

УДК 342

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЙ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ**

И. В. Изюмов

Тюменский государственный нефтегазовый университет, г. Тюмень, Россия

**TO IMPROVE LEGAL REGULATION OF INTERNATIONAL
AND FOREIGN ECONOMIC ACTIVITIES
OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS**

I. V. Izumov

Tyumen State Oil and Gas University, Tyumen, Russia

Summary. Examines the international and foreign economic activity of higher educational institutions, outlines and analyzes the problems of legal regulation. Substantiate the theoretical and practical proposals for improving Russian legislation activities of higher education institutions in international and foreign economic sphere.

Key words: higher educational institution; international activities; education; legal regulation.

Международная и внешнеэкономическая деятельность вузов представляет собой важнейшее направление развития образования в Российской Федерации, позволяет использовать опыт образовательных учреждений зарубежных стран, который может быть реализован при подготовке специалистов, как для отечественного, так и для мирового рынка услуг. Несмотря на широкий массив законодательных актов, регулирующих вопросы международной и внешнеэкономической деятельности высших учебных заведений, проблема модернизации высшего образования России и усиления его присутствия на международном рынке образовательных услуг остаётся по-прежнему актуальной.

Важность данного направления обусловлена рядом следующих аспектов:

– Во-первых, международная и внешнеэкономическая деятельность вузов позволяет использовать опыт образовательных учреждений зарубежных стран, который может быть реализован при подготовке специалистов, как для отечественного, так и для мирового рынка услуг.

– Во-вторых, эффективное использование имеющегося образовательного потенциала, являющегося также одним из весьма значимых национальных экспортных ресурсов, позволит вузам привлекать новые средства финансирования своей деятельности.

– В-третьих, интеграция в европейское образовательное пространство способствует привлечению инвестиционных средств в отечественную образовательную сферу, что, несомненно, соответствует целям проводимой образовательной реформы.

Тем не менее, анализ практики осуществления вузами международной и внешнеэкономической деятельности свидетельствует о наличии недостатков в данной сфере, что порождает трудности правоприменительного характера.

По нашему мнению, такое положение дел связано с отсутствием должного понимания механизма реализации вузами той или иной формы международной или внешнеэкономической деятельности.

В соответствии с Концепцией экспорта образовательных услуг Российской Федерации на период 2011–2020 гг. приоритетным направлением развития экспорта образования является содействие двустороннему и многостороннему сотрудничеству с государствами – участниками СНГ. Особое внимание уделяется поддержке соотечественников, созданию условий для эффективного строительства Союзного государства; укреплению ЕврАзЭС, как ядра экономической региональной интеграции.

Кроме того, Концепцией установлено, что Россия выполняет обязательства по содействию международному развитию и выделяет значительные средства на обучение студентов из развивающихся стран. В рамках программ по поддержке

соотечественников Россия обучает граждан из стран ближнего и дальнего зарубежья. Ведущие российские вузы принимают на различные формы обучения и программы студентов из развитых индустриальных стран (36 тысяч студентов из стран – членов ОЭСР). Вместе с тем, по данным ОЭСР, Россия принимает только 2 % от общего количества иностранных студентов, составившего в 2007 году три миллиона. В то время как США принимает 20 %, Великобритания обучает 12 %, Германия и Франция – 9 % и 8 % соответственно. Кроме того, значительное количество студентов обучается в Австралии (7 %), Канаде (4 %), Японии (4 %). Если в течение ряда лет Советский Союз занимал второе место (после США) по числу иностранных студентов, то сейчас Россия по числу иностранных студентов находится на 9 месте, и даже доля иностранных студентов в общем количестве студентов внутри России существенно снизилась [1].

Причем, несмотря на то, что, в рамках Федеральной целевой программы развития образования, инновационных образовательных программ российских вузов, мер по созданию федеральных университетов и поддержке исследовательских университетов, инвестированы значительные ресурсы на развитие инновационных программ, интеграцию науки и образования, повышение качества программ. Н. Г. Хайруллина указывает, что в настоящее время российские вузы не занимают ведущих мест в международных рейтингах лучших университетов [2].

Другим направлением развития следует признать совершенствование нормативно-правовой основы, которая должна носить чёткий, отвечающий современным реалиям характер.

Законодательство об образовании зависит от состояния государства и обновляется вслед за изменениями, которые происходят в государстве и обществе, на рынках труда и образовательных услуг, в образовательных организациях, в корпорациях, фирмах и учреждениях [3].

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 учётом специфики образовательных отношений в Российской Федерации на данном этапе её развития;

4) принятие во внимание законотворческого опыта субъектов Российской Федерации.

Представляется оправданной позиция профессора А. Н. Козырина, считающего, что законодательство об образовании должно урегулировать вопросы международного сотрудничества с учётом коренного изменения ситуации в этой сфере, связанного с динамично развивающимися процессами глобализации в образовании, с развитием интеграционных процессов и включением в них Российской Федерации [4].

А. Н. Козырин считает целесообразным включить в нормативно-правовое регулирование международной и внешнеэкономической деятельности вузов, следующие положения:

– цели, основные направления и принципы международной деятельности и международного сотрудничества в сфере образования;

– курс Российской Федерации на участие в интеграционных процессах, которые предусматривают осуществление, как совместной образовательной политики, так и совместного нормативно-правового регулирования отношений в области образования;

– конкретизированное понятие международной и внешнеэкономической деятельности вузов;

– порядок реализации права на образование иностранных граждан и апатридов на территории Российской Федерации, с одной стороны, а с другой – российских граждан в зарубежных учебных заведениях.

Достоверность данной позиции подтверждается техническим заданием разработки нового закона об образовании, согласно которому глава 7 «Международное сотрудничество в сфере образования» будет посвящена вопросам регулирования международной деятельности субъектов образовательной деятельности и международного сотрудничества в сфере образования. В данную главу будут включены нормы, регламентирующие цели и принципы, формы и направления международного сотрудничества (как традиционные, так и получившие развитие в последние десятилетия); права и обязанности субъектов международного сотрудничества и так далее. При этом планируется значительно расширить и обновить действующие нормы с учётом международных интеграционных процессов и включения в них Российской Федерации, интенсивного развития и расширения форм и масштабов международной деятельности и международного сотрудничества в сфере образования.

Такое положение дел позволяет нам выделить следующие цели международного сотрудничества Российской Федерации в сфере высшего и послевузовского профессионального образования, опираясь на позицию Правительства, как заказчика Проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и представителей научной общественности по вопросам научного сотрудничества в сфере образования:

1) укрепление позиций высших учебных заведений Российской Федерации в мировом образовательном пространстве;

2) расширение международных контактов и сотрудничество и активизация взаимодействия с международными и региональными организациями, зарубежными вузами, фондами и программами;

3) повышение уровня и качества высшего и послевузовского профессионального образования;

4) совместное решение проблем, являющихся предметом исследования мировой научной общественности;

5) привлечение дополнительных средств, используемых высшим учебным заведением на решение уставных задач.

Применительно к первой указанной цели – укрепление позиций высших учебных заведений Российской Федерации в мировом образовательном пространстве – следует отметить, что исторический анализ становления международной и внешнеэкономической деятельности высших учебных заведений свидетельствует, что деятельность высших учебных заведений на международной арене чаще всего заключалась в реализации политических замыслов государства. В связи с этим и в настоящее время престиж и качество образования являются необходимым структурным элементом позиции государства на мировой политической арене. Следовательно, указанная цель способствует повышению влияния Российской Федерации в целом и российского высшего и профессионального послевузовского образования в частности на мировом поприще.

В ходе исследования нами была сформулирована третья цель международного сотрудничества Российской Федерации в сфере высшего и послевузовского профессионального образования, которая связана с повышением уровня и качества высшего и послевузовского профессионального образования. Обозначение и конкретизация данной цели отражает положительную сторону реализации отдельных форм международной и внешнеэкономической деятельности вузов. В частности,

реализация таких форм сотрудничества, как участие в программах и двусторонний и многосторонний обмен студентами, аспирантами, докторантами, педагогическими и научными работниками. Проведение совместных научных исследований, а также конгрессов, конференций, симпозиумов и других мероприятий. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации иностранных граждан в Российской Федерации. Это способствует применению как иностранного опыта в национальном образовательном процессе, так и российского – в образовательном процессе зарубежных учебных заведений.

Четвёртая цель – совместное решение проблем, являющихся предметом исследования мировой научной общественности, также необходима, поскольку современные реалии, выражающиеся в различных проблемах мирового значения, такие как природные катаклизмы, освоение космоса, внедрение новых источников энергии и многое другое, можно решить только усилиями всей мировой общественности. И этому должно способствовать международное сотрудничество Российской Федерации в сфере высшего и послевузовского профессионального образования.

Заключительная пятая цель обозначена нами как привлечение дополнительных средств, используемых высшим учебным заведением на решение уставных задач. Обращаясь вновь к историческому анализу международной и внешнеэкономической деятельности вузов, следует отметить, что современный этап её развития характеризуется коммерциализацией данной сферы деятельности. Таким образом, при существующем ныне дефиците бюджетного ассигнования деятельности вузов, важно, что реализация данной цели будет способствовать укреплению материально-технической обеспеченности вуза, повышению материального содержания рабочего персонала и многому другому.

Исходя из вышеизложенного, мы считаем, что совокупность указанных целей отражает в себе весь законодательный замысел осуществления международного сотрудничества Российской Федерации в сфере высшего и послевузовского профессионального образования.

Наряду с законодательным закреплением целей, необходимо отразить правовые «рамки» реализации международного сотрудничества Российской Федерации в сфере высшего и послевузовского профессионального образования посредством закрепления принципов. То есть основополагающих элементов развития и функционирования всего международного сотрудничества в сфере высшего и послевузовского профессионального образования.

В теории права под правовыми принципами понимаются руководящие идеи, которые выражают сущность, основные свойства и общую направленность развития правовых норм в пределах системы права либо её отдельных отраслей или институтов [5].

Таким образом, исходя из понимания «принципа» как правовой категории, можно сформулировать следующие принципы осуществления международного сотрудничества Российской Федерации в сфере высшего и послевузовского профессионального образования:

- 1) взаимное уважение субъектов международной и внешнеэкономической деятельности высших учебных заведений;
- 2) равенство участников международной и внешнеэкономической деятельности высших учебных заведений;
- 3) обоюдная выгода субъектов международной и внешнеэкономической деятельности высших учебных заведений;
- 4) международная и внешнеэкономическая деятельность высших учебных заведений не должна наносить ущерб национальному суверенитету, национальной безопасности Российской Федерации и интересам общества и государства.

Принцип взаимного уважения субъектов международной и внешнеэкономической деятельности высших учебных заведений заключается в справедливом распределении выгод и обязательств сравнимого объёма. Справедливое распределение выгод и обязательств, разумеется, не может служить простым эталоном для каждого конкретного отношения, возникающего при осуществлении международной и внешнеэкономической деятельности вузами, но должно рассматриваться именно как сбалансированный общий международно-правовой принцип.

Касаясь принципа равенства участников международной и внешнеэкономической деятельности высших учебных заведений, следует отметить, что установление в законе единых для всех границ осуществления прав, т. е. определение пределов их осуществления, является юридическим выражением равенства субъектов взаимодействия в данной сфере. Достижение соглашения между субъектами международной и внешнеэкономической деятельности вузов основывается на распределении полномочий в зависимости от функций каждого субъекта в той или иной форме международной и внешнеэкономической деятельности вузов.

Применительно к принципу обоюдной выгоды субъектов международной и внешнеэкономической деятельности высших учебных заведений отметим, что принцип взаимной выгоды особенно актуален в международном торговом праве – подотрасли международного экономического права, поскольку справедливые торговые отношения всегда подразумевают взаимовыгодное сотрудничество сторон. Подчас государства в тексте международного договора прямо прописывают, что их отношения будут, среди прочего, строиться на принципе взаимной выгоды [6].

По мнению С. И. Войтовича, принцип взаимной выгоды вытекает из принципов равноправия, суверенного равенства и сотрудничества государств. Именно эти три стержневых принципа, относящихся к положению государства на международной арене, предоставляют ему возможность на равных участвовать во взаимовыгодных экономических отношениях с другими государствами. В этой связи представляется, что такие положения достижимы лишь в случае, когда экономическое сотрудничество государств базируется на принципе взаимной выгоды [7].

В научно-правовой литературе отмечалось, что взаимная выгода может иметь место лишь тогда, когда отношения между субъектами являются не только равноправными с юридической точки зрения, но и взаимовыгодными, то есть отвечают понятию равенства также и с фактической стороны [8]. Учёт взаимных интересов участников сотрудничества – одно из важнейших свойств данного принципа, которое обуславливает необходимость его включения в практику осуществления международной и внешнеэкономической деятельности вузов.

Заключительный принцип, который состоит в том, что международная и внешнеэкономическая деятельность высших учебных заведений не должна наносить ущерб национальному суверенитету, национальной безопасности Российской Федерации и интересам общества и государства, является традиционным для международных отношений.

В частности, данный принцип вытекает из принципа международного права, включающего в себя признание и уважение политической независимости государства, его территориального верховенства и целостности, равноправия с другими государствами, права свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы, в том числе и образовательные [9].

Наряду со сказанным представляется необоснованным включение в закон «Об образовании» нормы, посвящённой академической мобильности. Анализируя содержание проекта данной нормы, следует отметить её нелогичность и дублирующий характер – таковые положения уже закреплены в проекте закона «Об образовании».

В частности, п. 1 ст. 164 закона содержит определение академической мобильности, под которой понимается обмен обучающимися, педагогическими и научными работниками Российской Федерации и иностранного государства в целях обучения, повышения квалификации, совершенствования научной и педагогической деятельности.

Не останавливаясь на анализе содержания указанной нормы, отметим лишь непонятность её присутствия в ст. 164, поскольку в законе «Об образовании» терминологическому аппарату посвящена статья 3. В этой связи представляется разумным включение понятия академической мобильности именно в неё.

Кроме того, положения о том, что обучение иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется как за счёт средств соответствующих бюджетов Российской Федерации, так и на основе договоров с оплатой стоимости обучения иностранными физическими или юридическими лицами дублируют содержание такой формы внешнеэкономической деятельности, как подготовка,

переподготовка и повышение квалификации иностранных граждан. Тем самым законодатель определяет академическую мобильность как форму внешнеэкономической деятельности вузов, несмотря на то, что её содержание полностью подпадает под существующую форму международной деятельности вузов – участие в программах двустороннего и многостороннего обмена студентами, аспирантами, докторантами, педагогическими и научными работниками.

Теоретические выводы и практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования международной и внешнеэкономической деятельности высших учебных заведений в самом общем виде могут быть сформулированы в виде следующих положений:

1. Международное сотрудничество в сфере образования представляет собой постоянную целенаправленную деятельность Российской Федерации по развитию международных связей в сфере образования и научного сотрудничества, которая осуществляется на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации путем её координации с деятельностью других субъектов международных отношений.

2. Считаю целесообразным законодательное закрепление права на осуществление международной и внешнеэкономической деятельности субъектом предоставления образовательных услуг различного уровня целесообразно оставить в Законе РФ «Об образовании», а конкретизированный механизм реализации осуществления международной и внешнеэкономической деятельности на уровне высших учебных заведений отразить в ФЗ «О высшем образовании...».

3. Представляется возможным сформулировать и включить в валютное законодательство России норму, устанавливающую освобождение государственных образовательных учреждений от обязательной уплаты части валютной выручки и освобождающую от обязательной продажи части валютной выручки в той части, в которой она была трансформирована инвестициями в образовательную сферу.

Библиографический список

1. Концепция развития Концепция экспорта образовательных услуг Российской Федерации на период 2011–2020 гг. URL: <http://www.russia.edu.ru/information/analit/official/3783>.
2. Хайрулина Н. Г., Щербаков Г. А. Роль социологических технологий в деятельности органов власти, образования и бизнеса // Известия высших учебных заведений. – 2008. – № 4. – С. 44–46. – (Сер. «Социология. Экономика. Политика»).
3. Актуальные вопросы современного образования : моногр. / под. ред. Д. Ю. Трушников. – Тюмень : ТюмГНГУ, 2010.
4. Козырин А. Н. Международное сотрудничество в сфере образования: к разработке концепции интегрирующего федерального закона об образовании // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2008. – № 3. – С. 27.
5. Алексеев С. С. Проблемы теории права. – Свердловск, 1972. – Т. 1. – С. 102–103.
6. Пуртов А. С. Принцип взаимной выгоды в международных экономических отношениях // Российский внешнеэкономический вестник. – 2008. – № 7. – С. 3.
7. Войтович С. И. Принцип взаимной выгоды в межгосударственных экономических отношениях // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 121.
8. Шишкин В. М. О международно-правовых принципах нового международного экономического порядка // Советское государство и право. – 1980. – № 9. – С. 88.
9. Архипова Л. Б. Принцип уважения государственного суверенитета в практике заключения договоров международными организациями социалистических стран // Социалистическая экономическая интеграция и государственный суверенитет. Правовые аспекты. – М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1987. – С. 93.

© Изюмов И. В.