

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

ГАТС. Мифы и факты состояния переговоров в сфере образовательных услуг

М.В. Ларионова*

Решение о создании Всемирной торговой организации (ВТО), вступившее в силу 1 января 1995 г., стало главным результатом Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров и явилось реакцией международного сообщества на глобализацию торговли. ВТО обеспечивает единую институциональную основу для установления торговых отношений между ее странами-членами. Главными задачами ВТО являются содействие в реализации и администрировании многосторонних торговых соглашений; обеспечение форума для проведения дальнейших переговоров; анализ национальной торговой политики; а также содействие позитивному урегулированию торговых споров. Тремя главными соглашениями в рамках ВТО являются Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ, 1994 г.), Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) и Соглашение об аспектах прав интеллектуальной собственности, связанных с торговлей. ГАТС представляет собой первый, принятый на мировом уровне и имеющий законную силу свод положений и норм в области международной торговли услугами¹.

ГАТС устанавливает свод норм и положений, регулирующих применение странами – членами ВТО мер в области торговли услугами. Такие меры включают законы, нормативные акты, административные правила и решения, касающиеся приобретения, оплаты или использования услуг либо присутствия иностранных поставщиков услуг. Действие положений ГАТС распространяется на государственные органы всех уровней, в том числе на неправительственные органы, при осуществлении делегированных им полномочий.

Основу ГАТС составляют свод *обязательств общего характера (горизонтальные*

обязательства), многие из которых автоматически распространяются на всех членов ВТО и на все услуги; *конкретные обязательства*, являющиеся результатом переговоров, действие которых ограничивается теми секторами и операциями, по которым ее члены принимают на себя обязательства по обеспечению доступа на рынки; и несколько *приложений*, охватывающих конкретные секторы или связанные с торговлей вопросы, например, перемещение физических лиц.

Первым и наиболее важным среди *обязательств общего характера* является принцип *режима наибольшего благоприятствования* (РНБ) (или режим наиболее благоприятствуемой нации), в соответствии с которым запрещается любая форма дискриминации в отношении услуг и поставщиков услуг, представляющих разные страны. Таким образом, независимо от того, допускает ли страна иностранную конкуренцию в секторе или нет, она должна соблюдать одинаковые условия в отношении услуг и поставщиков услуг из всех других стран – членов ВТО². Еще одно обязательство общего характера – *транспарентность* – требует, чтобы члены ВТО публиковали информацию о всех мерах, затрагивающих торговлю, и создавали национальные справочные пункты, предназначенные для ответов на запросы других членов о предоставлении информации. *Конкретные обязательства*, касающиеся доступа на рынки, национального режима, а также любых дополнительных обязательств, указываются в национальных программах и учитываются как результаты переговоров. Несмотря на требование ко всем странам-членам предоставлять такие программы, ГАТС не обязывает их принимать на себя обязательства в каком-либо конкретном секторе. Таким образом, ГАТС

* Материал подготовлен проректором ГУ ВШЭ, директором Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ М.В. Ларионовой.

¹ World Trade Organization. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts (Geneva, 1995), annex 1B.

² Приложение 1B: Генеральное соглашение по торговле услугами. Часть II. Статья II.

предоставляет возможность корректировать уровень и структуру принимаемых страной обязательств с учетом ее специфических задач и ограничений. Конкретные обязательства могут приниматься в отношении любого из четырех способов предоставления услуг, предусмотренных ГАТС: 1) *трансграничного предоставления*, 2) *потребления за границей*, 3) *коммерческого присутствия* и 4) *присутствия физических лиц* (Табл. 1).

В отношении того или иного сектора и способа предоставления услуг соответствующее обязательство может изменяться в диапазоне от предоставления свободной конкуренции до запрета любой степени доступа на рынки и установления национального режима. Во многих случаях страны-члены выбирают промежуточное решение, вводя по принимаемым ими обязательствам конкретные ограничения. Типичными ограничениями доступа на рынки, предусмотренными ГАТС, являются:

- Ограничение числа поставщиков услуг.
- Ограничение общей стоимости сделок по услугам или активов.
- Ограничение общего числа операций с услугами или общего объема производства услуг.
- Ограничение общего числа физических лиц, которые могут быть заняты в определенном секторе услуг, или числа физических лиц, которых может нанять определенный поставщик услуг.
- Меры, ограничивающие формы образования юридического лица или совместного предприятия, либо устанавливающие определенные формы, в рамках

которых поставщик может поставлять услугу.

- Ограничения на участие иностранного капитала либо ограничение общей стоимости индивидуальных или совокупных иностранных инвестиций.

Ограничения по доступу на рынок должны быть внесены в графики обязательств независимо от того, содержат ли они элемент дискриминации иностранных услуг и поставщиков услуг.

Обязательство по национальному режиму сформулировано в Статье XVII Соглашения: «В секторах, содержащихся в его Перечне, в соответствии с условиями и требованиями, оговоренными в нем, каждый член должен обеспечить услугам и поставщикам услуг любого другого члена режим, не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет аналогичным отечественным услугам или поставщикам услуг». Данный принцип не требует предоставления формально одинакового режима для отечественных и иностранных поставщиков услуг. Если для иностранных поставщиков режим оказывается менее благоприятным, это должно быть внесено в график данной страны. В отличие от требования о доступе на рынок, здесь нет исчерпывающего типового перечня мер, ограничивающих предоставление национального режима. Если страна – член ВТО желает сохранить меры, несовместимые с положениями о доступе на рынок и о национальном режиме (Статьи XVI и XVII соответственно), такие меры вносятся в колонку, относящуюся к доступу на рынок, и «в этом случае считается, что эта запись служит также указанием на условие или

Таблица 1

Способ поставки	Объяснение	Примеры
Трансграничная поставка (способ 1)	Через границу «перемещается» сама услуга (физического перемещения потребителя не происходит)	Дистанционное обучение; «виртуальные» университеты; обучающее программное обеспечение; корпоративный тренинг с использованием ИКТ
Потребление услуг за границей (способ 2)	Перемещение потребителя в страну – поставщика услуги	Студенты, выезжающие в другие страны для обучения
Коммерческое присутствие (способ 3)	Присутствие поставщика в другой стране с целью оказания услуг (в форме коммерческого предприятия и т.п.)	Открытие университета или кампуса; компании, предлагающие языковое обучение; частные компании, осуществляющие профессиональное обучение и тренинг (например, Microsoft, CISCO и т.д.)
Присутствие физических лиц (способ 4)	Физические лица временно находятся в другой стране с целью оказания услуг	Профессора, преподаватели и научные сотрудники, работающие за границей

оговорку по Статье XVII (национальный режим)» (Статья XX-2). Таким образом, несмотря на то что в колонке, относящейся к национальному режиму, может не быть никаких ограничений, в колонке, относящейся к доступу на рынок, может быть указана дискриминационная мера, несовместимая с требованием национального режима.

Принятие конкретных обязательств не препятствует государственному регулированию относящихся к ним услуг или лицензированию поставщиков в целях обеспечения качества. ГАТС требует от членов ВТО, чтобы соответствующие стандарты, требования и процедуры не создавали лишних барьеров торговле и, в частности, не были более обременительными,

чем это необходимо для обеспечения соответствующего качества услуг.

Согласно ГАТС, страны – члены ВТО обязаны участвовать в очередных раундах переговоров о либерализации торговли. Первый раунд переговоров начался спустя пять лет после вступления в силу ГАТС, т.е. с января 2000 г. Участники переговорного процесса по торговле услугами используют разработанную Секретариатом ГАТТ классификацию услуг³ и Рекомендации по подготовке графиков специфических обязательств⁴.

В Табл. 2 представлено соответствие перечня классифицированных услуг по секторам классификации основных продуктов для сектора образования⁵.

Таблица 2. Соответствие GNS/W/120 – CPC, версия 1.0 – РКУПБ

GNS/W/120	CPC, версия 1. 0		РКУПБ
5. Услуги в области образования			
А. Услуги в области начального образования			
92110	Услуги в области дошкольного образования	895	Услуги в области образования
92190	Прочие услуги в области начального образования	895	Услуги в области образования
В. Услуги в области среднего образования			
92210	Услуги в области общего среднего образования	895	Услуги в области образования
92220	Услуги в области среднего образования второй ступени	895	Услуги в области образования
92230	Услуги в области профессионально-технического среднего образования	895	Услуги в области образования
С. Услуги в области высшего образования			
92310	Услуги в области высшего профессионально-технического образования	895	Услуги в области образования
92390	Услуги в области университетского и прочего высшего образования	895	Услуги в области образования
Д. Образование для взрослого населения			
92900*	Прочие услуги в области образования и профессиональной подготовки	895	Услуги в области образования
Е. Прочие услуги в области образования			
92900**	Прочие услуги в области образования и профессиональной подготовки	895	Услуги в области образования

Примечание. Знак «*» указывает на то, что данная услуга является компонентом более агрегированной статьи CPC, отнесенной в настоящем классификационном перечне к другим категориям; знак «**» означает, что данная услуга составляет только часть общего перечня видов деятельности, охватываемых соответствующей статьей CPC (например, голосовая почта является только компонентом статьи 7523 CPC).

³ Services Sectoral Classification List. World Trade Organization. MNT. GNS/W/120. 10 July 1991.

⁴ Guidelines for the scheduling of specific commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS). Adopted by the Council for Trade in Services on 23 March 2001.

⁵ Руководство по статистике международной торговли услугами.

В последние годы ведется интенсивная работа по пересмотру основных экономических классификаций. В рамках 37-й сессии, состоявшейся 7–10 марта 2006 г., Статистическая комиссия ООН утвердила проекты четвертого дополненного варианта Международной стандартной отраслевой классификации всех видов экономической деятельности (МСОК) и второго варианта Классификации основных продуктов (КОП), и высказала пожелание продолжить проработку плана внедрения Международной стандартной отраслевой классификации всех видов экономической деятельности и Классификации основных продуктов и связанных с ними потребностей в ресурсах, а также просила Статистический отдел Организации Объединенных Наций подготовить план работы для представления Комиссии на 38-й сессии.

Одним из главных итогов 38-й сессии стало принятие решения о создании целевой группы по статистике образования, работающей под эгидой института статистики ЮНЕСКО. Мандат группы включает разработку концепции статистики образования, анализ и обработку накопленного странового опыта. В июне 2007 г. состоялся выпуск первого проекта нового оперативного справочника Международной стандартной классификации образования (МСКО) для проведения внутренних консультаций. На

основании полученных рекомендаций проект будет пересмотрен и в конце 2007 г. распространен для международных консультаций.

Очевидно, что после завершения консультаций и работы по адаптации МСКО, так же как и в случае с МСОК и КОП, Статистическая комиссия может вынести на рассмотрение рекомендуемые сроки внедрения, которые могут включать следующие основные этапы:

- создание национальных адаптированных классификаций к 2010 г.;
- использование пересмотренных МСКО в статистических программах, начиная с 2011 г.

Таким образом, уже на данном этапе общественное значение имеет реализация мероприятий по подготовке к переходу на пересмотренные МСКО на национальном уровне и участие в международных консультациях и мероприятиях по созданию статистического потенциала.

Услуги в области образования включают услуги, предоставляемые резидентами и нерезидентами в области образования: курсы заочного обучения и обучение с помощью телевизионных каналов или сети Интернет; а также услуги, предоставляемые физическими и юридическими лицами непосредственно в принимающей стране.

Таблица 3

Способ поставки в соответствии с ГАТС	Определение в ГАТС	Примеры в сфере образования	Масштаб потенциального рынка, основные препятствия
Способ 1 «Трансграничная поставка»	Поставка услуги «с территории одного члена на территорию любого другого члена». Перемещается услуга, но не ее поставщик или потребитель. Сопоставимо с экспортом какого-либо товара	Дистанционное обучение; виртуальные образовательные учреждения; обучающие компьютерные программы; корпоративное обучение на основе ИКТ	В настоящее время сравнительно небольшой, но быстро растущий рынок, потенциал которого связан с использованием ИКТ и особенно сети Интернет
Способ 2 «Потребление услуг за границей»	Поставка услуги «на территории одного члена потребителю услуг любого другого члена». Сопоставимо с туризмом или деловой поездкой, совершаемой потребителем	Студент, отправляющийся в другую страну для поступления в учебное заведение и прохождения программы обучения/получения степени	В настоящее время представляет самую большую долю глобального рынка образовательных услуг, особенно в части послешкольного образования. Следует заметить, что для потенциальных студентов обязательства в рамках ГАТС не имеют существенного значения ввиду: а) отсутствия в целом каких-либо серьезных ограничений и б) некоторых факторов, никак не связанных с ГАТС (студенческие визы, оплата обучения и т.п.). ГАТС может способствовать большему признанию степеней образовательными учреждениями на родине студента

Способ поставки в соответствии с ГАТС	Определение в ГАТС	Примеры в сфере образования	Масштаб потенциального рынка, основные препятствия
Способ 3 «Коммерческое присутствие»	Поставка услуги «поставщиком услуг одного члена путем коммерческого присутствия на территории любого другого члена» – так в ГАТС говорится о прямых иностранных инвестициях	Местный университет или открытие университетом кампуса в другой стране; компании, осуществляющие языковое обучение; частные компании, осуществляющие обучение и тренинг (например, Microsoft, CISCO и т.д.)	Представляет большой интерес и имеет серьезный потенциал роста в будущем. При этом члены ВТО в большинстве случаев выражают нежелание брать на себя соответствующие обязательства: только семь членов ВТО приняли полные обязательства по данному способу поставки в отношении высшего образования
Способ 4 «Перемещение физических лиц»	Поставка услуги «поставщиком услуг одного члена путем присутствия физических лиц на территории любого другого члена». Сопоставимо с временной эмиграцией или командировкой поставщика услуг	Профессора, преподаватели и научные сотрудники, временно работающие за границей	Ввиду растущего спроса на мобильных и высококвалифицированных специалистов представляется потенциально перспективным рынком, но в целом этот способ политически более чувствителен и экономически менее значителен, чем три другие способа. Большинство членов ВТО сохраняют ограничения на горизонтальном уровне (например, иммиграционные правила, которые действуют независимо от конкретного сектора услуг), хотя ученые и преподаватели в этом отношении не сталкиваются с серьезными препятствиями – их мобильность определяется спросом на их (уникальные) профессиональные навыки

К осени 2007 г. из 151 страны – члена ВТО 60 стран приняли на себя те или иные обязательства по доступу на рынок и национальному режиму для поставщиков образовательных услуг других стран – членов ВТО. Переговорный процесс продолжается. Идут активные дискуссии и исследования преимуществ и рисков включения сектора образования в ГАТС. Подробный анализ по каждой стране, категориям стран, подсекторам и типам поставки представлен в разделе, посвященном исследованию структуры обязательств⁶. Коротко можно отметить несколько принципиальных аспектов. Большинство развитых стран, принявших какие-либо обязательства, включают значительное число оговорок и вводят существенные ограничения на принятые обязательства. Например, страны – члены ЕС, принимая специфические обязательства по образовательным услугам⁷, распространяют

их только на услуги, финансируемые из частных средств по всем подсекторам. Кроме того, рядом стран оговариваются специальные условия национальности при получении поставщиками услуг разрешения на выдачу дипломов государственного образца, гражданства страны для большинства членов правления, условия национальности преподавателей и профессоров, ограничения срока пребывания физических лиц, предоставляющих услуги. При этом четыре страны – члена ЕС (Финляндия, Швеция, Мальта и Кипр) сохраняют свободу введения мер по ограничению доступа на рынок и национальному режиму.

Еще несколько развитых стран – Австралия, Япония, Новая Зеландия, Норвегия, США (страны – члены ОЭСР), а также Лихтенштейн, демонстрируют весьма различные подходы в политике открытия сектора для иностранных поставщиков. США, например, приняли обяза-

⁶ См. Аналитические материалы. М.В. Ларионова, Е.М. Горбунова. Анализ структуры обязательств и переговорных позиций стран – участниц ВТО по сектору образовательных услуг. С. 10.

⁷ Certification. Schedule of Commitments the European Communities and its Member States. S/L/286 (06-6067) 18 December 2006; а также Consolidated GATS Schedule. Communication from the European Communities and its Member States. S/C/W/273*. 9 October 2006 (06-4812).

тельства только для подсекторов услуг образования для взрослых и других образовательных услуг, оговорив возможность ограничений предоставления стипендий и грантов только для граждан США и (или) резидентов некоторых штатов. Япония сохранила ограничения для подсекторов начального, среднего и высшего образования для всех типов поставки, кроме коммерческого присутствия. Наиболее открытыми являются рынки Австралии, Новой Зеландии, Норвегии и Швейцарии. По способам поставок наибольшее количество ограничений сохраняется в отношении присутствия физических лиц.

Страны с переходной экономикой – Албания, Армения, Хорватия, Македония, Грузия, Кыргызстан и Молдова – в значительной степени открыли свои рынки для иностранных поставщиков, очевидно, стремясь привлечь поставщиков образовательных услуг из развитых стран, прежде всего, соседних европейских государств.

Наименее развитые страны (Камбоджа, Конго, Гамбия, Гаити, Лесото, Мали, Непал и Руанда) и развивающиеся страны (Коста-Рика, Гана, Ямайка, Иордания, Мексика, Оман, Панама, Таиланд, Тринидад и Тобаго) также открывают свои рынки, однако общей тенденции по предпочтениям относительно подсекторов не наблюдается. И в отношении развивающихся, и в отношении развитых стран упрощенный подход к открытию сектора может быть связан еще и с отсутствием опыта, кадровыми и другими ограничениями, влияющими на качество участия в переговорном процессе и обеспечение наиболее выгодных для страны результатов.

В целом анализ данных по обязательствам всех категорий стран позволяет сделать вывод,

что в настоящее время уровень открытости сектора образовательных услуг по странам – членам ВТО составляет 22%. При этом только уровень 14% стран может рассматриваться как абсолютно открытый, т.е. ограничения по доступу на рынок и национальный режим полностью отсутствуют. В то время как уровень 8% стран представляет собой снятие странами – членами ВТО ограничений с оговорками первого уровня, т.е. кроме ограничений горизонтальных обязательств, и (или) оговорками второго уровня, специфическими для данного сектора образовательных услуг. Подробное описание методологии оценки представлено в материале, посвященном анализу структуры обязательств.

Ограничения, заявленные членами ВТО в отношении принятых обязательств, преимущественно относятся к третьему и четвертому (перемещение физических лиц) способам поставки, нежели к первому и второму. Из всех четырех способов наибольший объем обязательств принят по второму способу поставки образовательных услуг. Кроме того, для второго способа поставки характерен очень высокий уровень «полных» обязательств по всем подсекторам. Очевидно, что страны не видят особой необходимости осуществлять регулирование в отношении второго способа поставки. Наибольшее число ограничений заявлено в отношении четвертого способа. Большинство стран не взяли на себя каких-либо секторальных обязательств по четвертому способу поставки, но в некоторой степени включили их в свои горизонтальные обязательства. В целом в отношении доступа на рынок странами введено больше ограничений, нежели в отношении национального режима⁸.

⁸ Current Commitments under the GATS in Educational Services. Prepared for the OECD/US Forum on Trade in Educational Services. Washington, DC, U.S.A. 23–24 May 2002. OECD/CERI.