

Заключение по проекту Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах квоты на образование иностранных граждан в Российской Федерации, а также предъявляемых к ним требований

Анализ опубликованного 17.12.2013 на Едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения

(http://regulation.gov.ru/project/10223.html?point=view_project&stage=3&stage_id=5389) для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекта Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах квоты на образование иностранных граждан в Российской Федерации, а также предъявляемых к ним требований (далее – Порядок), являющегося приложением к приказу Министерства образования и науки Российской Федерации «Об утверждении Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах квоты на образование иностранных граждан в Российской Федерации, а также предъявляемых к ним требований», позволяет высказать следующие замечания и предложения по его корректировке.

1. В пункте 4.1 Порядка представляется необходимым исключить слова «, а также международных договоров и соглашений, заключенных организациями с зарубежными организациями», поскольку обязательства Российской Федерации в соответствующей области не могут устанавливаться данным типом соглашений. Более того, эти соглашения не могут называться «международными договорами» (см. пункт "а" статьи 2 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» и подпункт "а" пункта 1 статьи 2 «Венской Конвенции о праве международных договоров» от 23.05.1969).
2. В пункте 4.5 Порядка устанавливается, что Министерство иностранных дел Российской Федерации информирует органы государственной власти зарубежных стран, определяющие политику в сфере образования (далее – органы управления образованием), российские и зарубежные дипломатические представительства и (или) Российские центры культуры и науки о плане приема, содержащем информацию о квотах, предоставленных каждой стране, с выделением профессий, специальностей и направлений подготовки по образовательным программам среднего профессионального образования, высшего образования или дополнительного профессионального образования. Вместе с тем,

согласно пункту 13 Порядка образовательные организации представляют в Министерство образования и науки Российской Федерации информацию о количестве иностранных граждан, которое они готовы принять на обучение в пределах квоты в очередном учебном году с выделением профессий, специальностей и направлений подготовки по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования. Представляется, что для того, чтобы образовательные организации имели возможность представить релевантные сведения в Министерство образования и науки Российской Федерации, они также должны быть ознакомлены с планом приема.

В связи с этим представляется необходимым дополнить пункт 4.5 Порядка после слов «Российские центры культуры и науки» словами «, федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, имеющие в ведении организации».

3. В пункте 8 Порядка устанавливается предельный срок, до которого Министерство образования и науки Российской Федерации публикует объявление о проведении конкурса на распределение и установление организациям квоты приема иностранных граждан. Представляется целесообразным также в разделе «Порядок распределения квоты между организациями» Порядка установить минимальный срок, который должен проходить между датой объявления конкурса и вскрытием конвертов с заявками организаций на участие в конкурсе, а также предельный срок подведения итогов и опубликования результатов конкурса.
4. Представляется необходимым серьезным образом переработать пункт 10 Порядка, в котором устанавливаются принципы проведения конкурса между образовательными организациями на распределение квот на прием иностранных граждан на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в рамках преимущественного права на прием для обучения иностранных граждан (далее – Конкурс). В частности, представляется создающей коррупционногенные условия содержащаяся в указанном пункте Порядка формулировка о том, что «Конкурсная комиссия проводит отбор участников конкурса на основе *экспертной оценки* представленных организациями заявок». Далее следует указание на то, что заявка образовательной организации должна содержать определенные сведения, указанные в подпунктах «а» – «в», ни один из которых не поддается строго формализуемой оценке. Кроме того, представляется некорректным формулировка указания на то, что заявка образовательной организации должна содержать «информацию о зарубежных странах, абитуриентов из которых планирует принять на обучение организация»: какую информацию о зарубежных странах должна предоставлять образовательная организация (историко-географическое описание соответствующих

зарубежных стран, их экономические характеристики, сведения о политическом устройстве и т.д.)? В случае, если образовательная организация должна отразить в заявке на участие в Конкурсе перечень зарубежных стран, абитуриентов из которых она планирует принять на обучение, то подпункт «б» пункта 10 Порядка должен быть сформулирован следующим образом: «перечень зарубежных стран, абитуриентов из которых планирует принять на обучение организация». Вместе с тем, представляется еще более важным полное отсутствие указания в Порядке на оцениваемые комиссией по проведению Конкурса параметры заявки образовательной организации. Принимая во внимание, что речь идет фактически о принципах распределения бюджетных ассигнований федерального бюджета, отсутствие четких и гласных критериев проведения Конкурса является существенным системным недостатком Порядка. Данный факт вызывает еще большее удивление, принимая во внимание, что ранее Министерством образования и науки Российской Федерации уже были разработаны несколько нормативно-правовых актов, содержащих в себе исчерпывающие перечни критериев для распределения между образовательными организациями контрольных цифр приема как на основные образовательные программы, так и на дополнительные образовательные программы. В частности, в пункте 7 Приложения к приказу Министерства образования и науки Российской Федерации от 15.07.2013 № 560 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на распределение контрольных цифр приема граждан по профессиям, специальностям и направлениям подготовки для обучения по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета» установлен перечень из 15 показателей деятельности образовательной организации, которые характеризуют ее потенциал в рамках конкурсного распределения бюджетных ассигнований федерального бюджета на оказание государственных услуг по обучению граждан по программам среднего профессионального и высшего образования. Представляется, что из указанных 15 показателей, как минимум 7 могут быть использованы при проведении Конкурса, а именно:

- количество публикаций в рецензируемых научных журналах мира, индексируемых в реферативно-библиографической базе научного цитирования Web of Science в расчете на 100 научно-педагогических работников (далее – НПП), приведенных к целочисленным значениям ставок;
- количество цитирований статей, опубликованных за 5 лет, предшествующих году, в котором проводится конкурс, в реферативно-библиографической базе научного цитирования Web of Science по соответствующей области науки в расчете на 100

НПР, приведенных к целочисленным значениям ставок;

- количество цитирований статей, опубликованных за 5 лет, предшествующих году, в котором проводится конкурс, в библиографической базе данных научных публикаций российских ученых Российский индекс научного цитирования по соответствующей области науки в расчете на 100 НПР, приведенных к целочисленным значениям ставок;
- расходы образовательной организации на научные и исследовательские разработки по соответствующей области науки в расчете на одного НПР, приведенного к целочисленным значениям ставок;
- удельный вес контингента иностранных студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования;
- доходы образовательной организации из всех источников в расчете на одного НПР, приведенного к целочисленным значениям ставок;
- общая площадь учебно-лабораторных зданий (помещений), находящихся на праве собственности и (или) в оперативном управлении, в расчете на одного студента (приведенного контингента).

Также отдельная система показателей, которые могут использоваться при распределении на конкурсной основе бюджетных ассигнований федерального бюджета на оказание государственных услуг по обучению иностранных граждан, была ранее представлена Министерством образования и науки Российской Федерации в проекте приказа «Об утверждении порядка и критериев отбора образовательных организаций, на подготовительных отделениях и факультетах которых осуществляется обучение иностранных граждан, поступающих на обучение в пределах установленной Правительством России квоты на образование иностранных граждан, по дополнительным общеобразовательным программам, обеспечивающим подготовку к освоению профессиональных образовательных программ на русском языке»

(http://regulation.gov.ru/project/9118.html?point=view_project&stage=3&stage_).

В частности, в указанном проекте нормативно-правового акта Министерства образования и науки Российской Федерации представлены следующие критерии конкурсного отбора образовательных организаций:

- удельный вес обучающихся по основным профессиональным образовательным программам иностранных граждан в общей численности студентов в году, предшествующем году, в котором проводится отбор образовательных организаций, – не менее 2%;
- наличие возможности обеспечить общежитием обучающихся иностранных граждан;

- наличие учебно-лабораторных зданий (помещений), находящихся на праве собственности и (или) иных законных основаниях, которые выделены для организации образовательного процесса на подготовительном отделении, подготовительном факультете;
- соотношение численности педагогических работников, обладающих квалификацией, необходимой для обучения иностранных граждан, проходящих обучение на подготовительном отделении, подготовительном факультете по дисциплинам, включая изучение русского языка, и обеспечивающих образовательный процесс в образовательной организации на подготовительном отделении, подготовительном факультете, и обучающихся из числа иностранных граждан – не менее 1:6;
- наличие в образовательной организации учебной литературы, иных информационных ресурсов и материально-технического оснащения, необходимых для обучения иностранных граждан подготовительного отделения, подготовительного факультета.

Представляется также, что в число формализуемых критериев оценки конкурсной комиссией заявок образовательных организаций на участие в Конкурсе могут быть рекомендованы ко включению следующие параметры:

- вхождение образовательной организации в ведущие мировые рейтинги университетов THE, QS и ARWU;
 - наличие международных общественных аккредитаций основных образовательных программ;
 - наличие обучения по основным образовательным программам на иностранных языках;
 - наличие в образовательной организации электронной образовательной среды;
 - наличие у обучающихся в образовательной организации доступа к обновляемым электронным базам данных, цифровым информационно-библиотечным ресурсам;
 - размер затрат образовательной организации за год, предшествующий году проведения Конкурса, на обновление библиотечного фонда, в том числе на подписку на цифровые научные издания и доступ к базам данных.
5. В пункте 13 Порядка устанавливается, что образовательные организации в срок до 15 февраля года приема иностранных граждан предоставляют в Министерство образования и науки Российской Федерации информацию о количестве иностранных граждан, которое они готовы принять на обучение в пределах квоты в текущем году, без учета квоты, установленной организацией по итогам конкурса. При этом в данном пункте дополнительно подчеркивается необходимость оценки ресурсного обеспечения обучения иностранных граждан в образовательной организации:

количество иностранных граждан, принимаемых на обучение в пределах квоты, должно быть увязано с количеством предоставляемых иностранным гражданам мест в жилых помещениях в общежитиях. Вместе с тем, при объявлении конкурса на распределение и установление организациям квоты приема иностранных граждан в срок до 15 января при отсутствии нормативно зафиксированных в Порядке предельных сроков подведения итогов конкурса и опубликования его результатов может сложиться ситуация, при которой образовательные организации не будут обладать информацией о результатах конкурса на распределение и установление квот приема иностранных граждан на момент завершения срока, установленного для предоставления в Министерство образования и науки Российской Федерации сведений о количестве иностранных граждан, которое они готовы принять помимо установленных по итогам конкурса квот приема иностранных граждан образовательными организациями, что приведет к предоставлению последними нерелевантных сведений, не учитывающих реальные возможности по ресурсному обеспечению обучения иностранных граждан.

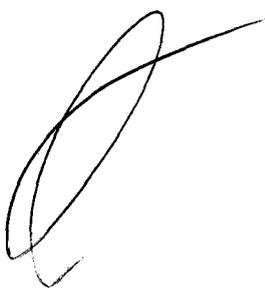
В связи с этим представляется необходимым в Порядке распределить по времени указанные выше процессы: срок предоставления сведений о возможном количестве иностранных граждан, которых образовательная организация может принять помимо квоты, установленной по итогам конкурса, не должен наступать ранее, чем подведение итогов и опубликование результатов конкурса на распределение и установление организациям квоты приема иностранных граждан.

6. В пункте 16 Порядка устанавливается, что изначально отбор кандидатов проводится в иностранном государстве специально созданной для этих целей совместной рабочей группой. Вместе с тем, из Порядка остается неясным, каждый ли гражданин иностранного государства сможет принять участие в отборе, кем и в какой мере будет контролироваться отсутствие злоупотреблений в сфере ограничения доступа иностранных граждан к участию в конкурсном отборе. Представляется, что на практике эта проблема может решаться в том числе за счет максимально широкого информирования заинтересованной общественности о проведении конкурсного отбора. В таком случае в Порядке должны быть определены средства такого информирования (Интернет-портал Министерства иностранных дел Российской Федерации, Россотрудничества, Российских центров культуры и науки и т.д.). Широкое распространение информации об условиях проведения конкурса, а также прозрачность проведения процедур, которые должны быть установлены Порядком, позволят сократить до минимума возможности для злоупотреблений отдельными лицами

своим служебным положением и снизить коррупционные риски, связанные с подобной технологией отбора иностранных граждан на обучение за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета Российской Федерации.

7. В пункте 30.2 Порядка в качестве требования к кандидатам на участие во втором этапе отбора устанавливается следующее требование: «Наличие официального подтверждения соответствия иностранного гражданина требованиям, предъявляемым органом управления образованием направляющей страны, к кандидатам для обучения в национальных организациях». Представляется, что в отношении подобного рода документов следует непосредственно в Порядке конкретизировать, кем и в каком порядке может быть выдан такой документ.
8. Представляется, что в проекте Порядка имеется противоречие в отношении организации приема иностранных граждан, поступающих в российские образовательные организации на обучение по профессиям, специальностям или направлениям подготовки, требующим у поступающих лиц наличия определенных творческих способностей, физических и (или) психологических качеств. Так, в пункте 34 Порядка указано, что соответствующие вступительные испытания проводятся до 1 августа, а в пункте 37 Порядка указано, что направления на обучение оформляются в срок до 1 июля, тогда как очевидно, что направления на обучения не могут быть оформлены до завершения срока проведения вступительных испытаний.

Руководитель
Центра экспертиз СПбГУ



А.В. Гоголевский