

О.И. СЕЛИВЕРСТОВА, к. юрид.
наук, зав. сектором
Федеральный центр
образовательного
законодательства

Модернизация системы образования в свете присоединения России к ВТО

В статье оценивается влияние присоединения России к ВТО на сферу образовательных услуг. Автором проведен анализ специфических обязательств, принятых Российской Федерацией в соответствии с Генеральным соглашением по торговле услугами в контексте реформирования законодательства об образовании. В частности, рассмотрены нормы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», регулирующие отношения по оказанию образовательных услуг, в связи с международными обязательствами России.

Ключевые слова: Всемирная торговая организация; Генеральное соглашение по торговле услугами; образовательные услуги; специфические обязательства.

Процесс присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации (ВТО) завершился подписанием Федерального закона № 126-ФЗ от 21 июля 2012 г. «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.», согласно которому Россия вступила в ВТО и взяла на себя соответствующие обязательства, в том числе по Генеральному соглашению по торговле услугами (ГАТС).

Данные обязательства целесообразно рассматривать в тесной связи с положениями подписанного 29 декабря 2012 г. Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – ФЗ). Согласно ст. 3 ФЗ государственная политика России в сфере образования нацелена на создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе, что невозможно без перемещения через границы соответствующего рода услуг. Федеральным законом определено, что Российская Федерация содействует развитию сотрудничества российских и иностранных образовательных организаций, международной акаде-

мической мобильности обучающихся, педагогических, научных и иных работников системы образования, обеспечению взаимного признания документов об образовании и (или) квалификации, совершенствованию научной и педагогической деятельности, в том числе в рамках международного академического обмена и т.д.

Таким образом, ФЗ регламентирует общественные отношения, возникающие в процессе предоставления/потребления образовательных услуг, учитывая те интеграционные процессы, в которых активно участвует Российская Федерация.

Для успешного регулирования международной торговли услугами в рамках ВТО они классифицированы по 12 секторам; один из них представлен услугами в области образования. Последние включают в себя следующие группы услуг: в области начального образования; в области среднего образования; в области высшего образования; в области образования для взрослых; не вошедшие в другие категории.

Согласно принципам ГАТС определенный уровень доступа на внутренний рынок для государств-членов ВТО устанавливается с помощью Перечня специфических обязательств по услугам. При формировании перечня российских обязательств в отношении образовательных услуг преследо-

валась цель создать нормальную конкурентную среду на национальном рынке, привлечь иностранные инвестиции, а также обеспечить необходимый уровень защиты для тех российских поставщиков образовательных услуг, которые могут находиться в неравном положении по сравнению с иностранными агентами.

Государства принимают обязательства по открытию внутренних рынков услуг при соблюдении ими гарантии предоставления режима наибольшего благоприятствования (далее – РНБ), т.е. обеспечения всем иностранным поставщикам услуг из государств-членов ВТО одинаковых условий для осуществления своей деятельности. Вместе с тем предоставление РНБ может быть неприемлемо в отношении всех видов деятельности в сфере услуг, поэтому ГАТС предусматривает возможность использования довольно обширного перечня ограничений и изъятий из действия указанного режима.

Освобождение от выполнения требования по обеспечению РНБ оформляется в тех случаях, когда какая-либо страна открыто заявляет, что она не гарантирует обеспечение этого режима в конкретном секторе сферы услуг для поставщиков услуг из других стран-членов ВТО. Обычно это имеет место, когда каким-либо государствам предоставляется право специального или привилегированного доступа в отдельные сектора. Освобождение от выполнения требования по обеспечению РНБ оформляется отдельно от перечня обязательств стран-участниц ГАТС путем записи следующих сведений: сектор; мера, не соответствующая РНБ; страна или страны, на которые распространяется действие данного освобождения; срок действия освобождения; причины освобождения.

Россия при вступлении в ВТО в официальных документах указала, что особый режим открытия и деятельности филиалов учебных заведений действует в отношении Азербайджана, Армении, Беларуси, Гру-

зии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Украины [1]. Преференциальные меры направлены на сохранение и развитие отношений в области образования с указанными государствами. Данная оговорка продиктована обязательствами России, принятыми в соответствии с международными договорами: Соглашением о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 г., Соглашением о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств от 17 января 1997 г., Соглашением о порядке создания и функционирования филиалов высших учебных заведений в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 28 сентября 2001 г. Вместе с тем не надо забывать, что указанные исключения носят временный характер и сохранение их действия возможно на срок не более десяти лет. Согласно правилам ВТО данные ограничения станут предметом дискуссий на последующих раундах переговоров о либерализации торговли.

По каждой группе образовательных услуг Россия приняла на себя обязательства по доступу иностранных поставщиков на российский рынок, предоставлению национального режима с определенными ограничениями. Они заключаются в следующем.

В отношении образовательных услуг на любом уровне образования (начальном, среднем, высшем, а также в области образования для взрослых) Россия приняла на себя обязательство не вводить ограничения, касающиеся возможности оказания лицами из других членов ВТО образовательных услуг с их территории на территорию России дистанционно, посредством различных видов связи, с использованием сетевых технологий и т.д. Отсутствие каких-либо ограничений для иностранных поставщиков в данном случае объясняется тем, что защита отечественных потребителей услуг вполне эффективно может осуществляться-

ся на уровне российского законодательства. В Федеральном законе соответствующие способы оказания образовательных услуг регулируются статьями 15 и 16. В них, в частности, определено, что сетевая форма реализации образовательных программ обеспечивает возможность освоения обучающимися образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных. При этом порядок организации образовательного процесса при сетевых формах реализации образовательных программ, применении электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, будет установлен Минобрнауки России. Принятие соответствующих подзаконных нормативных актов должно обеспечить регулирование указанной сферы.

В отношении потребления образовательных услуг российскими гражданами за рубежом и иностранцами в России также не вводится специальных ограничений.

Возможные риски при получении образования за рубежом заключаются в том, что содержание образования полностью определяется зарубежными образовательными институтами, а это чревато несоответствием в содержании, уровне и качестве российских и зарубежных программ. Важную роль в предотвращении негативных последствий в данном случае играет внедрение в России инструментов, позволяющих сопоставлять программы и результаты обучения [2]. В настоящее время механизмы, сформированные в рамках Болонского процесса, получают законодательное оформление. Так, Федеральным законом предусмотрены: система зачетных единиц, модульная структура программ, системы обеспечения качества (государственная, независимая). Следует отметить положительную тенденцию правового регулирования соответствующих институтов. Тем не менее многие проблемы ещё только предстоит решить.

Различия в подходах и содержании образования, отличие систем оценки в российских и зарубежных вузах порождают затруднения при сравнении освоенных студентом компонентов образовательных программ и подсчете зачетных единиц, т.е. при проведении признания периодов обучения. Таким образом, эффективность образования, полученного за рубежом, измеряется также и тем, насколько проста и эффективна процедура признания иностранных дипломов в России. Правотворческие инициативы направлены на обеспечение максимального комфорта для выпускников зарубежных вузов. Распоряжением Правительства РФ от 21 мая 2012 г. № 811-р утвержден перечень иностранных образовательных организаций, которые выдают документы иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации, признаваемые на территории Российской Федерации автоматически, без прохождения дополнительных процедур. В этот перечень вошли иностранные образовательные организации, соответствующие следующим специальным критериям:

1) организация входила и (или) входит одновременно в первые 300 позиций всемирного рейтинга университетов (QS World University Rankings), академического рейтинга университетов мира (Academic Ranking of World Universities), рейтинга университетов мира Таймс (The Times Higher Education World University Rankings);

2) организация не располагается на территориях государств, с которыми заключены международные договоры Российской Федерации, регулирующие вопросы признания и (или) установления эквивалентности документов иностранных государств об образовании и (или) квалификации, об ученых степенях и ученых званиях, обеспечивающие доступ обладателей таких документов к получению образования и осуществлению профессиональной деятельности в Российской Федерации.

В отношении услуг на уровне начального и среднего образования, а также образования для взрослых, не являющегося высшим, Россия установила, что иностранные поставщики смогут учреждать на ее территории не любые юридические лица для оказания образовательных услуг, а только юридические лица, признаваемые таковыми в соответствии с российским законодательством и исключительно в форме некоммерческих организаций. В соответствии со ст. 22 ФЗ образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Введение соответствующего правила снимает опасения, высказываемые в литературе, относительно коммерциализации системы образования и перераспределения финансовых потоков в образовательной сфере в связи с приходом иностранного элемента на российский рынок [3]. Образовательные услуги, в отличие от большинства иных видов услуг, имеют ярко выраженный общественно значимый характер, поэтому создание иностранными поставщиками коммерческих юридических лиц в этой сфере противоречило бы самой сути регулируемых отношений. В этом смысле особенно важно было защитить уровни начального и среднего образования как наиболее социально ориентированные и уязвимые.

При этом следует не только соблюдать ограничения доступа на рынок относительно формы и вида учреждаемого иностранным поставщиком юридического лица, но и учитывать то обстоятельство, что Россия не приняла обязательства по предоставлению субсидий и других форм государственной поддержки для иностранных поставщиков, включая их доступ к финансовым и иным материальным ресурсам государства.

В соответствии с правилами ВТО любое иностранное предприятие получает право на свободное размещение, открытие филиалов, доступ на национальный рынок, выделение дотаций и т.п. Таким образом, ино-

странная фирма, открывая новое учебное заведение на территории той или иной страны, по общему правилу может рассчитывать на такие же дотации, как и любое частное учебное заведение этой страны.

Важно отметить, что обязательств в отношении иностранного коммерческого присутствия в области высшего образования Россия не приняла. Это объясняется многогранностью нормативного регулирования указанной сферы, желанием России оставить за собой свободу действий по сохранению действующих нормативных актов или введению новых, которые несовместимы с положениями ГАТС. Россия, таким образом, сохраняет за собой право вводить любые ограничения по деятельности иностранных учреждений высшего образования на национальном образовательном рынке, регулировать общий объем иностранного присутствия в сфере высшего образования.

Российская Федерация (как и любой другой член ВТО) сохраняет за собой право применять недискриминационное внутреннее регулирование в сфере образования, направленное на обеспечение качества услуг или защиту прав потребителей. Большинство стран-членов ВТО также придерживаются позиции сохранения государственного контроля над национальной системой образования [4]. Во всех странах-членах ВТО устанавливаются определенные ограничительные требования национальных органов образовательного надзора к иностранным образовательным структурам, что выражается в соответствующих механизмах аккредитации, сертификации и лицензирования, контроля платежеспособности и финансовой устойчивости, налогообложения и т. д. Данные требования целесообразны, поскольку национальные интересы государств диктуют необходимость сохранения «национального суверенитета» над их образовательной системой, в том числе и в области высшего образования [5].

Образовательная деятельность ино-

иностранцев в Российской Федерации подпадает под государственную регламентацию, которая в соответствии со ст. 90 ФЗ включает в себя лицензирование, государственную аккредитацию образовательной деятельности, государственный контроль (надзор) в области образования и направлена на установление единых требований к осуществлению образовательной деятельности и процедур, связанных с проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований.

Правовое регулирование соответствующих процедур должно отвечать определенным правилам, разработанным Советом по услугам ВТО. В соответствии со ст. VI ГАТС, для того чтобы меры, относящиеся к квалификационным требованиям и процедурам, техническим стандартам и требованиям лицензирования, не создавали неоправданных барьеров в торговле услугами, они должны: 1) основываться на объективных и гласных критериях, таких как компетентность и способность поставлять услугу; 2) не быть более обременительными, чем это необходимо для обеспечения качества услуги; 3) в случае процедур лицензирования – не быть сами по себе ограничением на поставку услуги.

При этом необходимо отметить, что применение процедур лицензирования и аккредитации не может базироваться только на нормах российского законодательства. Регламентация деятельности иностранных и российских поставщиков образовательных услуг в первую очередь должна основываться на нормах международных договоров, которыми могут быть установлены иные правила, нежели в национальном законодательстве.

Например, Соглашением о порядке создания и функционирования филиалов высших учебных заведений в государствах-участниках СНГ (2001 г.) определено, что филиалы высших учебных заведений создаются, реорганизуются и ликвидируются в

соответствии с законодательством государства – места расположения филиала с учетом законодательства государства вуза-учредителя. Лицензирование деятельности, а также аттестация и аккредитация филиалов высших учебных заведений осуществляются в порядке, установленном законодательством государства вуза-учредителя, с учетом законодательства государства – места расположения филиала.

Таким образом, в случае учреждения филиала российского вуза на территории государства, входящего в СНГ, все процессы относительно создания, реорганизации и ликвидации такого филиала будут регулироваться местным законодательством, а процедуры обеспечения качества должны осуществляться по российскому праву. Теми же правилами следует руководствоваться и в обратном случае – при учреждении филиала иностранного вуза на территории РФ.

Согласно документам ВТО Россия не взяла на себя обязательств в отношении допуска иностранных физических лиц из других членов ВТО (действующих от собственного имени либо от имени других юридических/физических лиц из членов ВТО в качестве представителей или сотрудников таких лиц) на территорию России для оказания образовательных услуг. То есть за Россией остается право самостоятельно решать, какие меры иммиграционной политики следует применять к таким иностранцам, как надлежит регулировать условия осуществления иностранными физическими лицами их трудовой деятельности на территории Российской Федерации и т.п. Исключением из этого правила являются так называемые «горизонтальные обязательства» (принимаемые государством-участником по всем секторам услуг), которые касаются, например, определенных сроков пребывания на территории РФ иностранцев, въезжающих с целью представления иностранного поставщика услуг на переговорах по поставке услуг, относящих-

ся к категории ключевого персонала поставщика, и т. п.

В соответствии с ФЗ педагогический работник – это физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности. Право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, имеющие среднее профессиональное или высшее образование и отвечающие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам. Кроме того, образовательную деятельность могут осуществлять индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные физические лица, зарегистрированные в качестве таковых и имеющие соответствующий образовательный ценз и квалификацию.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности с учетом законодательно установленных ограничений. Особенность режима пребывания приглашенных в качестве преподавателей иностранных граждан в России состоит в том, что часть из них¹ вправе осуществлять трудовую деятельность без получения разрешения на рабо-

ту. В свою очередь, в соответствии со ст. 13.1 данного закона установлены особые условия для работы иностранных граждан, прибывших в Россию в безвизовом порядке. В отношении безвизовых иностранных преподавателей разрешения на привлечение и использование иностранных работников работодателю не требуется, в то время как преподавателю необходимо получить разрешение на работу.

Образовательную деятельность могут вести не только иностранцы, приглашенные в качестве преподавателей образовательных организаций, но и иностранцы, осуществляющие указанную деятельность в качестве индивидуальных предпринимателей. Процедура регистрации иностранного гражданина в качестве индивидуального предпринимателя аналогична той, которую проходят российские граждане. Отличие состоит только в том, что, помимо общего пакета документов, иностранец обязан представить в налоговую инспекцию нотариально оформленный перевод паспорта на русский язык и нотариально заверенную копию документа, подтверждающего право временно или постоянно проживать в Российской Федерации (т.е. разрешение на временное проживание или вид на жительство). Если документ, дающий право проживать в России, будет аннулирован или истечет срок его действия, государственная регистрация иностранного гражданина в качестве индивидуального предпринимателя автоматически утрачивает силу со дня аннулирования или окончания срока действия документа. В итоге ситуация такова: срок нахождения в статусе индивидуаль-

¹ Приглашенные в Российскую Федерацию в качестве научных работников или преподавателей, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или преподавательской деятельностью имеющими государственную аккредитацию высшими учебными заведениями, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами, государственными научными центрами, иными научными организациями, в которых действует совет по защите диссертаций, созданный в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо иными научными и инновационными организациями согласно критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством Российской Федерации, либо в качестве преподавателей для проведения занятий в иных образовательных учреждениях.

ного предпринимателя и, соответственно, срок, в течение которого иностранец может оказывать образовательные услуги на территории РФ, ограничен сроком его проживания, указанным в разрешении на временное проживание либо виде на жительство.

Индивидуальный предприниматель до начала оказания платных образовательных услуг предоставляет обучающемуся, родителям (законным представителям) несовершеннолетнего обучающегося информацию о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, об уровне своего профессионального образования, общем стаже педагогической работы и о стаже занятия индивидуальной педагогической деятельностью. Для того чтобы заниматься педагогической деятельностью, иностранному гражданину необходимо подтвердить свою квалификацию путем признания соответствующих документов об образовании. Согласно ст. VI ГАТС в секторах, где в отношении профессиональных услуг приняты специфические обязательства, каждый его член обеспечивает соответствующие процедуры для проверки компетентности профессионалов любого другого члена. В целях полного или частичного выполнения своих стандартов или критериев в отношении разрешений, лицензирования или сертификации поставщиков услуг, государство-член может признавать полученное образование или приобретенный опыт, выполненные требования, а также лицензии или сертификаты, выданные в определенной стране.

Член ГАТС не должен осуществлять признание таким образом, чтобы оно было средством дискриминации между странами или скрытым ограничением в торговле услугами. Для того чтобы избежать нарушения РНБ (когда иностранные граждане – поставщики образовательных услуг из различных стран могли бы оказаться в России в части признания их квалификации в разных правовых режимах), в перечне специфических обязательств установлено их

подчинение нормам российского законодательства.

На основании ст. 107 ФЗ признание в Российской Федерации документов иностранных государств об образовании и (или) квалификации осуществляется в соответствии с международными договорами РФ, регулирующими вопросы признания и установления эквивалентности документов иностранных государств об образовании и квалификации, и законодательством РФ. Признание в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации не освобождает их обладателей от соблюдения установленных законодательством РФ общих требований к приему в образовательные организации или на работу.

Правовое регулирование оказания образовательных услуг должно быть построено таким образом, чтобы, с одной стороны, привлечь иностранных преподавателей к деятельности на территории РФ, что, несомненно, будет способствовать предоставлению более качественного образования по ряду специализаций, с другой стороны, не допустить перераспределения рынка труда в пользу иностранцев.

Таким образом, подход Российской Федерации к принятию на себя обязательств в рамках ВТО заключается лишь в частичном снятии ограничений по доступу на образовательный рынок, в частности, включением специальных оговорок по условиям предоставления возможности коммерческого присутствия иностранных поставщиков и присутствия физических лиц, оказывающих образовательные услуги. Такая избирательность нейтрализует большинство опасений относительно последствий деятельности иностранных поставщиков на территории России.

Вместе с тем круг защитных мер, принятых российской стороной, не является неприкасаемым. Исключения в списках специфических обязательств, в том числе по услугам в сфере образования, будут пе-

решены на очередном раунде переговоров о либерализации торговли, который должен состояться не позднее пяти лет с даты вступления в силу Соглашения по ВТО. Законотворческая и правоприменительная практика, таким образом, должны быть нацелены на постоянный мониторинг процессов участия России в ВТО, с тем чтобы оперативно реагировать на изменяющиеся условия такого участия.

Литература

1. Report of the Working Party on the Russian Federation. URL: http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_russie_e.htm
2. Стронгин Р.Г., Хохлов А.Ф. Международные образовательные программы как элемент стратегии // Высшее образование в России. 2000. № 5. С. 3–12.
3. Иванов В.Г., Парфирьева Е.А., Барабанова С.В. Россия в ВТО: возможные риски для системы образования // Высшее образование в России. 2012. № 10. С. 39–47; Оболенский В.П. Условия присоединения России к ВТО и его последствия для отечественной экономики. М.: ВАВТ, 2012. 44 с.
4. Ларионова М.В. Риски и возможности присоединения к ГАТС для российского образования // Вестник международных организаций. 2007. № 7 (15). С. 4–13.
5. Щербак Е.Н. Административно-правовое регулирование на наднациональном уровне мирового рынка высшего профессионального образования // Российский судья. 2011. № 10. С. 37–41.

SELIVERSTOVA O.I. MODERNIZATION OF THE EDUCATION SYSTEM WITHIN THE CONTEXT OF RUSSIA' ACCESSION TO WORLD TRADE ORGANIZATION

The article is devoted to the assessment of the influence of Russia's entry to WTO on the sphere of educational services. The author analyzes the specific commitments of the Russian Federation related to incurrence on the General Agreement on Trade in Services during the reform of education legislation. In particular, the rules of the Federal Law «On Education in the Russian Federation», concerning the educational services, within the context of Russia's international obligations are considered.

Key words: World Trade Organization, General Agreement on Trade in Services, educational services, Specific Commitments.

С.В. КОРШУНОВ, проректор
МГТУ им. Н.Э. Баумана
В.В. ЗЫРЯНОВ, зам. декана
социологического факультета
МГУ им. М.В. Ломоносова

Введение ФГОС ВПО: первый год работы в оценках и мнениях специалистов по учебно- методической работе

Статья продолжает презентацию результатов мониторинга эффективности внедрения ФГОС ВПО, проведенного Ассоциацией классических университетов России, Ассоциацией технических университетов и Институтом комплексных исследований образования МГУ им. М.В. Ломоносова в конце 2011 – начале 2012 гг.¹ Приводятся данные, полученные в ходе очного интервьюирования учебно-методических работников факультетов, ответственных за введение ФГОС в структурном подразделении вуза. Интервьюирование проводилось по сценарию, включающему 12 вопросов, охватывающих основные аспекты готовности непосредственных участников образовательного процесса к работе по ФГОС ВПО.

¹ См.: Высшее образование в России. 2012. № 8/9. С. 3–14; № 10. С. 14–21; № 12. С. 3–12; № 12. С. 86–95; 2013. № 1. С. 3–12.