ОЭСР, и в ходе переговоров по ГАТС некоторые развивающиеся страны указывают на это обстоятельство, жалуясь на непризнание их квалификаций, ущемляющее интересы этих стран в сфере торговли услугами и экспорта услуг¹⁵, и в ходе переговорного процесса по ГАТС вопрос признания квалификаций и совершенствования механизмов, используемых в целях осуществления Статьи VII ГАТС, получает все большее значение¹⁶. В целом на отраслевом уровне прогресс значительно более заметен; как правило, такие соглашения обеспечивают более высокий уровень признания квалификаций и подразумевают более широкое членство.

Дж. Нилсон, на основании результатов предпринятого ею исследования о торговых соглашениях и взаимном признании¹⁷, выделяет несколько факторов, сдерживающих развитие признания профессиональных квалификаций:

- Существенные различия в подходах к обучению и подготовке специалистов в разных странах – членах ВТО (которые, в том числе, объясняются и культурно-историческими особенностями стран).
- Опасения утраты «регулятивного суверенитета», а также гармонизации стандартов и подходов на слишком низком уровне. Многие национальные профессиональные организации (а также представители определенных профессий в тех или иных странах) гордятся высоким уровнем своих стандартов и не хотят принимать или признавать стандарты некоторых других стран в качестве эквивалентных. В ряде случаев существуют опасения, что в соглашении о признании квалификаций не будет должным образом отражена национальная специфика.
- Отсутствие во многих странах (прежде всего, в развивающихся) системы лицензирования для определенных профессий или четких критериев, используемых в отношении профессиональных квалификаций, вследствие чего отсутствует возможность определить их эквивалентность. Для некоторых развивающихся стран возможность расширения доступа на рынки труда в других странах в рамках РТС послужила стимулом для введения более четких официальных требований в части лицензирования и т.д., действующих на национальном уровне, с тем, чтобы специалисты могли подтверждать свою квалификацию в других странах, участвующих в данном соглашении, и в более полной мере использовать возможности доступа, которые открываются благодаря данному соглашению. Без-

¹⁵ См., например, документ Совета по торговле услугами ВТО: Communication from India: Proposed Liberalization of Movement of Professionals under the General Agreement on Trade in Services (GATS) (Заявление Индии: предложение по либерализации в сфере трансграничного перемещения квалифицированных специалистов в рамках Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС)), S/CSS/W/12 от 24 ноября 2000 г.

¹⁶ Содержание этой дискуссии и возможные способы совершенствования механизмов, используемых в целях осуществления Статьи VII ГАТС, более подробно описываются в публикации "Service Providers on the Move: Mutual Recognition Agreements" («Перед поставщиками услуг открываются новые перспективы. Соглашения о взаимном признании квалификаций»), которую можно получить через сайт www.oecd.org.

¹⁷ Neilson J. Trade Agreement and Recognition. Ch. 10 // Quality and Recognition in Higher Education. The Cross-Border Challenge. OECD, 2004.

условно, совершенствование системы регулирования в отношении конкретных профессий положительно сказывается и на системе образования и профессиональной подготовки в самой стране.

- Трудности, связанные с определением эквивалентности обучения и подготовки, полученных «на рабочем месте». Эта проблема становится все более актуальной по мере расширения сфер профессиональной деятельности, в которых диплом или иное свидетельство об образовании, полученном в высшем учебном заведении, значит меньше, чем наличие практического опыта и владение современными навыками и подходами (например, в сфере компьютерных технологий).
- Недостаточная информированность профессионального сообщества о возможностях, которые открываются для высококвалифицированных специалистов благодаря соглашениям о признании квалификаций (прежде всего, с точки зрения повышения мобильности таких специалистов). В некоторых странах профессиональные ассоциации не столько заинтересованы в том, чтобы их члены могли работать за границей, сколько опасаются притока иностранных специалистов, поэтому не предпринимают усилий к подготовке и заключению соглашений о признании квалификаций.
- Длительность и сложность процесса подготовки соглашений о признании квалификаций требуют больших временных затрат и ресурсов, поэтому преимущества, которые даст такое соглашение, должны быть очевидными и оправдывать прилагаемые усилия и финансовые расходы в краткосрочной перспективе.
- Признание квалификаций наиболее широко осуществляется в отношении тех профессий, которые пользуются высоким спросом, при условии открытия странами доступа на свой рынок труда для представителей таких профессий. Это же можно сказать и об «интернационализированных» специальностях. Речь идет о том, что крупным транснациональным компаниям приходится перемещать персонал по разным странам

мира, и это необходимо делать быстро (например, бухгалтеров, архитекторов, инженеров и т.д.). Там же, где предоставление тех или иных профессиональных услуг ограничено гражданами данной страны, у профессиональных организаций отсутствует интерес к участию в соглашениях о признании квалификаций.

Отсутствие прогресса в отношении признания квалификаций влияет на ситуацию с трансграничным образованием. Для студента получение иностранной квалификации (путем выезда в другую страну или дистанционным образом, либо в подразделении иностранного учебного заведения, открытого на территории его страны) означает более широкие возможности трудоустройства в тех странах, где не признаются квалификации, полученные на родине студента, а также возможности трудоустройства в транснациональных компаниях, многие из которых отдают предпочтение выпускникам престижных университетов или квалификациям, полученным в экономически наиболее развитых странах. С другой стороны, непризнание иностранных квалификаций на родине студента лишает его стимулов к обучению за границей, поскольку наличие иностранной квалификации препятствует трудоустройству на родине. В той же мере вопрос признания и непризнания квалификаций имеет значение с точки зрения развития мобильности преподавателей учебных заведений и научных сотрудников¹⁸.

Таким образом, ГАТС не призывает страны к подготовке соглашений о признании квалификаций, но разрешает – как исключение из правила о предоставлении режима наибольшего благоприятствования. Статья VII ГАТС (Признание) допускает заключение соглашений о признании квалификаций на двусторонней и многосторонней основе. При этом ГАТС обязывает членов ВТО предоставлять другим членам возможность присоединиться к существующим соглашениям или инициировать подготовку новых, аналогичных соглашений. В настоящее время это положение ГАТС реализуется далеко не в полной мере, поскольку не все члены ВТО выполняют требование о предоставлении в ВТО уведомлений о соглашениях, в которые они вступают, вследствие чего другие члены просто не обладают информацией о существовании этих соглашений. В равной

¹⁸ Преподаватели и научные сотрудники высших учебных заведений, имеющие достаточно высокую степень (например, PhD), в этом смысле сталкиваются с меньшими проблемами, чем представители других профессий.

мере это относится и к требованию об уведомлении ВТО о соглашениях, которые находятся на стадии подготовки. В более высоком уровне прозрачности заинтересованы и студенты, и поставщики образовательных услуг, для которых информация о существовании соглашений о признании квалификаций очень важна (какие именно квалификации, между какими странами или профессиональными организациями, и т.д.).

Действие существующих положений ГАТС имеет ограниченный характер и не способно в полной мере обеспечить признание квалификаций. Действительно, члены ВТО могут обратиться к участникам того или иного соглашения с просьбой о присоединении к данному соглашению или выступить с инициативой о подготовке нового, сопоставимого соглашения, однако это не означает, что на них будет распространен режим признания квалификаций.

В области признания квалификаций ГАТС не требует использования каких-либо определенных стандартов. Страны – члены ВТО по своему усмотрению решают, на каких основаниях они предоставляют (или не предоставляют) другим странам режим признания квалификаций. Единственным требованием является недискриминационный подход к отдельным странам. Подобным же образом требование о том, что «каждый член обеспечивает адекватные процедуры для проверки компетентности профессионалов любого другого члена», не предписывает, какими именно должны быть эти «адекватные процедуры», позволяющие определять уровень компетенции таких специалистов и обеспечивающие защиту интересов потребителей.

Разработка международных стандартов в рамках ГАТС не предусматривается. Согласно Статье VII, они должны быть разработаны членами ВТО, но на уровне межправительственных и неправительственных организаций. К международным же стандартам – применительно к осуществлению профессиональной деятельности и признанию квалификаций – относится и формулировка «по возможности, признание должно быть основано на критерии, согласованном на многостороннем уровне», т.е. члены могут не использовать такие стандарты, если не видят в этом необходимости.

Поскольку ГАТС является соглашением между правительствами стран и действует в отношении неправительственных организаций лишь в том случае, если при подготовке и заключении соглашений последние осуществляют полномочия, возложенные на них государственными органами соответствующих стран, соглашения, подготовленные профессиональными организациями и заключенные между ними, могут не подпадать под правила ГАТС. Однако значительная часть положений о признании квалификаций относится к компетенции именно профессиональных организаций, поэтому для развития международного режима признания квалификаций необходима система механизмов интеграции профессиональных организаций в процесс подготовки соглашений о признании квалификаций.

ГАТС и проблемы качества образования¹⁹

Вопросы признания квалификаций и обеспечения качества достаточно тесно связаны. В первую очередь, признание определенных квалификаций является своеобразным «сигналом» о их качестве студентам, преподавателям, профессиональным и лицензирующим организациям. В свою очередь оценка соответствия иностранных квалификаций тем или иным стандартам с целью принятия решения о признании или непризнании этих квалификаций требует системы принципов, процедур и критериев, позволяющих оценивать качество квалификаций. Таким образом, системы обеспечения качества образования являются источником важной информации о стандартах, обеспечиваемых учебными учреждениями и программами на национальном уровне и одним из инструментов, позволяющих добиваться международного признания квалификаций данной страны.

Далее, в условиях интернационализации образования и открытия сектора образования для иностранных поставщиков требуется, во-первых, обеспечить включение в систему обеспечения качества максимально широкого круга поставщиков образовательных услуг на национальном рынке, и во-вторых – выработать общие подходы и принципы обеспечения

¹⁹ При подготовке материала использованы результаты исследования ОЭСР, представленные в публикациях: Quality and Recognition in Higher education. The Cross-Border Challenge. OECD, 2004; Key Trends and Issues in Cross-Border Post-Secondary Education. OECD/CERI, 2004. В значительной степени раздел опирается на «Руководящие принципы по обеспечению качества в сфере трансграничного высшего образования» (Guidelines for Quality Provision in Cross-Border Higher Education), разработанные совместно ОЭСР и ЮНЕСКО.

качества, причем как поставщиков, так и пользователей образовательных услуг. В связи с этим важнейшее значение имеет диалог национальных программ обеспечения качества, развитие сотрудничества между соответствующими органами различных стран. В настоящее время такой диалог идет, определенное сближение между ними происходит, особенно в региональных пространствах, например, в ЕС и шире, в рамках процесса формирования общеевропейского пространства высшего образования. Однако существенные различия между стандартами, правилами и подходами, применяемыми в разных странах, по-прежнему сохраняются. Развитие международного сотрудничества и обмена информацией по квалификационным системам и требованиям может помочь организациям, отвечающим за признание квалификаций, более эффективно оценивать и использовать информацию, предоставляемую национальными агентствами, работающими в области обеспечения качества.

Важный инструмент международного сотрудничества – региональные конвенции ЮНЕСКО о признании квалификаций – прямо не связаны с вопросами обеспечения качества и аккредитации. Однако в Лиссабонской конвенции (Раздел VIII. Информация об оценке высших учебных заведений и программ) предусматривается следующее:

«Каждая Сторона предоставляет адекватную информацию о любом учебном заведении, входящем в ее систему высшего образования, и о любой программе, осуществляемой такими заведениями, с целью предоставления полномочным органам других Сторон возможности удостовериться, дает ли качество квалификаций, присваиваемых этими заведениями, основание для их признания в стране, где испрашивается признание. Предоставляется следующая информация:

а) в случае создания Сторонами системы официальной оценки высших учебных заведений и программ: информация относительно методов и результатов этой оценки, а также конкретных стандартов качества для каждого типа учебного заведения, присваивающего квалификации высшего образования, и для программ, ведущих к получению таких квалификаций;

б) в случае, если Стороны не создали систему официальной оценки высших учебных заведений и программ: информация относительно признания различных квалификаций, полученных в любом высшем учебном заведении или в рамках любой программы высшего образования, при условии, что такие высшие учебные заведения и такие программы высшего образования относятся к официальной системе высшего образования страны».

Растущие объемы трансграничного предложения образовательных услуг и неуклонная либерализация услуг в сфере образования, проблемы и возможности, возникающие в сфере образования в связи с процессами глобализации, стимулируют процессы поиска коллективных решений и механизмов, направленных на обеспечение качества трансграничного образования.

Примером региональной модели, обеспечивающей интегрированный подход к проблемам взаимного признания и обеспечения качества, являются выработанные в рамках Болонского процесса Стандарты и процедуры по обеспечению качества и Квалификационные рамки для общеевропейского пространства высшего образования, принятые в 2005 г. в Бергене²⁰.

Примером глобальной модели является инициатива ЮНЕСКО по созданию Глобального форума по обеспечению качества образования, аккредитации и признанию квалификаций, для обсуждения актуальных проблем в области трансграничного высшего образования, включая вопросы, относящиеся к социальным, политическим, экономическим и культурным аспектам трансграничного образования в контексте глобализации. Форум дополняет прочие инициативы ЮНЕСКО, включенные в Среднесрочный план на 2002–2007 гг., и призван усилить сотрудничество с другими международными организациями и форумами. Первая встреча участников Форума состоялась в октябре 2002 г. Разработан План действий, предусматривающий:

- разработку и принятие системы руководящих принципов;
- пересмотр региональных конвенций;
- проведение исследований, направленных на более глубокое осмысление

²⁰ В данном разделе модель не рассматривается. Подробнее об этом см.: Ларионова М.В. Сотрудничество в сфере образования в Европе: нормативная основа, методы и инструменты кооперации. М.: Логос, 2006.

концепции «общественного блага» и значения трансграничного высшего образования с точки зрения расширения доступа к образованию.

Идея разработки системы руководящих принципов сформулирована следующим образом: «Система высшего образования и относящиеся к ней профессиональное сообщество нуждаются в системе определяющих политических принципов и рекомендаций, которые бы использовались в сфере трансграничного высшего образования, были значимыми, актуальными и этически обоснованными и основывались на принципе взаимоуважения, как это принято в деловом мире. В условиях продолжающейся диверсификации сферы высшего образования указанная система должна быть достаточно открытой с тем, чтобы к этим принципам могли присоединиться все высшие учебные заведения». Наличие таких принципов призвано способствовать созданию устойчивых трансграничных партнерств, участники которых будут придерживаться добросовестной практики. Задача заключается не столько в регулировании сферы высшего образования, сколько в стимулировании позитивных перемен на основе соответствующих рекомендаций – особенно в контексте деятельности и целей ЮНЕСКО.

Разработка «Руководящих принципов» была осуществлена ОЭСР в сотрудничестве с ЮНЕСКО, для которой публикация настоящего документа является исполнением обязательства Секретариата в соответствии с решением 33-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО, прошедшей в октябре 2005 г. В рамках ОЭСР проект «Руководящих принципов» был инициирован Управляющим советом Центра исследований и инноваций в образовании (Governing Board of the Centre for Educational Research and Innovation, CERI) еще в 2003 г. в качестве дополнительной деятельности в области интернационализации и повышения профессионализма в сфере высшего образования. Текст «Руководящих принципов» был утвержден Советом ОЭСР 2 декабря 2005 г.²¹ Руководящие принципы не обладают обязательной юридической силой – ожидается, что страны-члены будут реализовывать эти принципы

с учетом особенностей национальных систем высшего образования – и формулируют рекомендации для действий по обеспечению качества трансграничного образования и защиты от недобросовестных поставщиков для заинтересованных сторон всех уровней:

- органов государственного управления;
- высших учебных заведений/поставщиков образовательных услуг;
- студенческих организаций;
- органов обеспечения качества и аккредитации;
- органов признания академических степеней;
- профессиональных ассоциаций.

Рекомендации органам государственного управления включают, с одной стороны, меры, направленные на обеспечение справедливых условий для поставщиков услуг трансграничного высшего образования, с другой стороны – меры по расширению доступности услуг высшего образования и созданию системы защиты пользователей этих услуг через развитие надежных и прозрачных национальных систем обеспечения качества. Таким образом, Руководящие принципы представляют собой дополнительный инструмент мягкого права, который может использоваться органами государственного управления для защиты своей системы высшего образования, с одной стороны, и повышения ее качества и привлекательности для иностранных поставщиков и пользователей – с другой стороны. Однако для этого потребуются не только наиболее эффективным образом использовать их для расширения возможностей национальных систем в области обеспечения качества и аккредитации на сферу трансграничного высшего образования, но и максимально полно реализовать потенциал Руководящих принципов как основы для координации на международном уровне. При этом важно помнить, что документ касается только одного из подсекторов образования. Можно предположить, что по мере усиления либерализации других подсекторов появятся инициативы, направленные на обеспечение качества трансграничных образовательных услуг по всему сектору образования.

²¹ Перевод полного текста Руководящих принципов представлен в Приложении к монографии «Анализ рисков и потенциальных возможностей российского образования в условиях присоединения к Всемирной торговой организации» (изд-во «ТЕИС», в печати).