

---

---

## **РОЛЬ СОВЕТА ЕВРОПЫ В СТАНОВЛЕНИИ ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**А.Е. Тарасов**

Генеральный секретариат  
Министерство иностранных дел Российской Федерации  
*Смоленская-Сенная пл., 32/34, Москва, Россия, 119200*

В статье анализируется роль Совета Европы в становлении общеевропейского сотрудничества в области высшего образования. Автором дается обобщенная характеристика деятельности региональной международной организации в данной сфере в 40—60-е гг. XX века. Обосновывается мысль о том, что в рамках Совета Европы были заложены основы современных интеграционных процессов в области высшего образования на европейском пространстве.

**Ключевые слова:** Совет Европы, Европейский союз, высшее образование, Болонский процесс.

В 2013 году исполнилось 64 года с момента основания Совета Европы (СЕ), одного из первых политических межправительственных и межпарламентских форумов на европейском пространстве.

При обсуждении проблематики, связанной с зарождением современной интеграции, в работах исследователей речь зачастую ведется о проблемах экономики, которые побудили европейские государства к интеграционному сотрудничеству. В этой связи отсчет времени запуска интеграционных процессов ведется соответственно с момента подписания Римских договоров о создании Европейского Сообщества по атомной энергии и Европейского экономического Сообщества в 1957 году.

Когда вопрос касается более узкой специализации, в частности, предпосылок и становления интеграционных процессов в области высшего образования, то и здесь внимание исследователей традиционно акцентируется на теперь уже современном Европейском союзе и, в частности, его образовательных программах (например, ERASMUS, SOCRATES, TEMPUS, TACIS) [12]. Безусловно, Евросоюз играет весьма важную роль в развитии европейского сотрудничества в сфере образования и, в частности, реализации известного общеевропейского проекта — Болонского процесса.

Вместе с тем незаслуженно обходится стороной старейший европейский политический форум, международно-правовой региональный институт — Совет Европы, в рамках которого были заложены основы будущего общеевропейского сотрудничества. В российской историографии роль Страсбургской организации в этом процессе в период 50-х гг. раскрывается весьма отрывочно и лапидарно. Между тем она очень важна с точки зрения существенного нарастания предпосылок панъевропейской интеграции в области высшего образования.

Прежде всего, следует отметить, что образование Совета Европы в 1949 году (1) означало по сути дела появление первого межправительственного механизма, ориентированного на формирование европейского единения в плоскости гума-

нитарно-социальных проблем, создания культурно-правового пространства [11]. Иными словами, с самого создания Совет Европы свою приоритетную задачу усматривал в наиболее широких по тематическому охвату направлениях интеграционного межгосударственного сотрудничества европейских стран. Оно неизбежно должно было включать в себя и тематику образования. Неслучайно поэтому, что Совет Европы, сделав своим «профилем» гуманитарно-социальные проблемы, включая политику в области образования и высшей школы, в течение длительного времени, несмотря на растущий и все более расширяющийся потенциал интеграционного процесса в рамках ЕЭС, оставался главным «мотором» межгосударственного сотрудничества в этой сфере [10].

Важным в связи с вышесказанным представляется текстуальное воспроизведение положений об интеграционных задачах Совета Европы, закрепленных в Уставе Организации. Всемирная акцентировка этих положений представляется важным еще и с учетом прилагаемых некоторыми странами в последние годы попыток «заузить» понимание уставных целей СЕ, сведя их исключительно к избирательному набору правозащитных тем и исказив тем самым широкий контекст уставных положений. Устав же Организации определяет, что «целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу. Эта цель будет достигаться усилиями органов Совета Европы посредством рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключения соглашений и проведения совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной областях, равно как и путем поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод» [8]. Изначальная широкая основа интеграционной политики СЕ вряд ли может вызвать какие-либо сомнения.

Соответственно, с самого начала деятельности Организации проблематика высшего образования заняла в ней заметную нишу. Необходимо при этом подчеркнуть, что развитие многостороннего межправительственного сотрудничества на этом направлении стимулировалось не только директивным органом Совета Европы — Комитетом министров (КМСЕ). Ощутимый вклад в продвижение этого сотрудничества внес и другой уставной орган СЕ, обладающий консультативными функциями — Парламентская Ассамблея (ПАСЕ). И надо отдать должное ПАСЕ — ряд ее первых рекомендаций сыграл значительную роль в деле привлечения внимания правительств стран-членов к тематике высшей школы, а также в деле практического формирования политики организации в данном вопросе.

Первым документом СЕ, который можно в связи с этим рассматривать в качестве основополагающего, стала Резолюция Комитета министров № 28 от 4 ноября 1949 года. Суть ее заключается в том, что данная резолюция практически обозначила задачу формирования в рамках Совета Европы системы конвенций, регулирующих политику стран-членов в различных вопросах культуры. Содержание и самый контекст Резолюции КМСЕ дают основание полагать, что она, не именуя пока сферу образования как таковую, очевидно подразумевала ее в общем комплексе вопросов культуры. В любом случае она явно определила путь и форму решения

интеграционных задач, который стал доминирующим для Совета Европы — через разработку многосторонних конвенций и создание за счет этого конвенционной системы СЕ, регулирующей различные аспекты того или иного вопроса. Наряду с этим можно заметить, что сама по себе Резолюция КМСЕ (49) 28 стала ответом на соответствующую Рекомендацию ПАСЕ, в которой была сформулирована идея разработать «между государствами-участниками СЕ систему конвенций в области культуры и в духе соглашений, уже достигнутых между некоторыми государствами». Парламентарии адресовали эту идею-предложение Комитету министров, который и облек ее в форму директивного для стран-членов документа.

Первое упоминание об области образования в качестве самостоятельной сферы интереса Совета Европы в конвенциональном аспекте встречается в Европейской Конвенции о защите прав человека 1952 года (ЕКПЧ) [2], в Протоколе к которой было зафиксировано фундаментальное право человека на образование [7]. ЕКПЧ, как известно, положена в основу всей деятельности Совета Европы. На ней базируется вся система так называемых «европейских ценностей» и «европейских стандартов», все международные обязательства стран-членов СЕ, вся мониторинговая система СЕ по проверке этих обязательств. Упоминание в ЕКПЧ о праве на образование лишней раз подчеркивает значимость этой сферы интеграционной политики Совета Европы, которую изначально имели в виду основатели Страсбургской организации.

Развитие политики СЕ в области образования строилось на основе нормотворческого подхода, формирования конвенционного механизма, выработки стандартов и критериев. Работа СЕ во многом была сосредоточена на поиске взаимоприемлемых подходов со стороны правительств, которые смогли бы обеспечить в государствах-участниках равные права и возможности для граждан в обучении и получении образования.

Важным представляется отметить первые конвенции Совета Европы, непосредственно направленные на определение общих для стран-членов правовых стандартов в области высшего образования. Они заложили правовую базу сотрудничества между государствами Европы в сфере высшего образования на весь последующий период [1].

Первым таким документом стала Европейская Конвенция 1953 года об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты [4]. Суть Конвенции сводится к двум главным принципам. Прежде всего, договаривающиеся стороны договора признают эквивалентность своих национальных дипломов, дающих право на поступление в университеты. И другое — граждане государств-участников Конвенции, опираясь на признанную в международно-правовом порядке эквивалентность таких дипломов, получают право на поступление в университеты и получение университетского образования на территории всех стран — членов Конвенции.

Следующим шагом в становлении правовой основы межгосударственного сотрудничества стран СЕ в области высшего образования стала принятая 15 декабря 1956 года Европейская Конвенция об эквивалентности периодов университетского образования [5]. Согласно Конвенции, стороны принимают на себя обяза-

тельства признавать период обучения, проведенный студентом в университете другого государства — участника Совета Европы, как эквивалентный аналогичному периоду обучения в национальном университете при условии, что руководство первого выдаст студенту сертификат, подтверждающий его успешное завершение данного периода обучения. Предусматривается и взаимное признание успешно сданных университетских экзаменов и, соответственно, последующую квалификационную профессиональную аттестацию. Ответственность за добросовестное выполнение положений Конвенции возлагалась на правительства государств-участников, а также на университеты — последние несли взаимную ответственность за качество результатов обучения.

Значение этих двух правовых инструментов Совета Европы трудно недооценить. Оба документа создали правовую основу для решительного поворота государственной политики европейских стран в сторону создания и признания общих для них правил получения высшего университетского образования и профессиональной аттестации. Они снимали прежние национальные преграды в области высшего образования, что по сути дела расчистило дорогу не просто унификационно-интеграционной политике и реальному международному сотрудничеству на этом направлении. Речь шла, пожалуй, о создании одной из наиболее весомых предпосылок для последующего успешного развития процесса европейской интеграции в целом. Обе Конвенции связали государства-участники обязательством поддерживать как можно более высокий стандарт качества получаемого университетского образования, вменив по сути дела в обязанность правительствам стран-членов отслеживать и — в случае необходимости — корректировать ситуацию в данном вопросе.

Говоря о первых конвенциях Совета Европы в области высшего образования, нельзя также не упомянуть о Европейской культурной Конвенции (ЕКК), принятой в 1954 году [6]. Последняя, правда, не вычленяет сферу высшего образования в качестве специального объекта правового регулирования. Важное значение этой Конвенции применительно к теме исследования — в ином. Конвенция создала платформу для общеевропейского сотрудничества в культурно-гуманитарной плоскости в целом. Она закрепила принципы для переосмысления основ европейского сотрудничества в области культуры. Ее изначальная цель заключалась в том, чтобы сформулировать наиболее общие, наиболее широкие по охвату принципы такого сотрудничества на длительную перспективу. Соответственно, для темы исследования необходимо иметь в виду, что государства-участники СЕ, исходя из посылки охвата области высшего образования своей общей политикой в области культуры, обозначили в данной Конвенции и «отправные» подходы к области высшего образования. По сути дела Конвенция закрепляет ряд принципиальных политико-философских констант, лежащих в основе европейского межгосударственного сотрудничества в гуманитарно-культурной сфере, включая и вопросы политики образования.

Конвенция, в частности, всемерно акцентирует идеи развития взаимопонимания между народами Европы на основе уважения их культурного разнообразия,

«национальных вкладов» в общеевропейское культурное достояние, отражающее универсальные основополагающие ценности. Она поощряет изучение языков, истории и цивилизации договаривающихся сторон. Конвенция содействует совместным усилиям на этом направлении. Одной из ее целей стало, по сути дела, поощрение такого интеграционного принципа, как «мобильность и обмен» (2) в европейских рамках.

Особенностью Конвенции стал и ее открытый характер, позволяющий участвовать в ней и государствам, не являющимся членами Совета Европы. Данное обстоятельство существенно расширило географические и политические рамки межправительственного взаимодействия в культурно-гуманитарной плоскости посредством открытия доступа к совместным проектам для европейских стран, не входящих в Организацию. Участие СССР (3), а впоследствии в порядке преемства и Российской Федерации в Европейской культурной Конвенции обеспечило в дальнейшем международно-правовую основу для органического присоединения России к уже наработанной в рамках Совета Европы европейской «тканью» межгосударственного сотрудничества.

В 1959 году была принята Европейская Конвенция об академическом признании университетских квалификаций [3]. Положение о взаимном признании квалификаций, полученных в университете одного государства-участника, предусматривало возможность обладателя квалификации продолжать обучение на следующей ступени образования в университете любого другого государства — участника Совета Европы (также взаимно признавались и академические степени). Вместе с тем университеты имели право самостоятельно определять требования к уровню владения языком обучения кандидата и «в случае, если экзаменационные требования зарубежного университета не включали предметы, предписанные национальными квалификационными стандартами, отказывать в признании до момента сдачи дополнительного экзамена по требуемому предмету».

В рамках Совета Европы одновременно совершенствовалась и организационная основа сотрудничества. С 1959 года вводится, в частности, практика проведения регулярных сессий постоянной Конференции министров образования государств-участников СЕ, которая становится ключевым механизмом в многостороннем взаимодействии. Встречи министров в формате Конференции проходили каждые два года. На протяжении 64-летнего существования СЕ состоялось более 20 сессий.

В Резолюции первой сессии Конференции (12—13 ноября 1959 г., Гаага) было подтверждено важное значение проблематики образования и необходимость налаживания постоянного сотрудничества в данной области, в том числе с участием международных организаций (ЮНЕСКО, ЗЕС, ЕЭС). Министры рекомендовали профильным ведомствам в странах-членах принимать активное участие в подготовке и проведении министерских конференций. В повестку дня следующих встреч было предложено внести вопросы, связанные со «стандартами и квалификациями, соответствующими потребностям национальных экономик и требованиям европейских и международных организаций, эквивалентностью степеней и ди-

пломов между государствами-участниками СЕ, адаптацией образовательных методов и программ в соответствии с потребностями современного общества». Представляется возможным предположить, что в рамках министерских конференций были сформулированы задачи стратегического характера, которые нашли свое отражение в будущем взаимодействии европейских стран в рамках Болонского процесса.

По завершении первой сессии решено было также — в целях углубления европейского сотрудничества в области образования — готовить к каждой сессии совместный доклад «Европейское сотрудничество в области образования» (с участием представителей ЮНЕСКО, ОЭСР, Комиссии ЕС, ЕАСТ и Секретариата Совета Европы). Такие доклады должны были служить в качестве «отправных» документов в ходе заседаний постоянной Конференции министров образования.

Данный форум сыграл положительную роль в установлении международных контактов между министерствами и вузами, на международном уровне акцентировал ключевые вопросы, представляющие значимость для европейских стран, и общие проблемы, стоящие перед государствами, возможные способы их решения, а также содействовал дальнейшему накоплению опыта сотрудничества в области образования. Его значение в начале 60-х годов — в период сравнительной «пассивности» ЕЭС в области образовательной политики — тем более осязаемо, что на этом этапе количество государств-участников СЕ заметно увеличилось и насчитывало уже 18 стран (4). Это позволяло, в частности, Совету Европы декларировать достаточно амбициозные цели в области образования. Так, в итоговом документе Конференции в 1961 году министры образования стран СЕ заявили о важности «создания в Европе такой системы образования, которая могла бы обеспечить лучшие в мире условия для европейской молодежи с учетом роста мировой конкуренции и повышения значимости международного сотрудничества» [10].

В организационном плане межгосударственное взаимодействие стран — членов Совета Европы в области высшего образования поначалу осуществлялось через Комитет экспертов в области культуры, созданный на основе положений Европейской культурной Конвенции (с января 1962 года он был переименован в Комитет по культурному сотрудничеству).

В этот же срок, в январе 1962 года, был образован и специальный Комитет Совета Европы по высшему образованию и науке (5). В соответствии с мандатом новой структуры, в состав Комитета вошли по два эксперта от каждого государства, подписавшего ЕКК. Важная характеристика этого органа заключалась в том, что, согласно его уставу, страны-члены обязаны были направлять на заседания Комитета не только представителя правительства, но и эксперта от академического сообщества. Эта взаимосвязь позволила в рамках общеевропейского форума создать площадку для открытого диалога между исполнительной властью и академическим сообществом. Работа Комитета способствовала обмену информацией, опытом, передовыми практиками, развитию многостороннего взаимодействия по целому комплексу актуальных вопросов высшей школы и в целом формировала условия для будущей интеграции в области высшего образования на европейском пространстве [9].

Таким образом, в 40—60-е гг. XX в. культура взаимодействия и многостороннего сотрудничества в области высшего образования развивалась в рамках Совета Европы между государствами-участниками, правительствами, европейскими экспертами, а также европейскими НПО, представляющими интересы академического сектора и гражданского общества, задолго до появления Европейского Союза и формирования механизмов сотрудничества в рамках ЕС. Прежде всего, она содействовала созданию правовой основы для межгосударственной кооперации, накопления опыта, в том числе передовых практик взаимодействия в данной сфере. Сотрудничество европейских государств в рамках Совета Европы в области образовательной политики, стремление к созданию условий, облегчающих процедуры признания дипломов, содействующих международному сотрудничеству университетов, развитию академической мобильности, выработки единых критериев и стандартов в данной области, свидетельствует о значимости проблематики высшего образования. Представляется очевидным, что развитию межгосударственного сотрудничества в данной области придавалось большое значение правительствами европейских стран уже на начальном этапе становления будущих интеграционных процессов в Европе.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Устав Совета Европы подписан 5 мая 1949 года в Лондоне Бельгией, Данией, Ирландией, Италией, Люксембургом, Нидерландами, Норвегией, Великобританией, Францией и Швецией.
- (2) Европейская культурная конвенция 1954 года, ст.4.
- (3) Документ о присоединении СССР к Европейской культурной конвенции передан на депонирование Генеральному секретарю Совета Европы 21 февраля 1991 года.
- (4) Австрия, Великобритания, Бельгия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Италия, Кипр, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Турция, Франция, ФРГ, Швейцария, Швеция.
- (5) В результате реформы Совета Европы в 2011 году Комитет по высшему образованию и науке преобразован в Комитет по образовательной политике.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Болонский процесс и его значение для России. Интеграция высшего образования в Европе. — М.: РЕЦЭП, 2005.
- [2] Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Рим, 4 ноября 1950 г. // <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [3] Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций, Париж, 14 декабря 1959 г. // <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=032&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [4] Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты, Париж, 11 декабря 1953 года, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=015&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [5] Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского образования, Париж, 15 декабря 1956 года, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=021&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>

- [6] Европейская культурная конвенция, Париж, 19 декабря 1954 года, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=018&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [7] Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Париж, 20 марта 1952 года, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=009&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [8] Устав Совета Европы, Лондон, 5 мая 1949 года, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=001&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [9] *Bergan S.* Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces. — Council of Europe higher education series. — No. 5. Council of Europe publishing, Strasbourg, 2006.
- [10] Forty years of cultural cooperation at the Council of Europe 1954—94, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997.
- [11] *Houtier C.* La construction européenne. Etapes, objectifs, réalisations. — Paris, Armand Colin, 2007.
- [12] The history of European cooperation in education and training, European Commission, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

## **THE ROLE OF THE COUNCIL OF EUROPE IN THE FORMATION OF THE PAN-EUROPEAN COOPERATION IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION**

**A.E. Tarasov**

General Secretariat

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

*Smolenskaya-Sennaya pl., 32/34, Moscow, Russia, 119200*

The article provides an analysis of the role of the Council of Europe in the formation of the pan-European cooperation in the field of higher education. An author presents an integrated description of the work and activities of the international regional Organization in the mentioned area in 40—60 s of the XXI century. The main conclusion proposes that the basic principles of the European integration process in the field of higher education were elaborated within the framework of the Council of Europe.

**Key words:** Council of Europe, European Union, higher education, Bologna process.

### **REFERENCES**

- [1] Bolonskii process i ego znachenie dlya Rossii. Integratsiya vyshego obrazovaniya v Evrope. — M., 2005.
- [2] <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [3] <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=032&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [4] <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=015&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [5] <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=021&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>



- [6] <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=018&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [7] <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=009&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [8] <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=001&CM=8&DF=11/07/2013&CL=RUS>
- [9] *Bergan S.* Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces. — Council of Europe higher education series. — No. 5. Council of Europe publishing, Strasbourg, 2006.
- [10] Forty years of cultural cooperation at the Council of Europe 1954—94, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997.
- [11] *Houtier C.* La construction européenne. Etapes, objectifs, réalisations // Paris, Armand Colin, 2007.
- [12] The history of European cooperation in education and training, European Commission, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities, 2006.