

УДК 341.954

**Д. И. Михайлов**

канд. юрид. наук

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

**ПРИЗНАНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ КАК ЗНАЧИМАЯ ГАРАНТИЯ  
ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ  
ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ**

*В настоящей статье рассматриваются правоотношения в сфере международного признания квалификаций иностранных трудовых мигрантов. Значительное внимание уделено проблемам перехода от декларативного универсализма к дифференцированной оценке уровня квалификации иностранных трудовых мигрантов. Анализируется ряд правил, содержащихся в Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (ETS № 165) от 11 апреля 1997 г., а также в Рекомендациях ЮНЕСКО и Совета Европы.*

Для участия иностранных граждан в трудовых и социальных отношениях большое значение имеет эффективная система правил

подтверждения их квалификации, обеспечивающая оптимальную оценку реальных возможностей мигрантов к выполнению трудовых обязанностей по определенной специальности и квалификации.

Однако сложившаяся в настоящее время система международных и национальных правил о признании и подтверждении квалификации не в полной мере отвечает современным требованиям. Это обусловлено рядом объективных и субъективных причин, связанных как со спецификой подготовки специалистов в конкретном государстве или регионе, так и региональными особенностями использования знаний и навыков специалистов.

Систему источников правил о признании квалификации в значительной степени образуют международные соглашения, нормы которых обеспечивают декларативно-ограниченное признание документов о квалификации, выдаваемых на территории определенного государства или группы государств. Нормами данных соглашений не может быть обеспечен дифференцированный подход, учитывающий особенности не только конкретных учебных заведений, но и региональных образовательных конгломератов. Указанная слабая сторона таких международных соглашений, обусловленная политическими причинами их заключения и ратификации, устраняется в настоящее время посредством внутренних стандартов, разрабатываемых самими компаниями-работодателями. Однако такой способ преодоления вынужденного межгосударственного универсализма во взаимном признании документов о квалификации специалистов влечет за собой ряд негативных тенденций:

- формирование замкнутых региональных конгломератов, в пределах которых имеет место безусловное признание документов о квалификации, в отсутствие осязаемых перспектив на расширение взаимодействия в сфере заимствования знаний и опыта выпускников высокорейтинговых учебных заведений из других регионов. Следствием указанной закрытости в конечном итоге является отставание в научно-технической сфере. При этом компания-работодатель в силу ряда причин экономико-правового характера не всегда может организовать систему подтверждения иностранных документов о квалификации необходимых ей специалистов самостоятельно или инициировать построение и совершенствование такой системы на уровне государства, резидентом которого эта компания является. Такие формы международного профессионального обмена, как стажировки, могут только ослабить негативный эффект закрытости профессиональной среды, но не устранить его;

- формирование систем национального и регионального квалификационного протекционизма, при котором профильные

государственные органы, заинтересованные в сохранении и расширении национальной системы образования, будут способствовать усложнению национальных правил подтверждения иностранных документов о квалификации, выданных на территории государств, с которыми у данной страны отсутствуют соглашения о взаимном признании соответствующих документов. Такая протекционистская поддержка национальных учебных заведений в конечном итоге приводит к оставлению компаний-резидентов данного государства без значимых для них иностранных специалистов, особенно в лицензируемых сферах деятельности таких, как атомная энергетика, транспорт, здравоохранение и образование. При этом компании-работодатели не всегда могут преодолеть административно-правовые барьеры, не оправданно усложняющие подтверждение квалификации иностранных специалистов, в которых данная организация нуждается;

– формирование практики заключения трудовых договоров с высококвалифицированными специалистами, необходимыми для дальнейшего развития экономики того или иного государства на кабальных условиях, предполагающих понижение работника в должности, прохождение за его счет переподготовки, понижение заработной платы и иных форм вознаграждений за квалифицированный труд. При этом абстрагируясь от особенностей трудо-правовых норм того или иного государства, допускающих или напротив исключаящих недействительность кабальных условий трудового договора, установление неблагоприятного характера трудовых отношений будет существенно осложнено формальной легитимностью правил, усложняющих подтверждение квалификации иностранного работника.

Указанные негативные тенденции приводят к замедлению научно-технического прогресса и экономического роста как в масштабах конкретного государства, так и в общемировых масштабах.

Для преодоления негативных последствий рассмотренного подхода очевидной является необходимость поэтапного перехода от регламентации национального и международного признания квалификаций на базе принципа декларативного универсализма к регламентации такого признания в соответствии с принципом дифференцированной оценки конкретных учебных заведений и конкретных специалистов.

Важным шагом к такому переходу на международном, хотя и региональном уровне явилось принятие Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (ETS № 165) от 11 апреля 1997 г. (Лиссабонской конвенции). В ст. IV-1 и VI-1 данной Конвенции закреплена презумпция соответствия квалификаций, приобретаемых в странах-участниках,

достаточного как для доступа к высшему образованию (ее ступени), так и для профессиональной реализации на рынке труда [1]. В соответствии с данной презумпцией соответствие квалификации считается установленным, пока не будет подтвержден факт наличия существенных различий между соответствующими квалификациями в государстве приобретения и в государстве признания. Названная презумпция предполагает отказ от декларативного безусловного признания квалификации в пользу сочетания доверия и контроля при регламентации рассматриваемых отношений. При этом значимым пробелом в регламентации международного признания квалификаций явилось отсутствие в Лиссабонской конвенции норм, закрепляющих условия (фактические составы), в силу наличия которых различия квалификаций, приобретаемых в государствах-участниках данной Конвенции, могут считаться существенными. Данный пробел был частично восполнен принятием правила п. 37 Рекомендации о критериях оценки иностранных квалификаций ЮНЕСКО и Совета Европы, одобренной Комитетом Лиссабонской Конвенции 23 июня 2010 года [2]. В соответствии с данным правилом, условиями существенности расхождения квалификаций в государствах приобретения и признания являются: а) значимые расхождения в условиях доступа к последующим ступеням высшего образования и оплачиваемой профессиональной деятельности; б) значимые расхождения в учебных планах и программах, применяемых в учебных заведениях данных государств. К сожалению, оба названных критерия являются излишне формализованными и универсальными. Условия доступа к последующей ступени образования или оплачиваемой профессиональной деятельности могут характеризовать не реальный уровень образовательной системы конкретного государства, а специфику административного регулирования той или иной сферы экономики и образования в данном государстве. Например, повышенные требования к соискателям степени доктора наук могут являться следствием не заниженных требований к соискателям степени бакалавра или магистра наук, а традициями в регламентации образовательного процесса. Повышенные требования к соискателю оплачиваемой должности могут быть следствием как недостаточной степени доверия к результатам обучения по соответствующей специальности со стороны компетентных органов конкретного государства, так и следствием замещения гражданско-правовых норм административно-правовыми в качестве инструмента обеспечения безопасности товаров, работ и услуг. Значимые расхождения учебных планов и программ не всегда оказывают существенное влияние на уровень подготовки специалистов. Современные концепции

высшего образования должны быть направлены не на приобретение специалистами шаблонных профессиональных навыков, ориентированных на конкретные сферы соответствующей профессии, а на приобретение универсальных способностей, которые могут быть использованы в смежных профессиональных сферах. Отсутствие в учебных программах тех или иных тематических разделов не означает понижение качественного уровня образования, точно также, как и совпадение базовых разделов учебных программ учебных заведений государств приобретения и признания квалификации не означает равнозначный уровень приобретаемой специалистами квалификации.

Наряду с данным пробелом следует отметить и другой значимый недостаток Лиссабонской конвенции – приоритет доверия результатам административного контроля качества образования каждого государства-участника, закрепленный в ст. VIII.1 [1]. Базовым, неустранимым недостатком административного права как регулятора любого вида деятельности, в том числе и образования, является противоречие государственного (общественного) и ведомственного интересов. При этом государственный интерес в данном случае состоит в повышении уровня качества образования, а ведомственный интерес контролирующего органа – в обеспечении развития системы образования, зависимой от масштабов подготовки специалистов и извлечения прибыли. Разграничение компетенции в сфере регулирования и контроля качества образования между двумя разными органами исполнительной власти может лишь уменьшить, но не устранить противоречия государственного и ведомственного интересов при выработке требований, форм и методов контроля за их соблюдением учебными заведениями. В этой связи поиск эффективного компромисса между национальными и международными (региональными) образовательными стандартами представляется бесперспективным направлением оптимизации международного признания квалификаций.

Следующим этапом перехода от декларативного универсализма к дифференцированной оценке стало принятие Советом Европы и ЮНЕСКО Рекомендации по использованию квалификационных рамок в признании иностранных квалификаций 19 июня 2013 года, одобренной Комитетом Лиссабонской Конвенции [3]. В данном международном акте впервые нашла отражение зависимость уровня квалификации от национальных квалификационных рамок – более емкой категории, в сравнении с национальными образовательными стандартами и учебными программами. В п. II.5 и II.6 Рекомендации от 19 июня 2013 года содержится указание на целесообразность облегчения (упрощения) признания документов об образовании при

наличии в государстве его приобретения таких национальных образовательных рамок, которые соответствуют всеобщим рамкам, таким как квалификационные рамки Европейского пространства высшего образования (QF-EHEA) и квалификационные рамки для непрерывного образования (EQF-LLL) [3]. При этом согласно п. II.6 комментируемого международного акта, такое облегчение не означает автоматическое признание [3]. Данная констатация означает отсутствие достаточности указанных европейских образовательных рамок для завершения перехода от декларативного универсализма к дифференцированной оценке уровня качества при регламентации признания иностранных квалификаций. Обусловлено это тем, что европейские квалификационные рамки QF-EHEA и EQF-LLL основаны на оценке потенциального объема знаний, которые теоретически может приобрести студент (специалист) в результате реализации относительно унифицированных систем образовательных кредитов (пунктов за период обучения). Однако условный кредитный пункт представляет собой всего лишь оптимизированную для целей контроля базовую единицу, наполнение которой реальными знаниями конкретных специалистов зависит от ряда факторов, унификация которых представляется невозможной. Не случайно в п. 29 вышеупомянутой Рекомендации о критериях оценки иностранных квалификаций ЮНЕСКО от 23 июня 2010 года отмечается необходимость учета статуса **конкретной** образовательной организации и /или программы для оценки уровня и обусловленного этим уровнем статуса квалификации конкретного специалиста в связи с широким разнообразием высших учебных заведений и развитием транснационального обучения [2]. К сожалению, данная рекомендация не была должным образом развита посредством закрепления как дефиниции (признаков) статуса образовательной организации, так и критериев его рейтинговой оценки. В настоящее время рейтинги высших учебных заведений формируются, исходя из результатов научных достижений их профессорско-преподавательского состава и степени востребованности выпускников на рынке труда. Однако научные достижения преподавателей конкретного учебного заведения могут быть следствием благоприятного стечения обстоятельств: а) географического нахождения учебного заведения; б) его доминирующего положения учебного заведения на рынке образовательных услуг; в) низкой степенью академической мобильности специалистов высшей квалификации. При этом условия работы в данном учебном заведении могут не обеспечивать должного уровня наполнения кредитных пунктов реальным интеллектуальным контентом. Востребованность выпускников учебного заведения на рынке труда может быть обусловлена как его доминирующим положением на

рынке образовательных услуг, так и рядом репутационных и традиционалистских факторов, а также не отражать реального уровня качества подготовки специалистов в данном заведении.

Представляется, что разработчики Рекомендации ЮНЕСКО от 23 июня 2010 года вкладывали в термин «учет статуса образовательной организации» иной смысл, чем совокупность научных и практических результатов деятельности данной организации [2]. На наш взгляд, под статусом образовательной организации следует понимать ее экономическое и правовое положение в конкретном государстве или регионе. Экономическое положение образовательного учреждения характеризует размер ее финансовых ресурсов, а правовое положение – уровень качества управления этими ресурсами. Таким образом, завершение перехода к эффективной дифференцированной оценке качества подготовки специалистов в сфере международного признания квалификаций возможно только посредством закрепления в международных актах критериев оценки экономического и правового положения конкретного учебного заведения.

Оценка экономического положения учебного заведения целесообразна не в абсолютных стоимостных величинах, а в условных единицах, скорректированных с учетом как ВВП на душу населения, так и степени социального неравенства.

Оценка правового положения учебного заведения представляется более значимой в сравнении с экономической, так как именно им определяется уровень эффективности управления имеющимися финансовыми ресурсами образовательной организации. По этой причине оценка правового положения учебного заведения не может быть сведена к единому критерию или стандарту. В основе оценки правового положения должны быть критерии, характеризующие эффективность управления учебным процессом и имуществом организации. Такие критерии должны учитывать содержание следующих норм гражданского права государства, резидентом которого является образовательная организация, и следующие положения учредительных документов данной организации:

- об организационно-правовой форме учебного заведения, включая компетенцию органов управления и порядок их формирования;
- о порядке распределения прибыли (дохода) от оказания образовательных и смежных с ними услуг (работ);
- о гарантиях академической самостоятельности в рамках принятой стандартизации образования.

Рассматриваемые критерии должны также учитывать содержание следующих норм трудового и административного права государства,

резидентом которого является образовательная организация, а также положения коллективных договоров:

- о гарантиях трудовых прав профессорско-преподавательского состава;
- о стимулировании профессорско-преподавательского состава за конкретные достижения и результаты;
- об условиях проведения конкурсов на замещение соответствующих должностей;
- о размере, порядке и прозрачности определения академической нагрузки профессорско-преподавательского состава.

Признание иностранных квалификаций может быть необременительным для мигрантов-соискателей и при этом отвечать интересам общества и государства только в случае оценки уровня качества образования, исходя из экономической и правовой базы образовательных услуг. Система образования любого государства не может обеспечить надлежащий уровень качества образования в отсутствие национальных правил, которые формируют эффективную систему управления учебными заведениями, систему распределения прибыли, обеспечивающую направление значительной ее части на непосредственное оказание образовательных услуг, умеренную академическую нагрузку преподавателей. По этой причине международно-правовая регламентация признания иностранных квалификаций на базе производных факторов оценки качества квалификации мигрантов не может обеспечить надлежащую репрезентативность такой оценки. Следствием отсутствия такой репрезентативности становится усложнение порядка признания квалификации мигрантов, ущемление их трудовых прав или возникновение у работодателей принимающего государства проблем в сфере квалификации персонала.

Для преодоления рассмотренных негативных тенденций необходима разработка и принятие системы международно-правовых норм, регламентирующих признание иностранных квалификаций на базе оценки не только содержания образовательного контента и системы национального контроля качества образования, но и на основе экономических и правовых условий, обеспечивающих процесс оказания образовательных услуг. Такой подход к международной регламентации признания иностранных квалификаций позволит не только повысить уровень защиты квалифицированных трудовых мигрантов, но и станет значимым стимулирующим фактором для совершенствования национальной правовой базы в области качества образования для многих государств.



## Список использованных источников

1. Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (ETS № 165) от 11 апреля 1997 г. (Лиссабонской конвенции) // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2017.

2. Рекомендация о критериях и процедурах оценки иностранных квалификаций: разработана Генеральным директором IV Совета Европы и Отделом высшего образования ЮНЕСКО; одобрена Комитетом Лиссабонской конвенции 23 июня 2010 года // Режим доступа: <http://nic.gov.ru/ru/docs/foreign/lis/nqf>; Дата доступа: 26 марта 2017 года.

3. Рекомендация по использованию квалификационных рамок в признании иностранных квалификаций: разработана Генеральным директором II Совета Европы и Отдел педагогического развития и высшего образования ЮНЕСКО; одобрена Комитетом Лиссабонской конвенции 19 июня 2013 года // Режим доступа: <http://nic.gov.ru/ru/docs/foreign/lis/nqf>; Дата доступа: 26 марта 2017 года.

*This article examines the legal relations in the sphere of international recognition of foreign qualifications of labour migrants. Considerable attention is paid to the problems of transition from declarative universalism to a differentiated assessment of the level of qualification of foreign labor migrants. Examines the number of rules contained in the Convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the European region (ETS No. 165) on April 11, 1997, and the Recommendations of UNESCO and the Council of Europe.*