

ВХОЖДЕНИЕ РОССИИ В ВТО И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЗОВАНИЕ

Аннотация. В данной статье автором рассматриваются проблемы реформирования системы отечественного образования в связи с присоединением Российской Федерации к Генеральному соглашению по торговле услугами (ГАТС), и как следствие, конституционно-правовые проблемы реализации права граждан на образование, причиной которым служит открытие российского рынка образовательных услуг для иностранных поставщиков, закрепленное в Соглашении. В частности, автором раскрыты содержание, цели и принципы ГАТС в соответствии с выбранной тематикой, выделены способы поставки образовательных услуг, специфические обязательства России в сфере образовательных услуг. В статье рассматривается отдельно каждый способ поставки для определенного уровня образования. Автор также исследует международный опыт коммерциализации сферы образовательных услуг, расходы России на реформирование образования и конституционно-правовое регулирование присоединения России к ГАТС. В статье предложен всесторонний анализ плюсов и минусов реформирования системы отечественного образования в связи с вступлением Российской Федерации в ВТО.

Ключевые слова: конституционное право, ВТО, ГАТС, образовательные услуги, специфические обязательства, реформирование образования, экспорт услуг, трансграничное образование, рынок услуг, национальный режим.

Двадцать первый век — символ серьезных изменений во многих сферах общественной жизни. В XXI в. изменились и показатели значимости и эффективности экономики государства. Масштабы производства и наличие сырьевых запасов уже не являются основными критериями величия экономики. Они уступили место производству высокотехнологичной, наукоемкой продукции, включая производство знаний и экспорт образовательных услуг.

К сожалению, российскую экономику трудно назвать «экономикой знаний», так как многие десятилетия она была ориентирована на сырьевое производство. И международные рейтинги лучших университетов мира являются тому печальным подтверждением. Так, в наиболее известный рейтинг 200 лучших университетов мира 2012 г. по версии «The Times Higher Education» не вошёл ни один российский вуз (в рейтинге 2009 г. МГУ им. М.В. Ломоносова занимал 155 место, а Санкт-Петербургский государственный университет занимал 168 место). В то же время в данный международный рейтинг 2012 г. вошли 73 высших учебных заведения

США (заяв 15 мест в первой двадцатке), 29 — Великобритании, 14 — Германии, 10 — Голландии, по 9 — Австралии и Канады, по 6 — КНР, Швейцарии, Швеции, по 4 — Франции, Японии, Гонконга и Тайваня¹.

Неконкурентоспособность российского образования осознана давно, в связи с чем, в России уже в течение многих лет продолжают попытки реформировать систему образования. Однако 22 августа 2012 г. отечественное образование столкнулось еще с одной проблемой. Российская Федерация стала 156-м членом ВТО, а значит, и присоединилась к Генеральному соглашению по торговле услугами (далее — ГАТС), которое открывает внутренний рынок образовательных услуг для иностранных поставщиков.

Представляется, что присоединение Российской Федерации к ГАТС порождает множество вопросов не только о состоянии и перспективах развития отечественной сферы образовательных услуг, но и ставит под вопрос

¹ См.: The Top 200 World University Rankings // The Times Higher Education 2010. С. 23.

© Чаплыгина Александра Игоревна

* Студентка Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [frosieeee4ka@ya.ru]



доступность и качество образовательных услуг, а значит и саму возможность реализации важнейшего конституционного права граждан на образование.

В связи с этим, в настоящей статье исследуются и анализируются возможности, которые предоставляет ГАТС для иностранных образовательных учреждений на внутреннем рынке РФ — прямых конкурентов российских образовательных учреждений, а также как следствие, конституционно-правовые проблемы реализации права граждан на образование.

Генеральное соглашение по торговле услугами, его цель и структура

Генеральное соглашение по торговле услугами является первым многосторонним и имеющим силу закона соглашением, регулирующим торговлю услугами и инвестиции в сферу услуг, в том числе и образовательных. Цель данного соглашения заключается в сокращении государственных ограничений свободного предоставления услуг через государственные границы, а также в ликвидации мер, которые являются дискриминационными по отношению к компаниям, образованным с участием иностранного капитала.

Соглашение ГАТС включает в себя:

1. *Базовое соглашение*, закрепляющее общие принципы, в соответствии с которыми осуществляется торговля услугами: режим наибольшего благоприятствования, доступ на рынок и национальный режим;
2. *Положения по отдельным сферам услуг* (передвижение физических лиц, воздушный транспорт, финансовые услуги, услуги в сфере морских перевозок, сфера телекоммуникации);
3. *Перечень специфических обязательств* каждого государства-члена ВТО.

Общие обязательства, входящие в Базовое соглашение, подлежат обязательному исполнению государствами-членами ВТО. Если государство не может одновременно исполнить такие обязательства с момента подписания соглашения, они подлежат принятию в течение определенного периода времени.

Все члены ВТО являются сторонами, подписавшими базовое соглашение ГАТС. Несмотря на то, что все подписавшие стороны приняли обязательство следовать изложенным в Базовом соглашении принципам, касающимся национального режима, доступа на рынок и обеспечения режима наибольшего благоприятствования, каждая из стран-участниц берет на себя специфические обязательства в отношении отдельных секторов сферы услуг.

Специфическими могут быть как «обязательства — изъятия» из принципов Базового соглашения ГАТС, так и «обязательства — направления», согласно которым страны-члены ВТО будут в дальнейшем осуществлять либерализацию торговли услугами.

Специфические обязательства вносятся в Перечень специфических обязательств (далее по тексту — Перечень), составляемый отдельно для каждой страны-участницы в виде таблицы.

Принципы ГАТС

Режим наибольшего благоприятствования означает, что страна обязывается обеспечить равный доступ для представителей всех стран-участниц (поставщиков услуг). Так, в ст. 2 ГАТС предусматривается, что «каждый член ВТО должен предоставить немедленно и безусловно для услуг и для поставщиков услуг любого другого члена ВТО режим не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет для тех же услуг или поставщиков услуг любой другой страны»². При этом в Соглашении указывается, что страна-участница может ввести ограничения и изъятия из данного режима, при условии, что они будут обговорены с остальными членами ВТО и внесены в Перечень специфических обязательств. Подразумевается, что такие изъятия носят временный характер и впоследствии будут отменены. В сферу действия данного принципа не входят государственные заказы на предоставление услуг.

Также Соглашение предусматривает, что страны-участницы могут переживать серьезные затруднения с платежным балансом и испытывать внешние финансовые трудности. В таких случаях, каждый член ВТО может установить ограничения на торговлю услугами (ст. 12 ГАТС), а также установить ограничения из соображений безопасности (ст. 14-бис ГАТС).

Страна-участница также может быть освобождена от реализации режима наибольшего благоприятствования в определенном секторе сферы услуг. Такое освобождение может иметь место, когда некоторым странам предоставляется преференциальное право доступа в тот или иной сектор сферы услуг. Российская Федерация воспользовалась таким правом и указала, что «особый режим открытия и деятельности филиалов образовательных учреждений действует в отношении Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Кирги-

² Приложение 1В Соглашения ВТО – Генеральное соглашение по торговле услугами // URL: <<http://www.wto.ru/documents.asp?f=sogl&t=13>> (последнее посещение 12 мая 2013 г.).



зии, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Украины»³.

Доступ на рынок и обеспечение национально-го режима. В ст. 17 ГАТС говорится, что «каждый член предоставляет услугам и поставщикам услуг любого другого члена в отношении всех мер, затрагивающих поставку услуг, режим, не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет аналогичным отечественным услугам или поставщикам услуг»⁴. Таким образом, сторона ГАТС обязывается предоставить всем участникам соглашения национальный режим доступа на рынок. Необходимо отметить, что многие положения ГАТС уже были отражены и уточнены в российском законодательстве. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» сдержит понятие режима, менее благоприятного национальному: «если он изменяет условия конкуренции в пользу российских исполнителей услуг или оказываемых ими на территории Российской Федерации услуг по сравнению с аналогичными иностранными исполнителями услуг и оказываемыми услугами»⁵.

Поставка образовательных услуг

Услуги — это специфический элемент товарооборота, для которого ГАТС предусмотрены четыре различных способа поставки, на которые и дают свое согласие страны, вступающие в ВТО: трансграничная поставка, потребление за рубежом, коммерческое присутствие, присутствие физических лиц. Данные виды определяются по двум основным критериям: место нахождения поставщика и потребителя в момент предоставления услуги и гражданство/ место регистрации лиц, потребляющих или поставляющих услуги.

1. *Трансграничная поставка* образовательных услуг предполагает нахождение потребителя и поставщика услуг в разных государствах в момент оказания услуги. Ярким примером тому служит дистанционное обучение.
2. *Потребление за рубежом* образовательных услуг подразумевает перемещение потребителя в страну, где предоставляется услу-

га. То есть, россиянин едет в Европу, чтобы учиться в европейском ВУЗе.

3. *Коммерческое присутствие* заключается в том, что поставщик образовательной услуги из другой страны (не из России) учреждает в России свое коммерческое присутствие путем создания юридических лиц, открытия филиалов, представительств организаций, предоставляющих образовательные услуги.
4. *Присутствие физических лиц* означает оказание образовательной услуги иностранным поставщиком на территории России через представителей этого иностранного государства. Например, иностранные преподаватели приезжают в Россию для преподавания русским студентам.

Обязательства России в сфере образовательных услуг

Обязательства участников ГАТС подразделяются на «горизонтальные» и «секторальные». Горизонтальными являются обязательства, которые применяются ко всем секторам услуг. Секторальными же являются обязательства, которые действуют в отношении конкретного сектора.

Перечень специфических обязательств, о котором говорилось выше, представляет собой таблицу, включающую данные о секторальных обязательствах. В соответствии с классификацией, принятой ВТО, образовательные услуги делятся на следующие уровни:

- 1) Начальное образование;
- 2) среднее образование;
- 3) высшее образование;
- 4) непрерывное образование для взрослых.

Прежде чем комментировать обязательства России в сфере образовательных услуг⁶, необходимо отметить, что эти обязательства касаются только частного сектора экономики. В данной статье предлагается исследовать отдельно каждый способ поставки образовательных услуг.

1. *Трансграничная поставка.* В соответствии с Перечнем, Россия не вводит ограничения на этот способ поставки услуг образования для всех уровней образовательных услуг, приведенных выше. Это означает, что для иностранных поставщиков нет ограничений для оказания дистанционного обучения с территории иностранного государства-члена ВТО на территорию РФ для любых лиц, находящихся на территории РФ. Дистанционность образовательного процесса в данном случае означает предоставление образовательных услуг посредством различных видов связи, сетевых и телекоммуникационных технологий.

³ Доклад Рабочей группы ВТО по присоединению России к ВТО // URL: <www.wto.org> (последнее посещение – 25 мая 2013 г.).

⁴ Приложение 1В Соглашения ВТО – Генеральное соглашение по торговле услугами // URL: <<http://www.wto.ru/documents.asp?f=sogl&t=13>> (последнее посещение 12 мая 2013 г.).

⁵ Федеральный закон от 08.12.2003 (ред. от 28.07.2012) №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. №50. ст. 4850.

⁶ Доклад Рабочей группы ВТО по присоединению России к ВТО // URL: <www.wto.org> (последнее посещение – 25 мая 2013 г.).



Что касается принципа национального режима, Россия не устанавливает из него никаких изъятий. И обязуется не вводить ограничивающих мер применительно к статусу и деятельности иностранных поставщиков. Однако Россия оставила за собой право самостоятельного решения о предоставлении государственных субсидий и других форм государственной поддержки для любых поставщиков образовательных услуг (как российских, так и иностранных). Это правило действует в отношении всех способов поставки.

2. *Потребление за рубежом.* В данном способе поставки Россия также приняла на себя обязательства не вводить никаких ограничений для такого способа предоставления образовательных услуг на всех уровнях образования. Это означает, что Россия не должна вводить ограничения для перемещения лиц из России за рубеж с целью получения образования.

По данному способу поставки Россия также не ввела изъятий из принципа предоставления национального режима.

3. *Коммерческое присутствие.* Для этого способа поставки Россия приняла специфические обязательства в отношении начального среднего и непрерывного образования для взрослых. На данных уровнях коммерческое присутствие иностранного поставщика услуг возможно только лишь в форме российского юридического лица, которое является некоммерческой организацией. Это означает, что иностранные поставщики смогут учреждать на территории РФ только некоммерческие юридические лица, признаваемые таковыми в Российской Федерации.

В отношении высшего образования Россия не взяла на себя никаких обязательств по ГАТС (ни горизонтальных, ни секторальных). Таким образом, Россия сможет вводить любые ограничения в отношении любых поставщиков услуг и независимо регулировать общий объем иностранного присутствия в сфере высшего образования.

Из вышесказанного следует, что принцип предоставления национального режима будет соблюдаться при условии соблюдения формы и вида юридического лица. Так как в области высшего образования доступ иностранных поставщиков остался ограниченным, ограничиваться или применяться к ним национальный режим, соответственно не может.

4. *Присутствие физических лиц.* По четвертому способу поставки Россия сохраняет за собой право самостоятельно решать, какие меры принимать для допуска или не допуска иностранных физических лиц на территорию России для предоставления образовательных услуг. В первую очередь, это касается мер миграционной политики и трудового законодательства по отношению к таким иностранным гражданам.

В отношении физических лиц Россия также не взяла на себя обязательств по предоставлению национального режима как для лиц, которые уже находятся на территории РФ, так и для лиц, пребывающих на территории в будущем.

Международный опыт коммерциализации общественных благ

Необходимо отметить, что принятые российской стороной обязательства являются стандартным подходом, использованным как США, так и Евросоюзом. Начиная с 70-х гг. XX в., коммерческие организации пытаются навязать во всем мире модель «неолиберального капитализма», согласно которой государство должно отказаться от финансирования общественных благ и эти сектора должны быть открыты для прибыли. Однако сущность общественных благ и прибыли противоречат друг другу: частная компания стремится увеличить прибыль и выплатить акционерам более высокие дивиденды, понизив расходы и увеличив цены, поэтому передача общественных благ в частные руки приводит во всем мире к росту цен на жизненно необходимые общественные блага, в результате чего падают доходы населения. Наиболее бедная часть населения просто-напросто отказывается от использования общественных благ, потому что не могут их оплачивать.

Последствия коммерциализации общественных благ в других странах показали, что стремление частного сектора к максимизации прибыли и сокращению расходов привело к увольнению части работников этих секторов, были сокращены их трудовые права, ухудшилось качество услуг.

Открытие национальных рынков общественных благ для частного сектора многие ученые называют «приватизацией» общественных благ, в процессе которой МВФ, Всемирный Банк и ВТО в соглашении ГАТС понуждают государств-членов ВТО сократить и отменить государственное финансирование общественных благ; отменить регулирование государством цен на них; разрешить их «приватизацию»; предоставить на внутренний рынок общественных благ крупнейшие мировые корпорации.

Для проведения неолиберальной реформы образовательного сектора Россия уже взяла кредит у Всемирного Банка: «Education reform project» (кредит в 50 млн \$, общая сумма расходов на реформу — 71,1 млн \$)⁷.

⁷ Russian Federation; Education Reform Project // URL: <<http://documents.worldbank.org/>> (последнее посещение – 25 мая 2013 г.).



Конституционно-правовое регулирование присоединения России к ГАТС

Присоединение России к ВТО, а следовательно, и ГАТС, соответствует положениям Конституции. В ст. 79 Конституции закрепляется право РФ участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ. Российская Федерация в установленном порядке заключила международный договор о присоединении к ВТО, и тем самым, нормы ВТО становятся обязательными для соблюдения на территории РФ. Статья 79 устанавливает своеобразный императив участия России в международных организациях с целью внедрения стабильных общепризнанных международных норм, которые при присоединении Российской Федерации к тому или иному межгосударственному объединению становятся частью ее правовой системы.

В течение 18 лет длились переговоры Рабочей группы ВТО, целью которых стало присоединение Российской Федерации к данной международной организации. Передав наднациональной структуре часть своего суверенитета, Российская Федерация является частью самой крупной международной экономической организации.

Страны-кандидаты на вступление в ВТО, а также государства-члены ВТО преследуют своей целью создание эффективной современной экономики по западному образцу, исключая дискриминационные меры в отношении себя со стороны других государств-членов. И Россия не является исключением. Однако во многих развитых странах, инициировавших создание ВТО, коммерция проникла во многие сферы жизни. Услуги, (в частности, образование) перестали быть общественным благом и превратились в источник вложения средств.

В Конституции РФ гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Однако не только это положение определяет сущность образования как общественного блага. Качественность бесплатного образования является важнейшим элементом общественной направленности сферы образовательных услуг. И если Российская Федерация открывает свой рынок услуг для иностранных поставщиков, возникает вопрос, смогут ли конкурировать государственные и муниципальные образовательные учреждения с коммерческими организациями. И если ответ на данный во-

прос окажется отрицательным, то каким образом граждане смогут реализовать свое конституционное право на образование?

В первую очередь, предполагается, что все способы поставки образовательных услуг, каким бы из них не отдавалось предпочтение, могут повлиять на образовательные стандарты и содержание образовательных программ. Наиболее развиты на данный момент в России первый и второй способы поставки (трансграничная поставка и потребление за рубежом). Так как Россия не вводит для них никаких ограничений, существует опасность содержательного, фактического несоответствия образовательных программ, образовательных стандартов и результатов иностранного образования и российского. Таким образом, получение образования от иностранного поставщика услуг не будет рассматриваться на территории России в качестве получения определенного уровня образования, а также будет не соответствовать по содержанию образовательным программам российских образовательных учреждений.

Также можно отметить риски в неустановленных требованиях к языку, на котором предполагается обучение иностранными поставщиками. С одной стороны, обучение на иностранных языках имеет положительные стороны, так как российские потребители образовательных услуг смогут расширить свою языковую культуру. Но, тем не менее, обучение некоторым дисциплинам (медицина, строительство, инженерные специальности) на иностранном языке может пагубно повлиять на качество полученного образования. А ограничений в отношении первого и второго способов поставки введено не было.

Резюмируя изложенное выше, можно утверждать, что принятые Россией обязательства в отношении сферы образования носят двойственный характер. С одной стороны, вступление России в ВТО противопоставляет конституционные принципы складывающимся в результате присоединения общественным отношениям в сфере образовательных услуг. Более того, низкая конкурентоспособность отечественного образования может привести к «вырождению» государственных и муниципальных образовательных учреждений, обеспечивающих доступность образования для российских граждан.

С другой стороны, при вступлении в ВТО Россия получила возможность экспорта образовательных услуг без дискриминационных мер в отношении нее со стороны государств-членов ВТО. Получив возможность конкурировать на равных условиях с иностранными поставщиками образовательных услуг, отечественный образовательный продукт будет совершенствоваться ради увеличения спроса на иностранном



рынке, а некоторая унификация образовательных стандартов позволит увеличить приток работников умственного труда.

Результаты переговоров и Перечень специфических обязательств носят в целом положительный характер. Ограничение допуска иностранных поставщиков в сферу высшего образования обосновывается наибольшей важностью и сложностью сектора образования, а также наивысшей степенью участия в нем государства. Более того, недопущение иностранных поставщиков к мерам государственной поддержки также является положительным способом смягчения негативных последствий для российского образования при вступлении в ВТО. Не стоит забывать, что образование является сферой, в которой государство особенно осуществляет поддержку образовательным учреждениям. И предоставление государственного финансирования иностранным поставщикам может обернуться «утечкой» бюджета из страны.

Также необходимо отметить как положительное ограничение коммерческого присутствия формами некоммерческих российских юридических лиц. Во-первых, это позволит избежать появления в России неизвестных российскому законодательству форм юридических лиц, а во-вторых, позволит приостановить процесс коммерциализации образовательной сферы, свойственный многим капиталистическим странам.

Как указывалось выше, Россия при вступлении в ВТО определила, что особый режим откры-

тия и деятельности филиалов образовательных учреждений действует в отношении Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Украины. Это обусловлено, в первую очередь, принятыми ранее в отношении этих государств обязательствами России. Также необходимо отметить, что в рамках создаваемого Евразийского Экономического сообщества уже действуют документы, предоставляющие преференциальные условия для поставщиков образовательных услуг — представителей стран-участниц ЕврАзЭС. Таковыми являются создание системы аттестации/аккредитации образовательных учреждений ЕврАзЭС, рамочные требования к обеспечению качества высшего образования в государствах Сообщества и другие⁸.

Еще раз подчеркиваем, что вступление Российской Федерации в ВТО нельзя назвать незапланированным. В течение 18 лет Российской Федерации велись переговоры по согласованию возможностей национального рынка и ключевых положений ГАТС в сфере образования. Россия оставила за собой большой объем полномочий, которые позволяют регулировать конкуренцию на рынке образовательных услуг между иностранными и отечественными поставщиками. Некоторые уровни образования остались под контролем государства. В связи с этим представляется, что реализация гражданами конституционного права на образование не будет ограничена вследствие присоединения России к ВТО.

Библиография:

1. Петрова Н.П. Предоставление негосударственными высшими учебными заведениями платных образовательных услуг // Юрист. — 2011. — № 19. — С. 16–19.
2. Ларионова М.В., Шумилов В.М. Риски присоединения к ГАТС для российского образования // Вестник международных организаций. — 2007. — № 7.
3. Козырин А.Н. Государственная поддержка экспорта образовательных услуг // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2009. С. 156–179.
4. Шумилов В.М. Право ВТО и Россия: состояние и перспективы сферы образовательных услуг // Юрист-международник. — 2007. — № 4. — 3–9 с.

References (transliteration):

1. Petrova N.P. Predostavlenie negosudarstvennymi vysshimi uchebnymi zavedeniyami platnyh obrazovatel'nyh uslug // Yurist. — 2011. — № 19. — S. 16–19.
2. Larionova M.V., Shumilov V.M. Riski prisoedineniya k GATS dlya rossiyskogo obrazovaniya // Vestnik mezhdunarodnyh organizaciy. — 2007. — № 7.
3. Kozyrin A.N. Gosudarstvennaya podderzhka eksporta obrazovatel'nyh uslug // Ezhegodnik rossiyskogo obrazovatel'nogo zakonodatel'stva. — 2009. — S. 156–179.
4. Shumilov V.M. Pravo VTO i Rossiya: sostoyanie i perspektivy sfery obrazovatel'nyh uslug // Yurist-mezhdunarodnik. — 2007. — № 4. — 3–9 s.

Материал получен редакцией 4 июня 2013 г.

⁸ Базовые документы ЕврАзЭС // URL: <<http://www.evrases.com/>> (последнее посещение – 28 мая 2013 г.).