

## **Правовая основа реализации совместных международных образовательных программ**

Государственная правовая поддержка создания и реализации вузами совместных международных образовательных программ представляется, прежде всего, в форме системы нормативно-правовых актов различных уровней (федерального, субъектов федерации и местного), регулирующих международное сотрудничество в сфере высшего образования, в том числе, совместных международных образовательных программ.

Создание современной законодательной базы сферы международного образования обусловлено, в первую очередь, радикальными изменениями государственно-политического устройства общества и социально-экономических условий в России. Подготовка и принятие нового законодательства, регулирующего международное сотрудничество в образовании и приведение в соответствие действующего законодательства, является кардинальной мерой, призванной обеспечить наиболее полное соответствие системы действующих норм права современному состоянию образовательных отношений и устранить большую часть недостатков, имеющих в действующих федеральных законах и иных нормативно-правовых актах, принятых по вопросам образования.

Новые формы правовой поддержки должны обеспечить следующие фундаментальные условия: 1) создание единого, целостного механизма правового регулирования на базе уже сложившихся и эффективно действующих правовых институтов образовательного законодательства и обеспечение полного и системного регулирования отношений в сфере образования; 2) приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами и принципами международного права; 3) творческое использование передового зарубежного опыта, адаптация его с учетом специфики образовательных отношений в Российской Федерации на данном этапе ее развития; 4) принятие во внимание законотворческий опыт субъектов Российской Федерации.

Одной из серьезных проблем российского образования на мировом рынке является непризнание дипломов большинства российских вузов на международном уровне. Вступление России в Болонский процесс явилось, конечно, знаменательным шагом в сторону соотнесения российских стандартов с общеевропейскими, это основание для международной аккредитации. Российская Федерация подписала ряд международных конвенций об эквивалентности своего и европейского образования. Но все это - рамочные соглашения, есть масса механизмов, тормозящих реальный процесс. Зарубежные страны - покупатели образовательных услуг не всегда прислушиваются к конвенциям. Несмотря на ратифицированную Россией в 2000 году Лиссабонскую конвенцию 1997 года о взаимном признании европейскими странами документов об образовании, многие зарубежные, университеты до сих пор не считают российский аттестат зрелости

эквивалентом местных документов о полном среднем образовании, а западные работодатели смотрят на российские дипломы с еще большим скептицизмом.

Здесь есть два аспекта: де-юре и де-факто. Де-юре существует Лиссабонская конвенция, которую ратифицировала и Россия. В этой конвенции дословно записана следующая формулировка: «Каждая страна, подписавшая данную конвенцию, признает документ об образовании любой другой страны, подписавшей данную конвенцию, если не будет доказана существенная разница в содержании программ обучения». Иными словами, если гражданин приезжает в страну, подписавшую конвенцию, там обязаны признать его документ об образовании. А если не признают, то не гражданин должен доказывать, что его диплом можно признать, а данная страна должна доказать, что нельзя. Эта конвенция подписана почти всеми странами Европы.

Таким образом, де-юре студенты и специалисты с российскими дипломами, приезжающие на Запад, обладают своего рода презумпцией компетентности. Но де-факто признать российский документ об образовании и принять человека на работу или учебу должна не страна, а конкретный вуз или работодатель. И здесь возникает много трудностей.

Де-факто в Европе за рабочие места отвечают ассоциация врачей, ассоциация инженеров, ассоциация юристов, то есть практикуется система признания дипломов через профессиональные ассоциации, и здесь все зависит не от межгосударственных соглашений, а от мнения специалистов в конкретной области. Им и дано право признать или не признать российский диплом. Естественно, что никто не хочет допустить на рынок конкурентов. И поэтому они завышают требования для признания документов об образовании. Они выдвигают такие требования, которым отвечают единичные вузы в мире.

Вопрос взаимного признания дипломов является одним из пяти самых важных вопросов Болонского процесса и является краеугольным камнем построения и успешного функционирования международных образовательных программ. Интеграция в образовании во многом базируется на феномене "академической мобильности", что заключается в обмене студентами, аспирантами, магистрантами, стажерами, преподавателями между образовательными учреждениями практически во всех странах мира. С целью создания юридических предпосылок для преодоления проблемы признания дипломов, ученых степеней и образовательных программ Совет Европы совместно с Организацией Объединенных Наций по вопросам Образования, Науки и Культуры (ЮНЕСКО) на протяжении 1992-1997 годов разрабатывали новые единые для всех стран-участников конвенции в области образования. В регион Европы, рамки которого определены ЮНЕСКО, входят 49 стран, включая США, Канаду и Израиль. В период с 1998 г. по 2000 г. Россия также ратифицировала шесть конвенций, касающихся вопросов образования. Среди основных международных документов к имеющим непосредственное отношение к признанию дипломов можно отнести следующие: Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты.

СЕД № 15 , Париж, 11.12.53, Протокол к Европейской конвенции об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты. СЕД № 49 , Страсбург, 03.06.64 г., Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского образования. СЕД № 21 , Париж, 15.12.56, Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций. (СЕД № 32), Париж, 14.12.59, Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе. (СЕД № 165), Лиссабон, 11.04.97.

Вопросы документов о высшем образовании в России отражены в статье 27 Федерального Закона «Об образовании», в статье 7 и 23 Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Само по себе то, что существует система признания иностранных дипломов, говорит о том, что наша система высшего образования еще не встроилась в общемировую. Для того чтобы иностранный диплом был действителен на территории Российской Федерации, необходимо пройти процедуру признания, которая регулируется Приказом Министерства высшего и профессионального образования от 9 января 1997 года № 15 «Об утверждении порядка признания и установления эквивалентности (нострификации) документов иностранных государств об образовании и ученых званиях и форм соответствующих свидетельств». Факт регулирования процесса признания на подзаконном уровне, говорит о том, что система признания и установления эквивалентности (нострификации) документов иностранных государств об образовании у нас не отработана, функционирует только в частном порядке и не рассчитана на массовый прием студентов из зарубежных стран. При создании совместных международных программ, настоящая система признания зарубежных степеней и дипломов, по всей видимости, не справится с объемом работы. В таком виде как сейчас, она отпугивает иностранных студентов, которые не могут непосредственно на практике реализовать свой зарубежный диплом в России, а также свой российский диплом (или его российскую часть в совместной программе) у себя на родине или в других странах. Болонский процесс предполагает создание типового диплома или хотя бы типового приложения к диплому, где весь процесс обучения будет отражен в общепринятых единицах измерения. Это само по себе сделает процедуру признания излишней и облегчит создание совместных или двойных дипломов, которые сегодня, в сущности, невозможны. Далее, статья 7 Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» упоминает о праве Министерства образования и науки Российской Федерации проставлять апостиль на официальных документах об образовании, выдаваемых в Российской Федерации. Данная процедура, как мы считаем, является устаревшей. Более того, как следует из практики, в большинстве случаев даже апостиль не облегчает ситуацию российского студента, поступающего на обучение в иностранный вуз или устраивающегося на работу с российским дипломом. Российские студенты за рубежом вынуждены проходить процедуру признания так же, как и иностранные студенты в России. Все это затрудняет

создание совместных программ, которые уже одним своим названием предполагают выдачу совместных или двойных дипломов.

Законодательным предложением в данной сфере может быть отражение видов международных дипломов на уровне федерального законодательства. Более того, те проблемы, которые возникают при реализации принципов Болонского процесса вообще, и международных совместных программ в частности, явно требуют отдельного законодательного акта (федерального закона), касающегося непосредственно международного сотрудничества в высшем образовании. Альтернативой такому закону может послужить отдельная глава готовящегося проекта кодекса «Об образовании», посвященная вопросам международного образования. Здесь должны быть учтены пожелания, связанные, в том числе, с созданием унифицированной гармоничной системы признания дипломов, которая должна строиться не на признании в каждом отдельном случае, а на типовом европейском дипломе и/или приложении к диплому, где весь процесс обучения будет выражен в общепринятых единицах измерения (например, ECTS).

При разработке и реализации совместных (в том числе, международных) программ особое внимание должно быть уделено проработанности и согласованности вопросов о предоставляемом по прохождении обучения дипломе, сертификате или ином документе, удостоверяющем освоение студентом программы. Указанный документ должен соответствовать законодательствам стран-участниц, межгосударственным соглашениям о сотрудничестве в области образования и культуры, а также внутренним правилам и уставам учебных заведений, участвующих в реализации совместных образовательных программ.

Развитие и реализация совместных (в том числе, международных) программ требует совершенствования нормативно-правовой базы не только в сфере образования, но и в других сферах российского законодательства: например, эмиграционного законодательства, вопросов пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, въезда и выезда в/из Российской Федерации, налогового и т.д. Так, в последние годы усложнилось оформление права на проживание в Российской Федерации во время учебы. Особенно для учащихся довузовской подготовки: ошибся с выбором вуза, захотел перейти в другой - возвращайся домой и жди вызова уже в новый вуз. А это лишняя трата денег и времени. Поэтому многие, уезжая, не возвращаются.

В настоящее время въезд иностранных граждан, в том числе студентов, аспирантов и академического персонала, на территорию Российской Федерации регулируется Федеральным Законом 15.08.1996 №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Данным законом, в частности, предусмотрен порядок получения визы. Основанием для получения визы является приглашение, оформленное федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел или

территориальным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел. Считаем, что данная система выдачи иностранным гражданам разрешения на въезд существенно препятствует осуществлению академической мобильности в рамках совместных международных программ. В сущности, необходимо пройти две процедуры: оформление приглашения (с российской стороны) и оформление визы (со стороны иностранного гражданина). Сегодня требуется не менее месяца для оформления приглашения студенту, желающему обучаться в России. Принимая во внимание то, что данная двухуровневая процедура замедляет мобильность, считаем необходимым внести изменение в федеральное законодательство с целью упрощения процедуры и сокращения ее сроков. В частности, необходимо как можно быстрее установить 10-дневный срок приглашения (вместо установленных сейчас 4-5 недель) на въезд иностранцев на учебу и дать право перевода из одного учебного заведения в другое без оформления повторного приглашения и выезда на родину.

Считаем разумным наделение вузов полномочиями по выдаче приглашений на учебу иностранным гражданам. Официальное приглашение может быть выслано факультетом или международным отделом вуза непосредственно в посольство или консульство, находящееся в стране, откуда собирается приехать студент. Такой механизм непосредственного контакта вуз – посольство/консульство намного бы упростил процедуру получения визы на обучение. Данная мера успешно реализуется во многих европейских странах. Еще в 1995 г., понимая нужды, связанные с ростом академической мобильности, Совет Европы принял Рекомендацию № R (95) 8 в которой государствам рекомендовалось «применять более либеральные правила выдачи виз и других административных средств управления, которые они используют на въезде на их территорию учащихся и академического персонала». Но данная процедура также требует законодательного оформления.

Необходимые корректировки должны быть сделаны в законодательстве и по вопросам продления сроков обучения. Тогда наверняка кто-то из иностранных выпускников захочет получить второе высшее образование или повысить свои знания по какому-то предмету.

Еще большее беспокойство вызывает статус, который получают иностранные студенты в России в соответствии с российской визой. В частности, иностранные студенты не имеют права заниматься трудовой деятельностью. Это является существенным ограничением для иностранных студентов. Рассмотрение вопроса о предоставлении студентам права работать во время учебы является очень актуальным, так как законодательное обеспечение возможности трудоустройства иностранных студентов на основании учебной визы без дополнительных документов, которые требуются на сегодняшний день, увеличило бы привлекательность российского образования на международном рынке образовательных услуг.

Совет Европы не раз отмечал в своих рекомендациях, что внутренние правила стран, касающиеся статуса субъектов академической мобильности на

территориях иностранных государств «должны делать возможным для иностранного академического персонала и учащихся устроиться на работу в учреждении высшего образования принимающей стороны в течение ограниченного периода времени и позволять иностранным учащимся участвовать в программах практического обучения и проектах, включающих практику на промышленных предприятиях. Когда она рекомендуется как курс нормального обучения».<sup>1</sup>

Примером успешного применения федерального законодательства, разрешающего студентам работать в соответствии с полученной студенческой визой и без дополнительных документов является Швеция. В соответствии с законом «Об иностранцах» 2006-03-31 (Utlänningslag (2005:716)), граждане таких государств как Дания, Норвегия, Финляндия и Исландия (сопредельные со Швецией государства) не нуждаются не только в разрешении на пребывание, но и в разрешении на работу. В этом просматривается четкая политика облегчения условий перемещения и статуса пребывания для граждан сопредельных государств. В сложившейся ситуации, когда граждане из стран – бывших республик СССР приезжают за получением высшего образования в Россию, одним из предложений по улучшению законодательства могло бы быть облегчение паспортно-визового режима для граждан стран СНГ. Это бы увеличило поток иностранных студентов и способствовало развитию совместных международных программ.

В соответствии с этим же законом студенту, приехавшему на обучение на срок более 3-х месяцев, требуется разрешение на пребывание, но студенту вуза не требуется какого-то дополнительного разрешения на работу. Это создает ситуацию, когда студент, обыкновенно находясь в затруднительном материальном положении, может работать и тем самым частично обеспечивать свое обучение в Швеции. Это тем более важно в контексте уже очевидной тенденции европейских стран по введению платы за обучение для граждан иностранных государств.

Базой для Российского законодательства в данной сфере является Федеральный Закон "О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации", которые регулирует выдачу разрешений на работу. До того, как принять на работу иностранного гражданина, в том числе студента, любая российская компания должна получить соответствующее разрешение (разрешение на работу). Во многих странах разрешение на работу выдается конкретному лицу и дает ему право на трудовую деятельность именно в этой стране. Необходимо отметить, что в России система работает по-другому: разрешение на работу и соответствующее подтверждение данного права относятся к конкретной компании, на чье имя выдано разрешение, что, в свою очередь, означает, что данный иностранный гражданин должен выехать из России по истечении срока действия договора на работу. Разрешение на работу не может быть передано другой организации и действительно только для

---

<sup>1</sup> Сборник документов, касающихся международных аспектов высшего образования. – СПб., 2000. - С. 317.

одного трудоустройства. В том случае, если иностранный гражданин работает у двух или более отдельно взятых юридических лиц, для каждого трудоустройства необходимо получить отдельное разрешение на работу. Более того, запрашивая разрешение на работу, работодателю придется подать документы в шесть различных государственных учреждений. Для получения разрешения на работу для иностранного студента или академического персонала необходимо пройти различные процедуры в следующих государственных органах: ОВИР, УВИР, Районная служба занятости населения, Центральное агентство занятости населения, районная Миграционная служба, Федеральная миграционная служба. Совершенно очевидно, что такая система препятствует нормальному развитию международного сотрудничества в сфере образования вообще, и развитию международных совместных программ в частности.

Особенно это препятствие для граждан стран СНГ, так как именно они являются самой многочисленной группой потенциальных российских студентов. Если студенты с запада еще могут обеспечить себя финансово, граждане стран СНГ сталкиваются с этой проблемой острее. Основным предложением в данной части является внесение изменений в миграционной законодательство, в частности, в Федеральный Закон "О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации" с целью упростить процедуру получения разрешения на работу хотя бы для студентов зарубежных государств. Это бы, несомненно, подняло бы Россию на порядок выше на международном рынке образовательных услуг, привлекло бы большое количество студентов и дало бы толчок развитию совместных международных образовательных программ.

Помимо прочего, необходимо хотя бы в общей форме, но обязательно на федеральном уровне, отразить следующие явления, которые в реальности уже присутствуют, но не имеют возможности полного развития в виду пробела в законе:

- разработка реализации межгосударственных программ и проектов в области образования и научной деятельности в системе образования;
- участие в формировании системы подготовки и переподготовки кадров в области управления международным сотрудничеством в сфере образования;
- определение порядка установления эквивалентности документов о соответствующем образовании и об ученых степенях и ученых званиях, полученных в иностранных государствах, и выдачи свидетельств об эквивалентности указанных документов;
- обеспечение в установленном порядке приема иностранных граждан (лиц без гражданства) на обучение, стажировку и повышение квалификации в Российской Федерации;

Без упоминания указанного выше на уровне федерального закона, невозможно дальнейшее развитие на уровне подзаконных актов, которые могут

решить определенные практические трудности при применении права. В настоящий момент международное сотрудничество, в том числе, совместные международные образовательные программы, специально отражены в законодательной базе федерального уровня только в одной главе VI Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», которая, в свою очередь, состоит всего из одной статьи. В данной статье 33, как нам кажется, отражена старая доктрина, основывающаяся на значительном ограничении международной деятельности. В частности, оговариваются обменные программы, участие в международных конференциях и симпозиумах и т.п., осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований, а также опытно-конструкторских работ по заказам иностранных юридических лиц и участие в международных программах совершенствования высшего и послевузовского профессионального образования. В статье 32 Закона Российской Федерации «Об образовании», регулирующей компетенцию образовательных учреждений, вообще ни слова не говорится о возможности международной деятельности вузов. Оговорка же об «иной деятельности, не запрещенной законом» является, по существу, показателем того, что международная деятельность, в том числе, в области совместных международных образовательных программ, на уровне федерального законодательства проработана очень слабо. При такой законодательной поддержке ее, невозможно полноценное вхождение Российской Федерации в Болонский процесс. Для устранения пробелов в законодательстве необходимо на уровне федерального закона предусмотреть следующие функции вузов:

1) участие в международных программах и проектах развития и совершенствования образования и управления образованием;

2) участие в программах академической мобильности, двустороннего и многостороннего обмена обучающимися докторантами, а также в программах обмена педагогическими и научными работниками;

3) участие в программах организации и проведения практики и стажировки за рубежом российских обучающихся, педагогических и научных работников, а также приема иностранных граждан на практику и стажировку в российских образовательных учреждениях (организациях);

4) создание с участием иностранных партнеров различных структурных подразделений (научно-методические центры, лаборатории, технические парки и другие подобные структурные подразделения);

5) самостоятельное приглашение иностранных граждан на обучение, переподготовку, повышение квалификации, а также для проведения научных исследований, конгрессов, конференций, симпозиумов и иных подобных мероприятий, направление приглашений установленной формы, утвержденной федеральным (центральным) органом управления образованием по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации;

6) осуществление трудоустройства иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации после окончания срока обучения без

выезда из Российской Федерации, наличии письменного согласия организации, учреждения или предприятия, принимающих его на работу.

Это могло бы быть сделано, в то числе, путем внесения в законы Российской Федерации «Об образовании» и «О высшем и профессиональном образовании» соответственно разделов «Образование на основе совместных (в том числе, международных) программ» и «Профессиональное образование на основе совместных (в том числе, международных) программ» и выработки нормативно-правовых механизмов получения европейских приложений к диплому о высшем образовании.

Итогом и вершиной совершенствования законодательства должен стать Кодекс Российской Федерации в образовании, который, отражая перспективы вхождения России в Болонский процесс, будет построен с учетом международного, зарубежного, национального опыта и итоговых рекомендаций данного исследования.