

АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

Анализ структуры обязательств и переговорных позиций стран – участниц ВТО по сектору образовательных услуг

*М.В. Ларионова, Е.М. Горбунова**

Генеральное соглашение по торговле услугами

ГАТС является многосторонним соглашением, регулирующим торговлю услугами и имеющим обязательную юридическую силу. Кроме того, ГАТС представляет собой одно из важнейших достижений Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Согласованные сторонами правила и обязательства по доступу на рынок и недискриминации призваны обеспечить определенный уровень стабильности и предсказуемости в сфере торговли услугами. ГАТС входит в пакет многосторонних соглашений Уругвайского раунда, выполнение его положений является обязательным для всех членов ВТО. На основе ГАТС выполняется рабочая программа, о чем говорится в Статье XIX: «...для реализации целей настоящего Соглашения члены вступают в последующие раунды переговоров... для постепенного достижения более высокого уровня либерализации». Соглашение охватывает все секторы услуг за исключением «услуг, поставляемых при осуществлении функций правительственной власти» и «прав перевозки» в секторе авиатранспортных услуг.

Обязательства, определяемые ГАТС, можно разделить на две категории: 1) общие обязательства и 2) секторальные или специфические обязательства. К общим обязательствам относятся режим наибольшего благоприятствования (РНБ) и прозрачность (транспарентность); они автоматически и непосредственно применяются в отношении всех членов ВТО и всех секторов услуг. Кроме того, в отношении всех членов действует система урегулирования споров. Специфические же обязательства, относящиеся к доступу на рынок и нацио-

нальному режиму, применяются в отношении секторов, указанных самими странами.

ГАТС позволяет странам в принимаемых ими обязательствах соответствующим образом учитывать цели национальной политики. В рамках переговорного процесса страны по своему определяют границы, в пределах которых они открывают доступ на рынки. Степень открытости сектора услуг представлена в перечне обязательств каждой страны. Условия осуществления обязательств также указаны в перечне каждой страны. Например, страны могут оставить какие-либо секторы вне своих обязательств по ГАТС или обеспечить доступ на рынок в отдельных секторах, но с ограничениями, которые они желают сохранить. Требования доступа на рынок и национального режима применимы только к тем секторам, по которым данная страна принимает обязательства, что, впрочем, не относится к действию общих обязательств.

Относительно **режима наибольшего благоприятствования** говорится в Статье II ГАТС: «В отношении любой меры, охватываемой настоящим Соглашением, каждый член немедленно и безусловно предоставляет услугам и поставщикам услуг любого другого члена режим, не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет для аналогичных услуг или поставщиков услуг любой другой страны». При этом страна может отказаться от выполнения требования о режиме наибольшего благоприятствования «при условии, что такая мера внесена в перечень изъятий и соответствует условиям Приложения по изъятиям из Статьи II». Членам ВТО позволялось прибегать к таким изъятиям до вступления Соглашения в силу. Новые члены могут делать это только в момент присоединения. В принципе, срок действия таких изъятий не может превышать

* Материал подготовлен проректором ГУ ВШЭ, директором Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ М.В. Ларионовой и директором Информационно-аналитического центра по сотрудничеству с «Группой восьми» ИМОМС ГУ ВШЭ Е.М. Горбуновой.

10 лет. В любом случае они должны пересматриваться Советом по торговле услугами или заново согласовываться каждые пять лет.

ГАТС требует от членов без промедления публиковать «все соответствующие меры общего применения, которые имеют отношение к функционированию настоящего Соглашения или затрагивают его» (Статья III). Это требование направлено на повышение транспарентности в том, что касается соответствующего внутреннего регулирования.

По запросу члена ВТО Совет по торговле услугами или Орган по разрешению споров (ОРС) могут провести консультации с любым членом или членами в отношении любого вопроса, который «затрагивает действие Соглашения». В случае отсутствия согласия между членами по поводу того, входит ли определенная мера в сферу соглашения между ними, для каждого члена открыта возможность внесения этого вопроса на рассмотрение Совета по торговле услугами. Совет передает дело в арбитраж, и решение арбитра является окончательным и обязывающим для обоих членов (Статья XXII). Далее, «если любой член считает, что любой другой член не выполняет свои общие или специфические обязательства по настоящему Соглашению, он может обратиться к ДРС (Договоренности о разрешении споров) с целью достижения взаимоприемлемого решения вопроса... если ОРС усмотрит наличие достаточно серьезных обстоятельств, оправдывающих такое действие, он может разрешить члену или членам приостановить применение общих и специфических обязательств по отношению к любому другому члену или членам» (Статья XXIII). В частности, ОРС может принять решение об изменении или отзыве соответствующей меры.

Обязательство **о доступе на рынок** сформулировано в Статье XVI ГАТС: «...каждый член предоставляет услугам и поставщикам услуг любого другого члена режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется в соответствии с пределами, ограничениями и условиями, согласованными и указанными в его Перечне». Кроме того, Статья XVI определяет шесть различных типов мер, ограничивающих свободный доступ на рынок. Член не должен сохранять или устанавливать такие меры, если иное не оговорено в его Перечне¹.

Указанные ограничения по доступу на рынок **должны быть внесены в перечни 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, и на условиях и требованиях, оговоренных в нем, 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». 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 перечень обязательств данной страны. В отличие от требования о доступе на рынок, здесь нет исчерпывающего типового перечня мер, которые ограничивают предоставление национального режима. Наиболее часто государства закрепляют исключение из РНБ в связи с участием в тех или иных интеграционных объединениях: зонах свободной торговли, таможенных союзах и т.п. Исключения могут оформляться и при наличии у государств соглашений, касающихся интеграции рынков рабочей силы и предусматривающих свободу найма иностранных работников.

Де-факто государства закрепили за собой обязательство предоставить национальный режим лишь в тех секторах и в том объеме, где и как этот режим предоставлялся ранее. Тем самым юридически посредством норм ГАТС было закреплено реально сложившееся положение дел, либерализация в сфере услуг не пошла дальше и будет, скорее всего, предметом последующих многосторонних переговоров в рамках ВТО.

Принятые обязательства являются «священными»: их можно изменить или отозвать, только вступив в переговоры с государствами, которых изменение обязательств коснется, с предложением определенной компенсации (уступки или льготы в этом же или в другом секторе услуг). Если член ВТО желает сохранить меры, несовместимые с положениями

¹ Типичный перечень ограничений доступа на рынок, предусмотренных ГАТС, см. в Актуальной теме номера: «ГАТС: мифы и факты состояния переговоров в сфере образовательных услуг». С. 4.

о доступе на рынок и 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 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.

Национальные перечни обязательств состоят из секторальных и «горизонтальных» разделов. Обязательства, внесенные в горизонтальный раздел, действуют в отношении всех секторов, указанных в перечне, а обязательства, внесенные в секторальные разделы, распространяются только на определенные услуги. Таким образом, при анализе национальных перечней необходимо также учитывать и горизонтальные обязательства, поскольку только так можно в полной мере оценить объем обязательств, принятых данной страной. Кроме того, необходимо учитывать список изъятий по РНБ. Многие из изъятий по РНБ обеспечивают преференциальный режим в отношении перемещения физических лиц, поставляющих услуги, и инвестиций на основе двусторонних соглашений.

Применительно к образовательным услугам, к *общим* относятся следующие обязательства:

- применять нормы внутреннего регулирования сферы образовательных услуг *разумно, объективно и беспристрастно*; иметь судебные, арбитражные или административные органы, в которых рассматривались бы вопросы, затрагивающие интересы иностранных поставщиков услуг; своевременно выдавать разрешения на поставку услуг, когда это предусмотрено;
- вступать в консультации с другим членом ВТО, если он требует этого в связи с ограничительной деловой практикой в сфере образовательных услуг;
- не применять ограничений в отношении международных переводов и платежей по операциям с услугами (кроме случаев затруднений с платежным балансом);
- участвовать в многосторонних переговорах в рамках ВТО по вопро-

сам чрезвычайных защитных мер, правительственных закупок услуг, субсидирования торговли услугами и соответствующих компенсационных мер и т.п.

Кроме того, закреплено право члена ВТО признавать квалификацию (образование, дипломы) на основе соглашения или в одностороннем порядке – без дискриминации других членов ВТО. Если между двумя и более членами ВТО имеются договоры о взаимном признании квалификации (дипломов), то и у третьих членов ВТО должна быть возможность заключить такие договоры с ними. О всех договорах следует уведомлять Совет по торговле услугами.

Государства вправе также разрешать деятельность монопольных (исключительных) поставщиков услуг, но эти поставщики не должны злоупотреблять своим положением на рынке.

Особые правовые режимы предусмотрены приложениями к ГАТС по отдельным видам услуг: авиатранспортным, финансовым, телекоммуникационным, а также услугам морского транспорта. В отношении образовательных услуг нет специальных положений, на них в общем порядке распространяются нормы ГАТС.

Вместе с тем, одно из приложений, касающееся перемещения физических лиц – поставщиков услуг, имеет отношение и к образовательной сфере.

На мировом рынке образовательных услуг *барьеры* иностранным услугам и поставщикам услуг обычно существуют в форме дискриминационных законов и подзаконных актов (ведомственных положений, инструкций); непризнания квалификаций (дипломов); запрета на учреждение образовательных заведений иностранцами, на использование в образовательном процессе учебников иностранных авторов, сертификации учебников; установления государственных стандартов и систем лицензирования, аттестации; запрета на использование информации, обработанной за рубежом, и т.п.

В качестве дискриминационного барьера на пути услуг воспринимаются меры по субсидированию отечественных услуг или поставщиков услуг, прочие меры государственной поддержки. В значительной степени национальные образовательные пространства защищены визовыми режимами.

Многие из этих барьеров вполне правомерны, а отказ от любого из них является, по сути, обязательством государства по обеспечению доступа на свой рынок иностранных ус-

луг и поставщиков услуг (своего рода «уступкой», за которую можно требовать встречных «уступок/обязательств»).

При составлении перечней обязательств в части образовательных услуг большинство членов для обозначения подсекторов использовали категории временной Классификации основных продуктов ООН (КОП ООН):

- Начальное образование (дошкольное образование и прочие услуги в области начального образования).
- Среднее образование (включая общее среднее, полное среднее и профессионально-техническое среднее образование, а также профессионально-техническое среднее образование для учащихся с ограниченными возможностями).
- Высшее образование (услуги в области послешкольного профессионально-технического образования и прочие услуги в области высшего образования).
- Образование для взрослых (образовательные услуги для взрослых, не включенных в обычную школьную систему и систему высших учебных заведений; в том числе образовательные услуги, предоставляемые посредством радио- и телепередач, и заочное образование); и пр.

В перечнях некоторых стран подкатегории КОП ООН используются для ограничения обязательств по определенным образовательным услугам внутри подраздела. Кроме того, некоторые члены дополнительно разграничивают, например, частное и государственное образование, обязательное и необязательное образование, международное и национальное школьное образование (Таиланд), а также образовательные услуги, по которым «признаются» и «не признаются» экзамены и академические степени.

Обязательства принимаются по способам поставки услуг: трансграничная поставка (способ 1), потребление услуг за границей (способ 2), коммерческое присутствие (способ 3) и присутствие физических лиц (способ 4).

Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) – это незавершенное соглашение. Несогласованные вопросы в основном касаются общих мер или правил регулирования, которые можно разделить на четыре основные категории: 1) чрезвычайные защитные меры (Статья X); 2) правительственные закупки (Статья XIII); 3) возможные меры в отношении субсидий, оказывающих искажающее влияние на торговлю (Статья XV) и 4) возможные меры в отношении определенных видов внутреннего регулирования (Статья VI:4)².

Ряд важных положений ГАТС в настоящее время не применяется в отношении правительственных закупок. В частности, не применяются три ключевых положения. Члены ВТО не связаны обязательством одинаково относиться к остальным членам ВТО (т.е. не применяется режим наибольшего благоприятствования), а обязательства по доступу на рынок и национальному режиму в том или ином секторе не относятся к правительственным закупкам. Правительственные закупки определяются в ГАТС как «закупка услуг правительственными учреждениями для целей правительства и не с целью коммерческой перепродажи или с целью использования при поставках услуг для коммерческой реализации».

Статья XIII ГАТС предусматривает, что в течение двух лет с даты вступления в силу Соглашения о ВТО (т.е. в течение двух лет, начиная с 1 января 1995 г.) должны быть проведены переговоры по вопросам правительственных закупок. Однако до настоящего времени интерес к таким переговорам был относительно невелик по ряду причин, включая следующие: более приоритетными для ряда членов ВТО представляются переговоры о защитных мерах и одновременные усилия по подготовке многостороннего соглашения о прозрачности в правительственных закупках как товаров, так и услуг³.

В настоящее время ГАТС⁴ не предусматривает никаких конкретных мер регулирования субсидий, и понимание этого вопроса все еще находится на начальной стадии. Об этом свидетельствует формулировка Статьи XV, согласно

² Nielson J. A Quick Guide to the State of Play in the GATS Negotiations. OECD/Norway Forum on Trade in Educational Services. Managing the Internationalisation of Post-secondary Education. 3–4 November 2003. Trondheim, Norway (Julia Nielson is a Senior Trade Policy Analyst in the Trade Directorate of the OECD. This paper is prepared under her own responsibility and does not bind the Member States of the OECD or the WTO in any way).

³ Ibid.

⁴ Необходимо отметить, однако, что дискриминационные субсидии следует рассматривать как ограничение национального режима в секторах, где принимаются обязательства.

которой члены признают, что при определенных обстоятельствах субсидии могут оказывать искажающее влияние на торговлю услугами. Статья XV уполномочивает членов вступить в переговоры с целью разработки многосторонних правил, необходимых для того, чтобы избежать такого искажающего влияния субсидий на торговлю.

Статья XV не осуждает субсидии как таковые, напротив, в ней подчеркивается, что переговоры должны признавать роль субсидий в отношении программ развития развивающихся стран и принимать во внимание потребности членов, в особенности развивающихся стран, в гибкости в этой области.

Статья XV также предусматривает обмен между членами информацией о всех субсидиях, относящихся к торговле услугами, которые они предоставляют своим национальным поставщикам услуг. В специальной анкете, разработанной в 1996 г., члены ВТО должны были указать субсидии, которые они считают необходимыми. Однако ответов на этот вопрос было относительно немного, в частности, еще и потому, что членам было довольно трудно определить, что можно считать субсидией применительно к услугам, и субсидией, оказывающей искажающее влияние на торговлю. Таким образом, по вопросам субсидий предстоит еще большая работа.

Статья VI.4 предусматривает разработку любых необходимых правил для обеспечения того, чтобы недискриминационные меры, относящиеся к квалификационным требованиям и процедурам, техническим стандартам и требованиям лицензирования, не создавали неоправданных барьеров в торговле услугами. При этом такие меры:

- должны основываться на объективных и гласных критериях, таких как компетентность и способность поставлять услугу;
- не должны быть более обременительными, чем это необходимо для обеспечения качества услуги;
- в случае процедур лицензирования не должны являться ограничением на поставку услуги.

Такие правила еще не разработаны. Переговоры по Статье VI.4 идут очень медленно, и среди членов ВТО существуют различные мнения относительно того, какие именно правила необходимо разработать. Некоторые члены утверждают, что любые правила должны быть направлены на увеличение прозрачности процедур и что любые «тесты на необходимость» как таковые не нужны. Другие считают, что страны должны иметь возможность оспаривать требования, которые, по их мнению, ограничивают торговлю, и предлагать другие – в равной степени эффективные и разумные, но менее обременительные – пути достижения тех же целей. Ряд членов также выразили озабоченность тем, что тест на необходимость поможет некоторым членам ВТО «предугадывать» решения по вопросам национального регулирования⁵.

Энергетический сектор и сектор образования являются секторами, в которых члены ВТО проявляют наименьшее желание брать на себя обязательства по либерализации⁶. Если большинство стран – членов ОЭСР (25 из 30) приняли обязательства по образовательным услугам, то значительное число развивающихся стран не взяли на себя обязательств в секторе образования. Что касается основных «импортеров» образовательных услуг, т.е. стран, из которых студенты наиболее часто выезжают за границу для обучения, то из них только Китай, Тайвань и Таиланд взяли на себя обязательства в секторе образования (указанные страны не входят в ОЭСР). С другой стороны, существует довольно большое число стран с низким уровнем доходов (Кыргызстан, Лесото, Молдова, Сьерра-Леоне и некоторые другие), уровень обязательств которых является весьма высоким, что объясняется их желанием привлечь иностранные инвестиции в сферу образования.

Характерной особенностью Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров был большой секторальный охват обязательств, принятых странами с высоким и средним уровнем доходов, по сравнению со странами с низким уровнем доходов⁷, однако в последнее время расширяется и секторальный охват обязательств стран с низким уровнем

⁵ Nielson J. A Quick Guide to the State of Play in the GATS Negotiations. OECD/Norway Forum on Trade in Educational Services. Managing the Internationalisation of Post-secondary Education. 3–4 November 2003. Trondheim, Norway (Julia Nielson is a Senior Trade Policy Analyst in the Trade Directorate of the OECD. This paper is prepared under her own responsibility and does not bind the Member States of the OECD or the WTO in any way).

⁶ Current Commitments under the GATS in Educational Services. Background document. Prepared for the OECD/US Forum on Trade in Educational Services. Washington, DC, U.S.A. 23–24 May 2002. OECD/CERI.

⁷ Источник: Всемирный банк, 2001. Показатели мирового развития (World Development Indicators database, World Bank).

доходов. Так, только три из восьми стран с низким уровнем доходов, представивших свои перечни обязательств до 1995 г., включили в них более четырех подсекторов, однако все страны с низким уровнем доходов, принявшие обязательства после 1995 г., страны с переходной экономикой, например, Грузия, Кыргызстан, Молдова, распространили свои обязательства более чем на четыре подсектора. Вероятно, это объясняется тем, что страны, присоединившиеся к ВТО после Уругвайского раунда, во время переговоров испытывали на себе большее давление. Кроме того, может иметь значение растущее желание стран с переходной экономикой использовать механизмы ГАТС в сфере торговли образовательными услугами. Условия присоединения к ВТО новых членов в настоящее время согласовываются (страной-кандидатом и действующими членами ВТО) гораздо более тщательно, чем это делалось во время Уругвайского раунда, когда лишь некоторые перечни обязательств анализировались партнерами, а количество перечней, которые действительно обсуждались в рамках переговорного процесса, было еще менее значительным.

Из стран – участниц ОЭСР только Исландия, Канада и Южная Корея не приняли обязательств по образовательным услугам. Страны – члены ЕС дифференцируют правовые режимы для частного и государственного образования. Из стран – членов ЕС Финляндия, Швеция, Кипр, Мальта и Румыния не приняли никаких обязательств по образовательным услугам. В целом ограничений сделано больше в отношении доступа на рынок и несколько меньше в отношении национального режима. Это объясняется требованием Статьи XX-2 – в том случае, если член ВТО желает сохранить меры, не соответствующие положениям «доступ на рынок» и «национальный режим», такие меры вписываются в колонку, относящуюся к доступу на рынок, но применяются к обоим положениям.

Методология исследования

В рамках исследования с целью анализа структуры обязательств по доступу на рынок стран-участниц на основе совокупности нормативных материалов Всемирной торговой организации

и стран – членов ВТО была разработана методика оценки уровня и характера открытости сектора. В целом методика применима и к другим секторам услуг. Методика состоит из нескольких количественных и качественных элементов.

(1) С целью анализа было введено понятие «уровень полной открытости по сектору», которое рассматривается как снятие ограничений всеми странами – членами ВТО (ГАТС) по всем подсекторам образования и всем способам поставки как для доступа на рынки, так и национального режима. Коммерческое присутствие физических лиц разделяется на подтипы, обычно оговариваемые в горизонтальных обязательствах: внутрикорпоративные переводы (Intra-corporate transfers (ICT)) и лица, прибывающие с деловыми целями (Business visitors (BV)), к которым, как правило, применяются одинаковые условия; а также лица, оказывающие услуги по контракту (Contractual service suppliers (CSS)).

Таким образом,

$$151C \times 5S \times (4 + 1) SM \times 2R = 7550 \text{ единиц,}$$

где 151C – 151 страна-член, 5S – пять подсекторов, (4+1) SM – четыре способа поставки с разделением на два подтипа по коммерческому присутствию физических лиц, 2R – два режима: доступ на рынок и национальный режим. То есть при условии соблюдения рекомендации по подготовке графиков специфических обязательств⁸ в части, касающейся требований к структуре, условиям, оговоркам, описанию обязательств и оговорок, уровень полной открытости должен составить 7550 единиц.

(2) В ходе исследования были осуществлены анализ и сопоставление уровней открытости по странам, категориям стран, подсекторам, способам поставок.

База данных обязательств формировалась с учетом **терминологических требований** рекомендации по подготовке графиков специфических обязательств⁹.

Для способов поставки были приняты используемые в графиках цифры:

Способ 1 – трансграничное предоставление – 1.

Способ 2 – потребление за границей – 2.

Способ 3 – коммерческое присутствие – 3.

Способ 4 – присутствие физических лиц – 4.

⁸ 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.

⁹ Ibid.

(3) Для обозначения уровня снятия ограничений были приняты используемые в графиках термины и буквенные обозначения:

(a) – Нет ограничений (none) (ограничения полностью сняты – по limitations). Означает, что обязательства приняты полностью.

(b) – Нет ограничений, кроме (ограничения сняты, кроме некоторых оговорок – none, except), сюда же, согласно рекомендации, относятся случаи, когда ограничения сохраняются, кроме отдельных мер (сохраняются, кроме – unbound, except). Следует упомянуть, что внутри этого уровня существуют два принципа. Принцип свертывания (rollback), устанавливающий обязательства устранения мер, несовместимых с требованиями ГАТС. Принцип «статус-кво» (standstill), согласно которому страны не должны вводить новые меры по ограничению торговли услугами, несовместимые с правилами ГАТС. Для сектора услуг образования все принятые обязательства носят характер «статус-кво».

(c) – Ограничения сохраняются, т.е. страна-член свободна дискриминировать иностранных поставщиков услуг (unbound).

(d) – Ограничения сохраняются ввиду технической (физической) невозможности их снятия (unbound*).

(e) – Особые случаи, когда, по сути, сохраняются ограничения, но при этом прописываются конкретные условия, к которым они применяются (special cases).

(4) Учитывая, что обязательства уровня (b) в значительном числе случаев содержат оговорки и, таким образом, не имеют полностью открытого характера, был проведен их количественный анализ, а также контент-анализ оговорок. С этой целью оговорки были классифицированы на две категории. Оговорки первого порядка включают горизонтальные ограничения, распространяемые на обязательства, принимаемые по сектору образовательных услуг (*сохранены кроме горизонтальных обязательств*).

При формировании базы данных они были условно обозначены «*». Оговорки второго порядка включают дополнительные ограничения, например, для всех подсекторов третьего типа

поставки Норвегия оговаривает, что «предоставление услуг начального и среднего образования относится к государственным функциям. Разрешение предоставлять дополнительные или специальные образовательные услуги на коммерческой или некоммерческой основе может быть дано заведениям и другим юридическим лицам. Финансовая помощь образовательным учреждениям или студентам оказывается только при условии, что программы прошли сертификацию». При формировании базы данных они были условно обозначены «**». Вторые оговорки второго порядка условно обозначались как «***».

(5) Для подсекторов использовались стандартные обозначения классификации.

A – начальное образование

B – среднее образование

C – высшее образование

D – образование для взрослых

E – другое

(6) В базу данных исследования были включены данные графиков специфических обязательств стран – членов ВТО по сектору образования. База данных была сформирована на основе базы данных Всемирной торговой организации по услугам¹⁰ и предложения Директората по Внешней торговле Европейской комиссии¹¹ об объединенном консолидированном графике стран – членов ЕС, представленном ЕС в ВТО¹². Все данные формировались в виде таблиц, отражающих структуру графиков в соответствии с рекомендациями по подготовке графиков специфических обязательств¹³.

(7) Следует отметить, что в графиках многих стран отсутствует информация по отдельным подсекторам и (или) способам поставки. Такие «пробелы» (n/a) учитывались как сохранение ограничений (отсутствие обязательств по доступу и (или) национальному режиму для поставщиков стран – членов ГАТС), так как, согласно рекомендациям, «графики, включая примечания и приложения, являются документом, фиксирующим правовые обязательства, в них не должно появляться ничего, что страна-член не принимает как связывающее обязательство». Таким образом, аспекты, по которым

¹⁰ World Trade Organization Services database online. <http://tsdb.wto.org/wto/WTOHomepublic.htm>

¹¹ 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).

¹² Участники проекта выражают признательность Директорату по внешней торговле Европейской комиссии за предоставление возможности ознакомиться с Предложением с целью проведения анализа.

¹³ 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.

позиции стран-членов не нашли отражения в графике, считаются не связанными.

Структура обязательств по сектору образовательных услуг: графики развитых стран

Анализ данных по обязательствам развитых стран в секторе образования, проведенный на

основе вышеописанной методологии, позволяет сделать ряд существенных выводов, как общих для данной категории стран, так и специфических, отражающих особенности национальной политики и системы управления образованием.

Общий уровень открытости ЕС в данном секторе составляет 55%. Однако все страны-члены разделяют единый подход в части, касающейся распространения обязательств по

Таблица 1. Уровень открытости сектора образования по странам – членам ЕС

Страны	a	b	c	d	e	n/a	Итого	a%	b%	c%	d%	e%	n/a
Европейский союз													
Латвия	32	4	14	0	0	0	50	64%	8%	28%	0%	0%	0%
Эстония	24	12	14	0	0	0	50	48%	24%	28%	0%	0%	0%
Люксембург	24	10	16	0	0	0	50	48%	20%	32%	0%	0%	0%
Бельгия	24	9	17	0	0	0	50	48%	18%	34%	0%	0%	0%
Германия	24	9	17	0	0	0	50	48%	18%	34%	0%	0%	0%
Дания	24	9	17	0	0	0	50	48%	18%	34%	0%	0%	0%
Ирландия	24	9	17	0	0	0	50	48%	18%	34%	0%	0%	0%
Нидерланды	24	9	17	0	0	0	50	48%	18%	34%	0%	0%	0%
Португалия	24	9	17	0	0	0	50	48%	18%	34%	0%	0%	0%
Великобритания	24	9	17	0	0	0	50	48%	18%	34%	0%	0%	0%
Испания	23	10	17	0	0	0	50	46%	20%	34%	0%	0%	0%
Литва	22	10	18	0	0	0	50	44%	20%	36%	0%	0%	0%
Греция	21	12	17	0	0	0	50	42%	24%	34%	0%	0%	0%
Франция	21	13	16	0	0	0	50	42%	26%	32%	0%	0%	0%
Польша	21	11	18	0	0	0	50	42%	22%	36%	0%	0%	0%
Словакия	20	20	10	0	0	0	50	40%	40%	20%	0%	0%	0%
Венгрия	20	12	18	0	0	0	50	40%	24%	36%	0%	0%	0%
Италия	20	13	17	0	0	0	50	40%	26%	34%	0%	0%	0%
Чехия	20	20	10	0	0	0	50	40%	40%	20%	0%	0%	0%
Австрия	19	7	24	0	0	0	50	38%	14%	48%	0%	0%	0%
Словения	16	8	26	0	0	0	50	32%	16%	52%	0%	0%	0%
Кипр	0	0	50	0	0	0	50	0%	0%	100%	0%	0%	0%
Финляндия	0	0	50	0	0	0	50	0%	0%	100%	0%	0%	0%
Мальта	0	0	50	0	0	0	50	0%	0%	100%	0%	0%	0%
Швеция	0	0	50	0	0	0	50	0%	0%	100%	0%	0%	0%
Болгария	14	14	2	0	0	20	30	28%	28%	4%	0%	0%	40%
Итого по ЕС	485	239	556	0	0	20	1280						
Нормативное число заполненных ячеек							1300						
Уровень открытости/ закрытости	37%	18%	43%	-	-	2%							

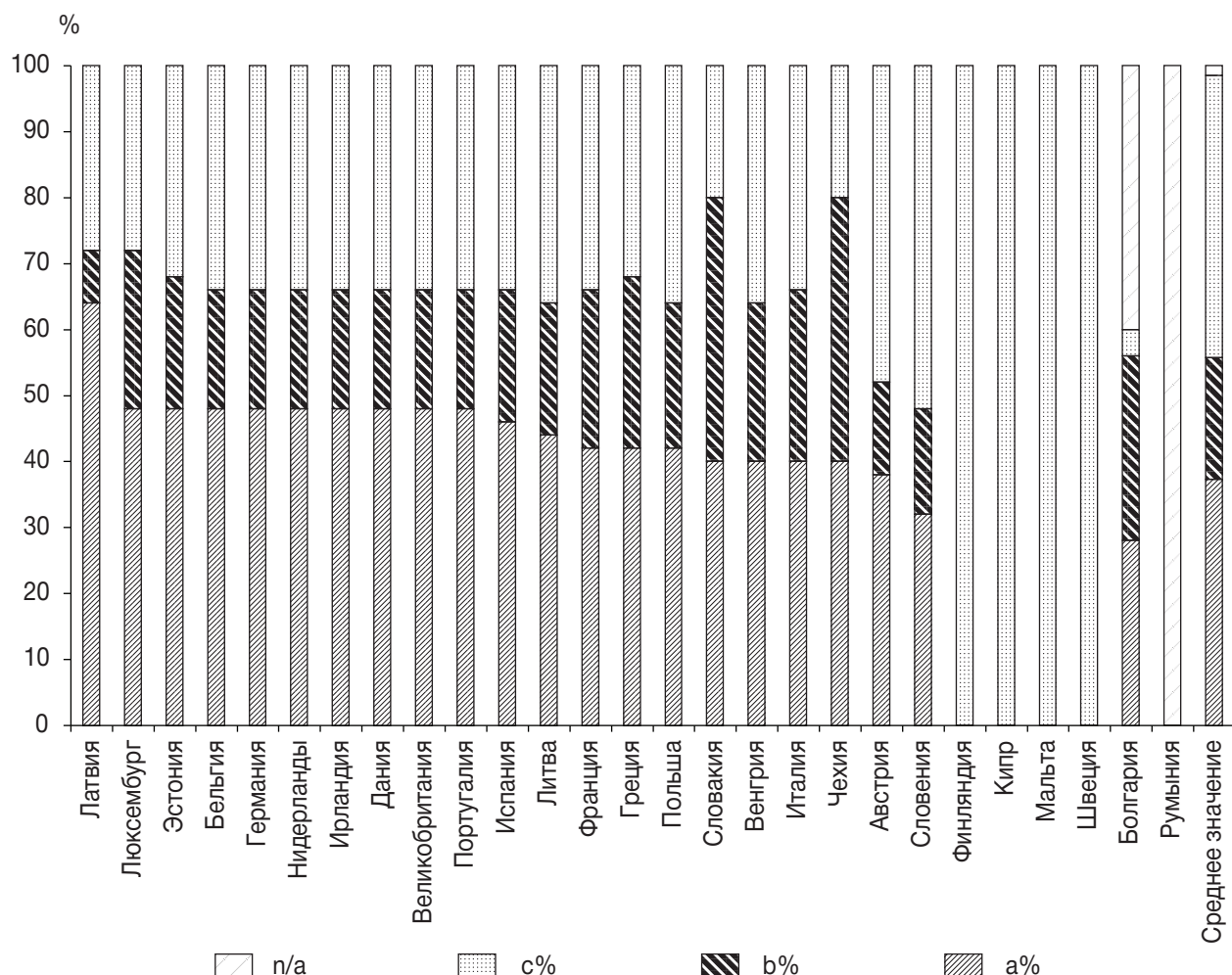


Рис. 1. Сравнение позиций стран – членов ЕС по уровню открытости сектора образования

данному сектору только на услуги, предоставляемые на основе частного финансирования. Кроме того, по ряду обязательств (18%) сохраняются некоторые ограничения.

Позиции стран – членов ЕС, несмотря на общее предложение, существенно различаются. Можно условно сформировать три категории стран.

Прежде всего, выделяется группа стран – Финляндия, Швеция, Кипр и Мальта – вообще не принявших каких-либо обязательств ни по одному их подсекторов и типов поставки. Вторая группа стран, приняв обязательства по доступу и национальному режиму для иностранных поставщиков образовательных услуг по различным подсекторам, включила в графики большое количество оговорок¹⁴. Максималь-

ное количество оговорок второго порядка у Венгрии, Чехии и Словакии, Италии и Франции. Общее количество оговорок – 231, из них оговорок второго порядка – 61, при этом абсолютное большинство всех оговорок – как по доступу, так и по национальному режиму – касаются четвертого способа поставки (180) и относятся к присутствию физических лиц в формате внутрикорпоративных переводов и визитам с деловыми целями. Присутствие физических лиц, оказывающих услуги по контракту, в основном не связывается обязательствами. Исключение составляет подсектор высшего образования. Третья категория стран – членов ЕС – Латвия, Эстония, Люксембург, Бельгия, Германия, Дания, Ирландия, Нидерланды, Португалия, Великобритания –

¹⁴ Вторые оговорки второго порядка условно обозначались как «***».

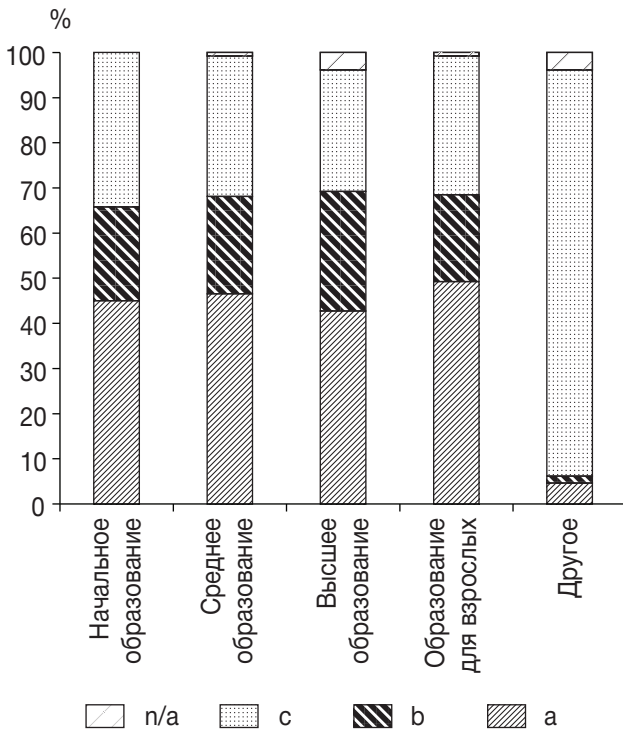


Рис. 2. Сравнение уровня открытости ЕС по подсекторам образования

в значительной степени превышают средний уровень ЕС по открытости сектора, ограничиваясь оговорками первого уровня.

Наиболее закрытым для всех стран – членов ЕС остается подсектор «другие образо-

вательные услуги». Вероятно, это связано с тем, что данная сфера в наименьшей степени зарегулирована в странах – членах ЕС и, соответственно, при снятии ограничений на доступ и предоставление национального режима, наиболее сложным является осуществление контроля за недобросовестными поставщиками в этой сфере.

Анализ графиков развитых стран – нечленов ЕС показывает, что максимально высокий уровень открытости наблюдается у Норвегии и Лихтенштейна – 100% и 72% соответственно. Новая Зеландия, Австралия открывают сектор образования на 60% и 54%, Швейцария – на 48%. США (40%) и Япония (32%) являются наиболее закрытыми из развитых стран, принявших обязательства по доступу и предоставлению национального режима в секторе образования. При этом по ряду обязательств обе страны сохраняют ограничения, в полной мере открывая: Япония – 22%, США – 12% рынка образовательных услуг.

Развитые страны применяют значительное количество оговорок при общем числе в 66 оговорок на 250 обязательств. Рекордсменами по количеству оговорок второго порядка являются Норвегия (12 из 18), что понятно, учитывая уровень открытости сектора, и США (9 из 11). В случае США в основном оговаривается, что «стипендии и гранты могут быть ограничены для граждан США и/или резидентов некоторых штатов, и в некоторых случаях

Таблица 3. Уровень открытости сектора образования по развитым странам

Страны	a	b	c	d	e	n/a	Итого	a%	b%	c%	d%	e%	n/a
Развитые страны													
Австралия	15	12	3	0	0	20	30	30%	24%	6%	0%	0%	40%
Япония	11	5	12	12	0	10	40	22%	10%	24%	24%	0%	44%
Лихтенштейн	20	16	4	0	0	10	40	40%	32%	8%	0%	0%	20%
Новая Зеландия	18	12	0	0	0	20	30	36%	24%	0%	0%	0%	40%
Норвегия	22	28	0	0	0	0	50	44%	56%	0%	0%	0%	0%
Швейцария	16	8	16	0	0	10	40	32%	16%	32%	0%	0%	20%
США	6	14	0	0	0	30	20	12%	28%	0%	0%	0%	60%
Итого по развитым странам	108	95	35	12	0	100	250						
Нормативное число заполненных ячеек							350						
Уровень открытости/ закрытости	31%	27%	10%	3%	0%	58%							

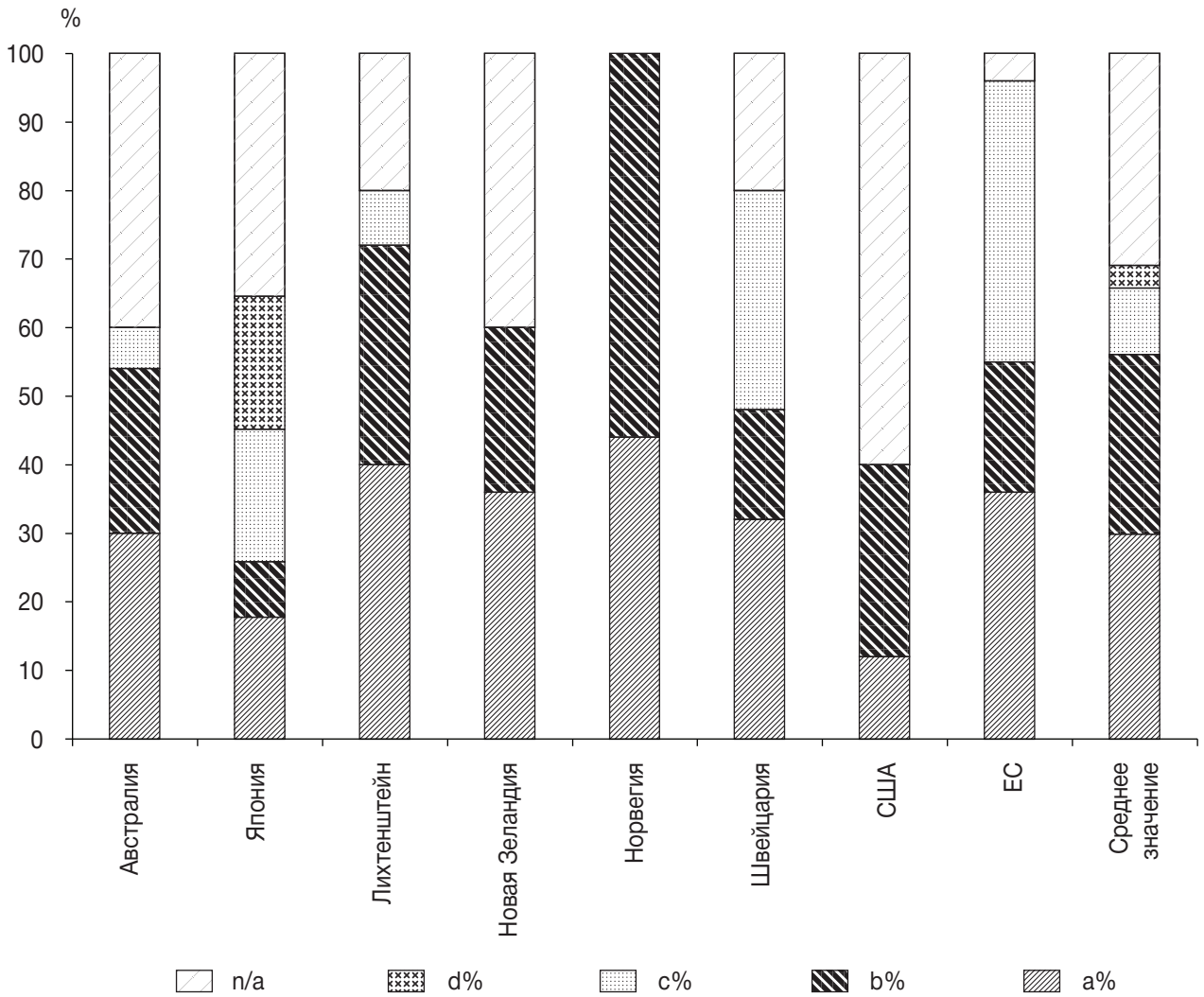


Рис. 3. Сравнение позиций развитых стран по уровню открытости сектора образования

использованы только в учреждениях определенных штатов или в рамках определенных юрисдикций США». Япония разрешает коммерческое присутствие только при условии, что «юридическим лицом в сфере образования является некоммерческое юридическое лицо, учрежденное с целью предоставления образовательных услуг в соответствии с законодательством Японии». Лихтенштейн также разрешает коммерческое присутствие при условии, если иностранные поставщики зарегистрированы как юридические лица согласно законодательству Лихтенштейна.

Сравнение по подсекторам образования подтверждает значительные различия в подходах развитых стран. Австралия полностью сохраняет ограничения в подсекторах начального образования и образования для взрослых. Япония, Лихтенштейн, Новая Зеландия и Швей-

цария, так же как и страны – члены ЕС, полностью сохраняют ограничения в подсекторе «другие образовательные услуги». Кроме того, для подсекторов начального, среднего и высшего образования Япония сняла ограничения только для коммерческого присутствия иностранных поставщиков. Швейцария также для подсекторов обязательного начального и подсектора обязательного среднего образования сняла ограничения только для коммерческого присутствия иностранных поставщиков. США открыли только подсекторы услуг для взрослых и других образовательных услуг, сохраняя полный контроль над секторами начального, среднего и высшего образования.

Таким образом, для большинства развитых стран характерен взвешенный подход к снятию ограничений для доступа на внутренний рынок образовательных услуг и предоставления нацио-

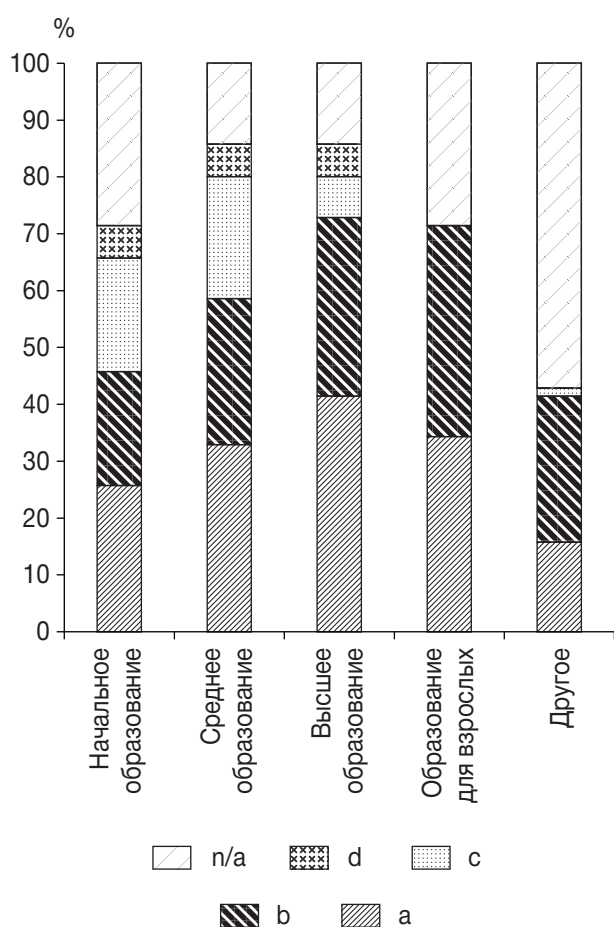


Рис. 4. Уровни открытости развитых стран по подсекторам образования

нального режима для поставщиков стран – членов ВТО. При выработке позиций учитываются не только задачи развития национальной системы образования, но и статус образования как общественного блага, ответственность за предоставление и качество которого несет государство. Снимая ограничения для трансграничного предоставления и коммерческого присутствия, развитые страны сохраняют требования соответствия национальному законодательству и право контроля качества услуг иностранных поставщиков. Наибольшее количество ограничений сохраняется для четвертого типа поставки.

Структура обязательств по сектору образовательных услуг: графики стран с переходной экономикой

Анализ данных по обязательствам стран с переходной экономикой по сектору образования показывает, что для данной категории стран характерен очень высокий общий уровень открытости сектора (72%). Хотя по ряду обязательств (28%) сохраняются некоторые ограничения, они в основном связаны с оговорками первого порядка, т.е. ограничениями, налагаемыми в рамках горизонтальных обязательств.

Таблица 5. Уровень открытости сектора образования по странам с переходной экономикой

Страны	a	b	c	d	e	n/a	Итого	a%	b%	c%	d%	e%	n/a
Страны с переходной экономикой													
Албания	30	8	2	0	0	10	40	60%	16%	4%	0%	0%	20%
Армения	12	8	0	0	0	30	20	24%	16%	0%	0%	0%	60%
Хорватия	18	18	2	0	2	10	40	36%	36%	4%	0%	4%	20%
Македония	18	12	0	0	0	20	30	36%	24%	0%	0%	0%	40%
Грузия	24	16	0	0	0	10	40	48%	32%	0%	0%	0%	20%
Кыргызстан	12	28	0	0	0	10	40	24%	56%	0%	0%	0%	20%
Молдова	40	10	0	0	0	0	50	80%	20%	0%	0%	0%	0%
Итого по странам с переходной экономикой	154	100	4	0	2	90	260						
Нормативное число заполненных ячеек							350						
Уровень открытости/ закрытости	44%	28%	1%	-	01%	72,6%							

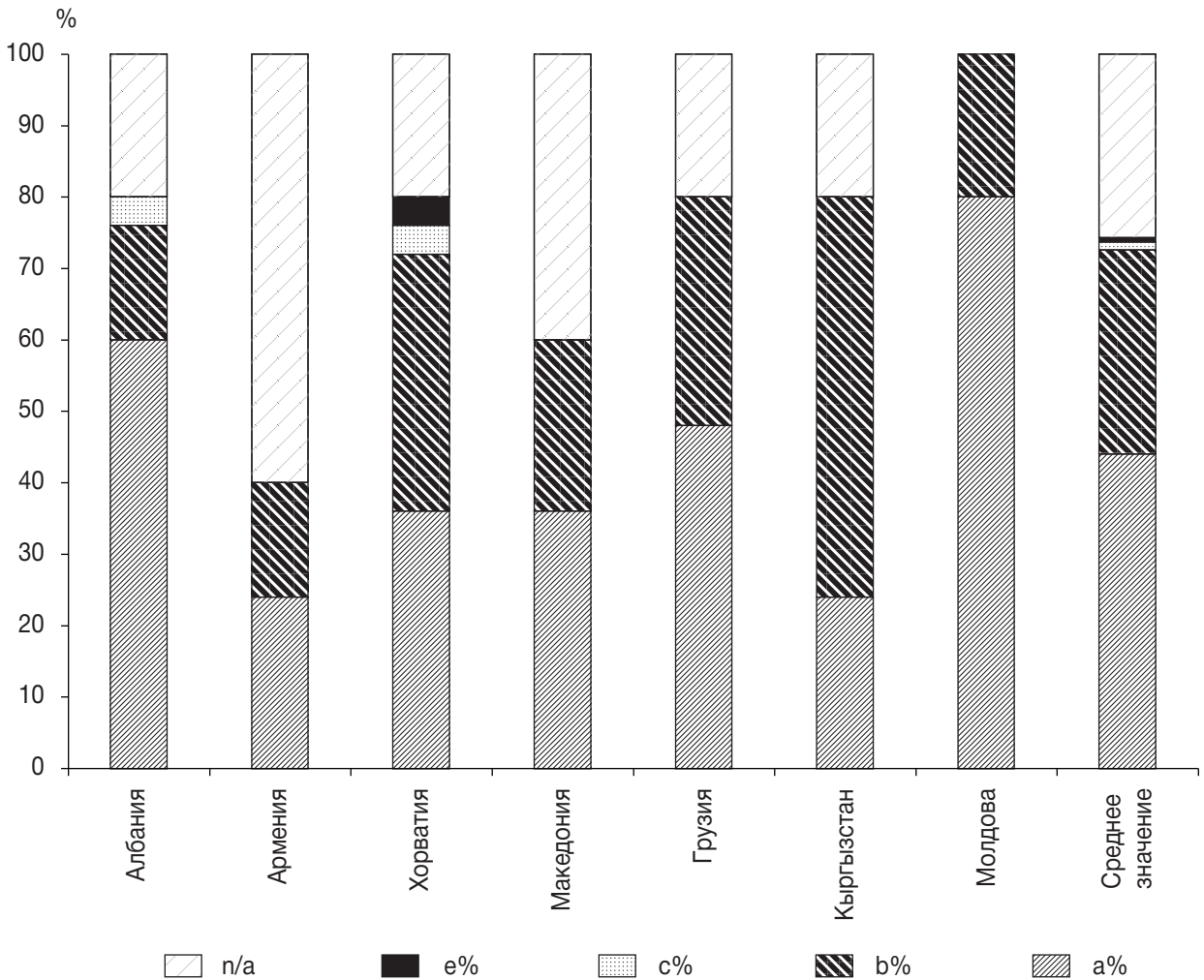


Рис. 5. Сравнение позиций стран с переходной экономикой по уровню открытости сектора образования

Максимально высокий уровень открытости демонстрируют Албания и Молдова. Самые закрытые – Армения и Македония.

Наиболее взвешенный подход наблюдается в позиции Кыргызстана, который при достаточно высоком общем уровне открытости сектора включил в график большое количество оговорок второго порядка¹⁵, сохранив ограничения для образовательных услуг, финансируемых из государственных средств, для первого и третьего способов поставки по всем открываемым подсекторам. Таким образом, государственное финансирование обеспечивается только национальным поставщикам образовательных услуг.

Подсектор «другие образовательные услуги» остается наиболее закрытым для всех стран с переходной экономикой, что, очевидно,

связано с тем, что, так же как и в других странах, эта сфера в наименьшей степени зарегулирована и, соответственно, при снятии ограничений на доступ и предоставлении национального режима наиболее сложным является осуществление контроля за недобросовестными поставщиками. Кроме того, можно предположить, что на позиции стран с переходной экономикой, большинство которых находятся в зоне политики добрососедства ЕС или являются претендентами на вступление в ЕС в будущем, оказал влияние подход стран – членов ЕС к данному вопросу. Наиболее открытым является второй способ поставки (потребление за границей), а наибольшее количество ограничений сохраняется для четвертого типа поставки (присутствие физических лиц).

¹⁵ Вторые оговорки второго порядка условно обозначались как «***».

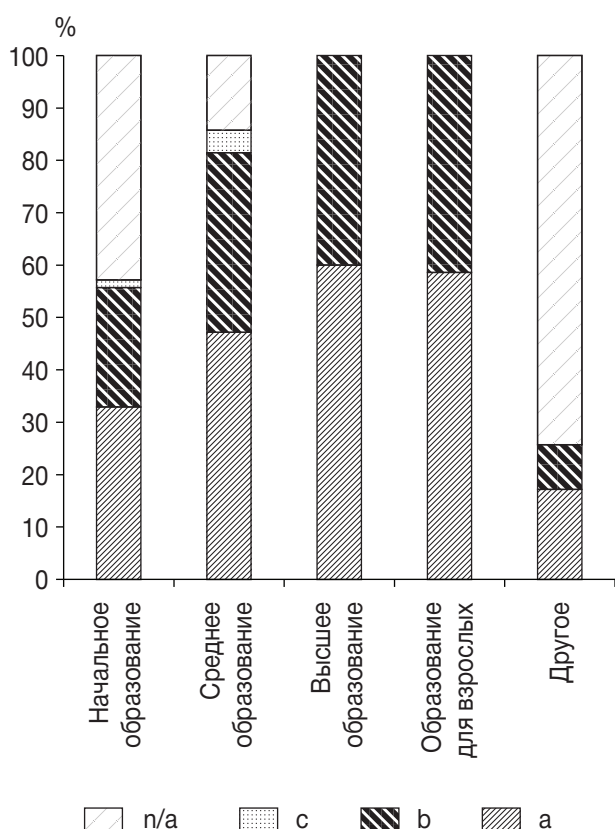


Рис. 6. Сравнение уровня открытости стран с переходной экономикой по подсекторам образования

Структура обязательств по сектору образовательных услуг: графики развивающихся стран

Анализ данных по обязательствам развивающихся стран в секторе образования показывает, что в целом общий уровень открытости образовательного рынка развивающихся стран является очень низким и составляет 10%. По 12 развивающимся странам, согласовавшим графики обязательств по сектору образования, он составляет 37% (60% с учетом принятия обязательств с ограничениями).

Страны предоставили графики обязательств не по всем подсекторам образования. Это означает, что в тех подсекторах, по которым отсутствуют данные, ограничения не были сняты и данный подсектор остается закрытым

Таблица 7. Уровень открытости сектора образования по развивающимся странам

Страны	a	b	c	d	e	n/a	Итого	a%	b%	c%	d%	e%	n/a
Развивающиеся страны													
Турция	27	13	0	0	0	10	40	54%	26%	0%	0%	0%	20%
Китай	25	10	15	0	0	0	50	50%	20%	30%	0%	0%	0%
Иордания	24	20	4	0	2	0	50	48%	40%	8%	0%	4%	4%
Оман	24	16	0	0	0	10	40	48%	32%	0%	0%	0%	20%
Тайвань	20	20	0	0	0	10	40	40%	40%	0%	0%	0%	20%
Мексика	20	20	0	0	0	10	40	40%	40%	0%	0%	0%	20%
Ямайка	18	12	0	0	0	20	30	36%	24%	0%	0%	0%	40%
Тринидад и Тобаго	16	0	4	0	0	30	20	32%	0%	8%	0%	0%	60%
Панама	13	15	2	0	0	20	30	26%	30%	4%	0%	0%	40%
Гана	12	8	0	0	0	30	20	24%	16%	0%	0%	0%	60%
Коста-Рика	12	5	13	0	0	20	30	24%	10%	26%	0%	0%	40%
Таиланд	12	0	18	0	0	20	30	24%	0%	36%	0%	0%	40%
Итого по странам с перех. экономикой	223	139	56	0	2	180	420						
Нормативное число заполненных ячеек							600						
Уровень открытости/ закрытости	37%	23%	9%	-	0,3%	30%							

для иностранных поставщиков образовательных услуг. Китай – единственная страна из рассматриваемой группы, полностью заполнившая таблицу обязательств по сектору образования. Согласно графикам, наиболее открытыми являются рынки образовательных услуг Турции (54% обязательств по полному снятию ограничений), Китая (50%), Иордании и Омана (по 48%).

В наибольшей степени закрывают свои рынки для присутствия иностранных поставщиков образовательных услуг:

- Коста-Рика: в 26% случаев обязательства по открытию того или иного подсектора по тому или иному типу поставки не приняты, в 10% случаев приняты обязательства с ограничениями; кроме того, в 40% случаев страной не указаны обязательства по снятию ограничений.
- Таиланд: в 36% случаев обязательства по открытию того или иного подсектора

по тому или иному типу поставки не приняты, в 40% случаев страной не указаны какие-либо обязательства снятия ограничений.

Достаточно высоким уровнем закрытости рынка образовательных услуг характеризуются Панама и Гана. При этом в случае Ганы, как и в случае Тринидада и Тобаго, наблюдается наиболее высокий процент отсутствия информации о конкретном уровне снятия ограничений по тому или иному сектору и типу поставки услуг.

Развивающиеся страны также используют оговорки как механизм сохранения ограничений для доступа на национальный рынок образовательных услуг и предоставления национального режима, причем и ограничения горизонтальных обязательств, и дополнительные ограничения для сектора образования. Все оговорки первого порядка касаются принятия

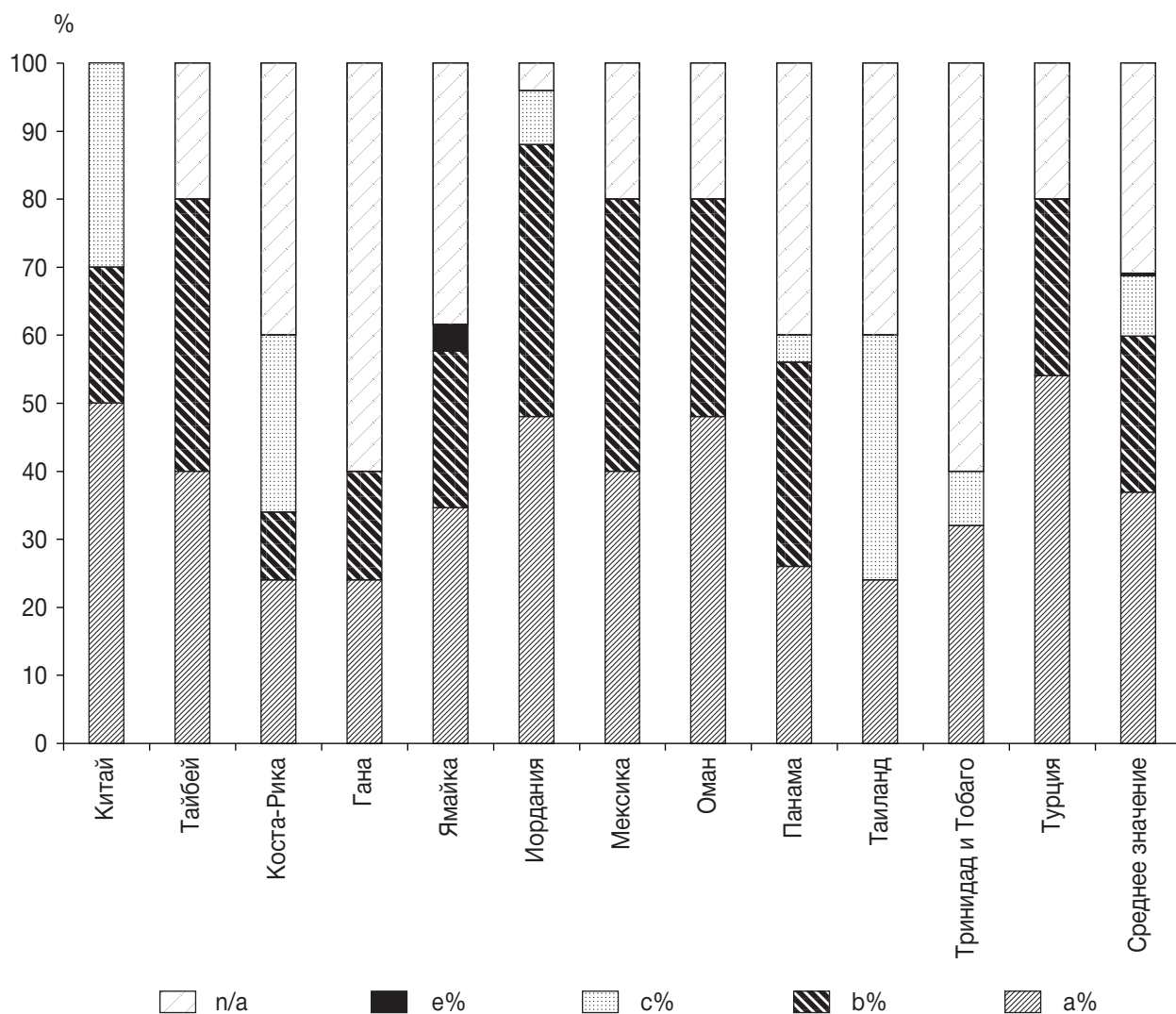


Рис. 7. Сравнение позиций развивающихся стран по уровню открытости сектора образования

обязательств по четвертому способу поставки – «присутствие физических лиц». Общее количество таких оговорок – 57. Наибольшее число оговорок первого порядка включили в графики Тайвань (16), а также Иордания, Мексика и Оман (по 8). Большая часть оговорок второго порядка касается третьего типа поставки «коммерческое присутствие» (24 из 47), а также присутствия физических лиц (20). Наибольшее количество оговорок второго порядка включили в графики Китай (14) и Турция (10). Значительный процент использования оговорок Тайванем, Китаем и Турцией свидетельствует о взвешенном подходе к формированию политики развития национальной системы образования, а также о достаточно высокой подготовленности и способности использовать такие тонкие инструменты согласования графиков обязательств, как оговорки.

По всем 12 развивающимся странам, согласовавшим графики обязательств по сектору образования, в 80% случаев для подсектора «образование для взрослых» обязательства по открытию рынка не приняты, в 15% случаев – приняты с ограничениями. Более того, Коста-Рика, Гана, Ямайка, Мексика, Панама, Трини-

дад и Тобаго и Турция не включили конкретные обязательства по открытию рынка в данном подсекторе. Таким образом, в подгруппе развивающихся стран наиболее закрытым является подсектор образования для взрослых. В этом смысле можно констатировать сходство данной группы с подходом, используемым большинством развитых стран.

Достаточно закрытыми также являются подсекторы начального образования и других образовательных услуг. Ряд развивающихся стран не включили графики обязательств по данным подсекторам, что, фактически, означает их полную закрытость. Китай, Гана, Оман, Тринидад и Тобаго не включили данные по обязательствам по подсектору начального образования, а Ямайка, Панама и Таиланд – по подсектору других образовательных услуг.

Наиболее открытыми являются подсектор среднего образования: в 48% случаев развивающимися странами приняты обязательства по открытию рынка, в 31% случаев – приняты обязательства с ограничениями; а также подсектор высшего образования: в 44% случаев развивающимися странами приняты обязательства по открытию рынка, в 25% случаев – приняты обязательства с ограничениями.

Если учесть, что общее количество развивающихся стран – членов ВТО составляет 72, то используя формулу уровня полной открытости по сектору образования для этой категории стран, мы получаем: 72 страны × 5 секторов × 4 способа поставки × 2 режима (доступ на рынок и национальный режим) = 2880 единиц. Учитывая, что только 12 развивающихся стран представили графики обязательств по сектору образования, среди которых ограничения полностью сняты в 223 случаях, реальный абсолютный уровень открытости образовательного рынка развивающихся стран составляет 10%.

Структура обязательств по сектору образовательных услуг: графики наименее развитых стран

Анализ данных по обязательствам наименее развитых стран по сектору образования показывает, что в данной категории стран сохраняется достаточно низкий общий уровень открытости сектора. Из 32 стран только 8 приняли те или иные обязательства по снятию ограничений для доступа на национальные рынки поставщи-

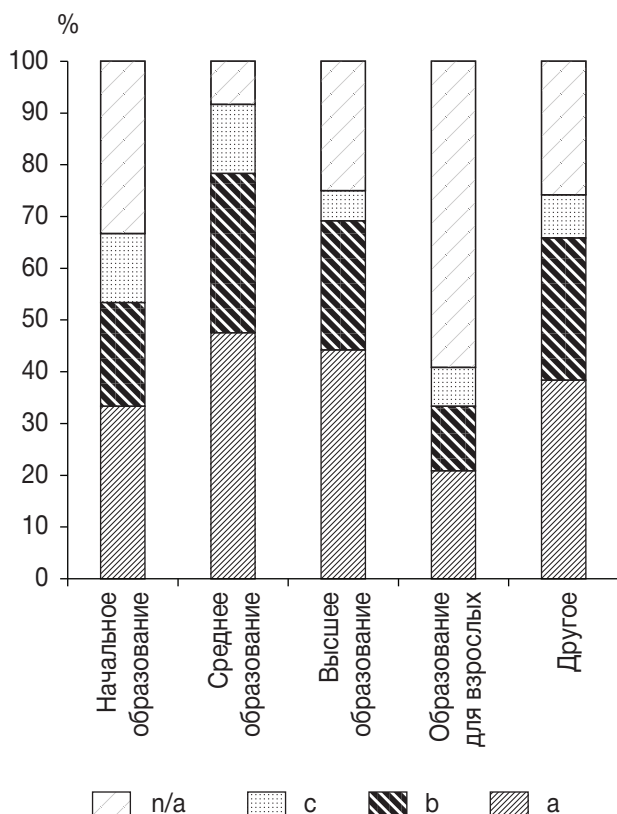


Рис. 8. Сравнение уровня открытости по подсекторам образования для развивающихся стран

Таблица 8. Обязательства развивающихся стран по подсекторам образования и способам поставки

Страна	Тип поставки услуг: 1) трансграничное предоставление; 2) потребление за границей; 3) коммерческое присутствие; 4) присутствие физических лиц																Всего														
	А. Услуги начального образования				В. Услуги среднего образования				С. Услуги высшего образования				D. Образовательные услуги для взрослых					E. Другие образовательные услуги				(*)	(**)								
	ДР		НР		ДР		НР		ДР		НР		ДР		НР			ДР		НР											
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
Китай	с	а	б**	б**	с	а	с	б**	с	а	б**	б**	с	а	с	б**	с	а	с	б**	с	а	б**	б**	с	а	с	б**	1	14	15
Тайвань, Китай					а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	8	0	8
Коста-Рика	с	а	с	б**	а	а	а	с	а	а	а	с	а	а	а	с	а	а	а	с	а	а	а	с	а	а	а	с	8	4	12
Гана					а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	0	7	7
Ямайка	а	а	а**	б*	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	6	3	9
Иордания	с	а	а	б*	с	а	а	б*	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	8	2	10
Мексика	а	а	б**	б*	а	а	а	б*	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	8	4	12
Оман					а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	8	0	8
Панама	а	а	б**	б*	а	а	а	б*	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	6	3	9
Таиланд	с	а	с	с	с	а	а	с	с	а	а	а	с	а	а	а	с	а	а	а	с	а	а	а	с	а	а	а			
Тринидад и Тобаго					а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а			
Турция	б**	а	б**	б**	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	а	0	10	10
Число оговорок 1-го порядка *	0	0	4	0	0	0	0	8	0	0	0	7	0	0	0	8	0	0	0	8	0	0	0	4	0	0	0	6	57		
Число оговорок 2-го порядка **	1	0	5	3	0	0	0	2	0	0	6	1	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	47	47	104
Всего	1	0	5	7	0	0	0	10	0	0	6	8	0	0	0	10	0	0	0	8	0	0	0	5	0	0	0	8	104		104
Всего (*)	1)	2)	3)	4)																											
Всего (**)	1)	2)	3)	4)																											
Итого (всего)	1)	2)	3)	4)																											
	3	0	24	20																											
	1)	2)	3)	4)																											
	3	0	24	77																											

Таблица 9. Уровень открытости сектора образования по наименее развитым странам

Страны	a	b	c	d	e	n/a	Итого	a%	b%	c%	d%	e%	n/a
Наименее развитые страны													
Камбоджа	18	12	0	0	0	20	30	36%	24%	0%	0%	0%	40%
Конго	6	4	0	0	0	40	10	12%	8%	0%	0%	0%	80%
Гамбия	18	12	0	0	0	20	30	36%	24%	0%	0%	0%	40%
Гаити	10	0	0	0	0	40	10	20%	0%	0%	0%	0%	80%
Лесото	24	16	0	0	0	10	40	48%	32%	0%	0%	0%	20%
Мали	10	0	0	0	0	40	10	20%	0%	0%	0%	0%	80%
Непал	12	18	0	0	0	20	30	24%	36%	0%	0%	0%	40%
Руанда	10	0	0	0	0	20	30	20%	0%	0%	0%	0%	80%
Итого по наименее развитым странам	108	62	0	0	0	230	170						
Нормативное число заполненных ячеек							400						
Уровень открытости/ закрытости	27%	16%	-	-	0	57%							

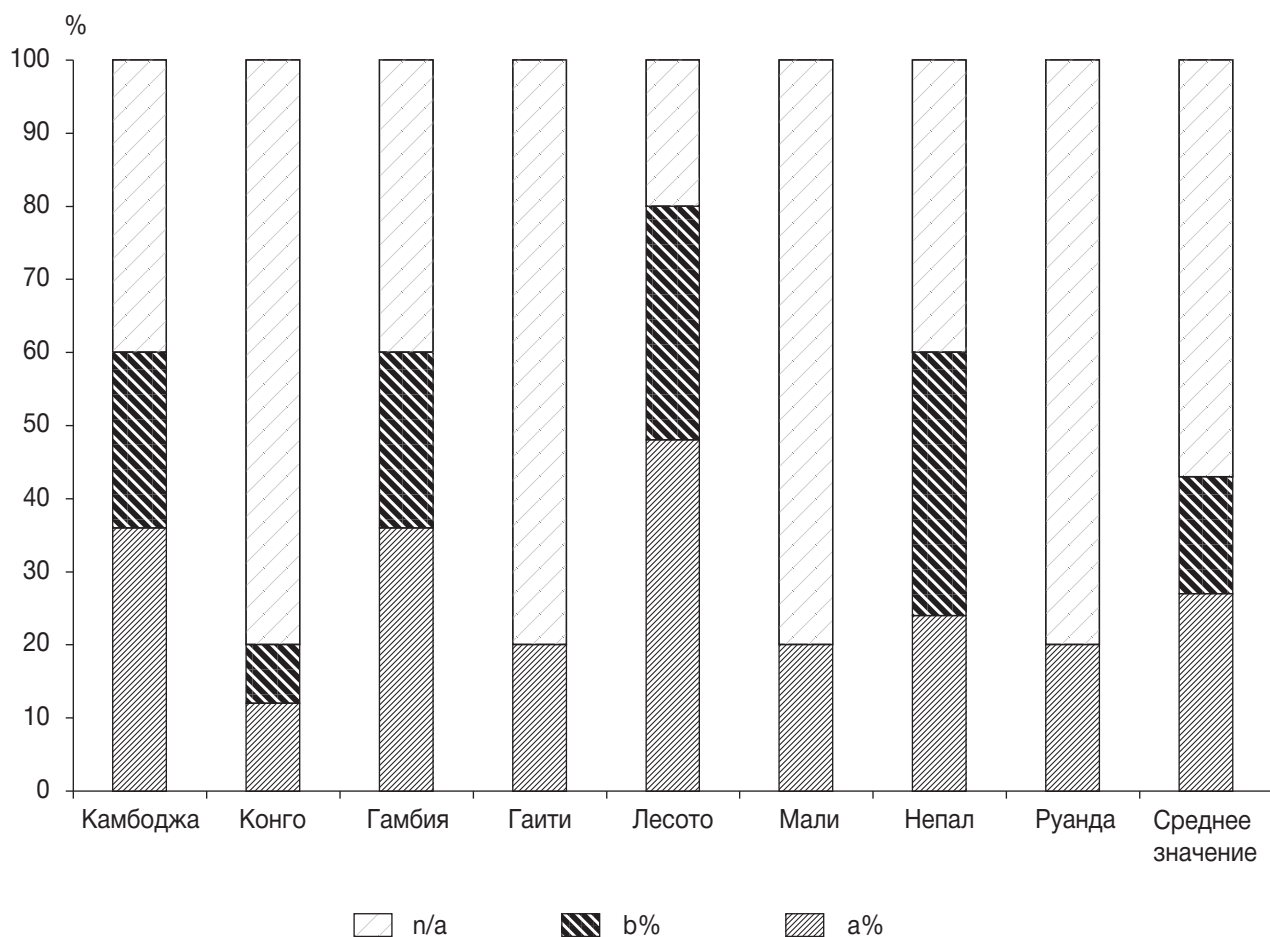


Рис. 9. Сравнение позиций наименее развитых стран по уровню открытости сектора образования

Таблица 10. Обязательства наименее развитых стран по подсекторам образования и способам поставки

		Тип поставки услуг: 1) трансграничное предоставление; 2) потребление за границей; 3) коммерческое присутствие; 4) присутствие физических лиц																								* **	Всего							
		А. Услуги начального образования						Б. Услуги среднего образования						С. Услуги высшего образования						D. Образовательные услуги для взрослых								E. Другие образовательные услуги						
		MA		NT		MA		NT		MA		NT		MA		NT		MA		NT		MA		NT										
Страна	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4						
Камбоджа																																		
Республика Конго																																		
Гамбия	a	a	b*																															
Гаити																																		
Лесото	a	a	b*																															
Мали																																		
Непал																																		
Руанда																																		
Число оговорок 1-го порядка*	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28		
Число оговорок 2-го порядка**	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6		
Всего	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	1	4	0	0	1	4	0	0	1	3	0	0	1	3	0	0	1	4	0	0	34		
Всего *	1)	2)	3)	4)																														
	0	0	0	28																														
Всего **	1)	2)	3)	4)																														
	0	0	6	0																														
Итого (всего)	1)	2)	3)	4)																														

ков из стран – членов ВТО и предоставлению им национального режима.

Согласно формуле расчета открытости $151C \times 5S \times (4 + 1) SM \times 2R$ для данной категории стран полный уровень должен составить 1600 единиц, тогда как реальный уровень составляет только 10,6 % (170 единиц).

Максимально высокий уровень открытости демонстрируют Лесото, Камбоджа и Гамбия. Самые закрытые – Конго, Гаити, Мали и Руанда.

Наиболее взвешенный подход наблюдается в позиции Непала, полностью сохранившего ограничения для подсектора начального и среднего образования, а также включившего в график оговорки второго порядка для подсекторов высшего образования, образования для взрослых и других образовательных услуг. По третьему способу поставки коммерческое присутствие разрешается только для совместных предприятий и с максимальной долей иностранного капитала в 51%, хотя и оговаривается, что участие иностранного капитала в акционерном капитале может быть увеличено до 80% по истечении 5 лет с момента вступления в силу графика. Однако ограничения сохраняются в

полной мере на образовательные услуги, финансируемые государством.

Подсекторы среднего и начального образования остаются наиболее закрытыми для стран данной категории. Камбоджа, Республика Конго, Гаити, Мали, Непал и Руанда сохраняют ограничения по этим подсекторам образования. Гаити, Мали и Руанда открывают только подсектор образования для взрослых, но зато полностью, без каких-либо оговорок и ограничений. Лесото, напротив, открывает все подсекторы, кроме образования для взрослых, сохраняя для принятых обязательств только ограничения горизонтальных обязательств.

Наиболее открытыми являются первый и второй способ поставки (трансграничное предоставление услуги и потребление за границей), а наибольшее количество ограничений сохраняется для четвертого типа поставки (присутствие физических лиц).

Следует отметить, что все наименее развитые страны, принявшие те или иные обязательства по сектору образования, являются получателями средств в рамках Инициативы ускоренного финансирования программы «Образование для всех», направленной на содействие развитию систем образования наименее развитых стран для достижения «Целей Тысячелетия», что, безусловно, оказало влияние на их подход к данному вопросу. Одновременно упрощенный подход к формированию позиции (по принципу открыть – сохранить ограничения) объясняется недостаточными ресурсами для согласования и реализации более сложной политики формирования рынка образовательных услуг.

Структура обязательств по сектору образовательных услуг: общие тенденции и предварительные выводы

Анализ применения правил ГАТС выявил ряд **тенденций, рисков и проблем** в образовательной сфере.

Ограничения, заявленные членами ВТО, принявшими графики по сектору образовательных услуг, в большей степени касаются торговли услугами в области начального и среднего образования, нежели высшего образования и образования для взрослых. Страны с высоким уровнем доходов дифференцируют правовые режимы для государственного и частного образования. В основном ограничивают свои обязательства услугами образования, финан-

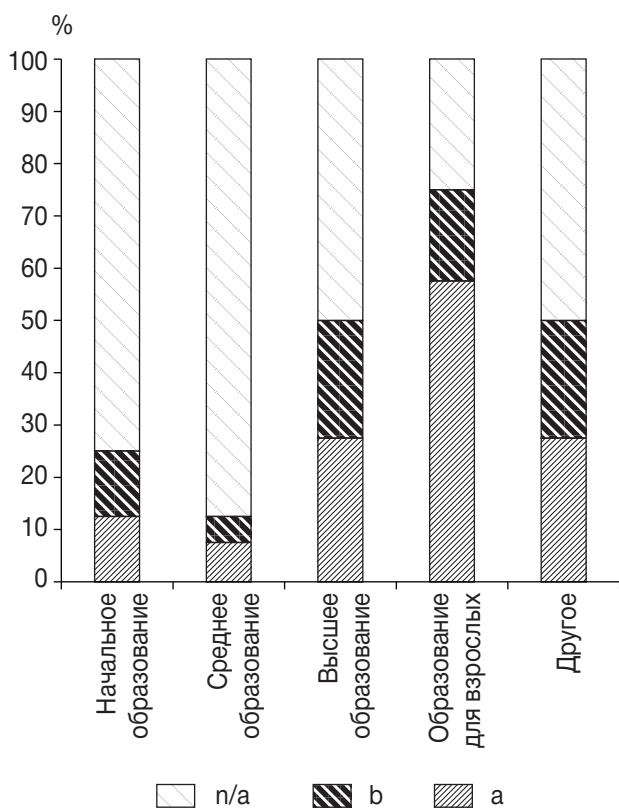


Рис. 10. Сравнение уровня открытости наименее развитых стран по подсекторам образования

сируемого из частных источников (особенно это касается начального, среднего и высшего образования).

Что касается доступа на рынок, то из пяти подсекторов полные обязательства наиболее часто принимаются по первому, второму и третьему способам поставки. Более половины обязательств в подсекторе образования для взрослых вообще не имеют ограничений в отношении доступа на рынок по первому, второму и третьему способам поставки, а в подсекторе высшего образования – почти половина обязательств. В подсекторах начального и среднего образования около трети обязательств не имеют ограничений в отношении доступа на рынок по первому, второму и третьему способам поставки. Примерно так же обстоит дело и с национальным режимом. Полные обязательства наиболее распространены в отношении образования для взрослых, а на втором месте – высшее образование. При этом объем обязательств по данному подсектору выше, чем объем обязательств в отношении доступа на рынок по всем пяти подсекторам.

Существует разрыв в уровне и регулировании образовательной сферы в развитых и развивающихся странах; в развивающихся странах не развиты в достаточной степени ни государственный, ни частный сектор образования. Переговорные позиции развитых государств в рамках ВТО предусматривают значительное количество оговорок и исключение из принципа доступа и предоставления национального режима в области образовательных услуг, в отличие от графиков развивающихся и наименее развитых стран.

Наблюдается закономерность: та или иная развитая страна выступает за ускоренную либерализацию лишь в тех вопросах и по тем аспектам образования, в которых она наиболее конкурентоспособна. Подобный подход позволяет обеспечить контроль за соответствующим сектором или подсектором.

Сформировалась достаточно высокая степень согласованности развитых экономических государств в координации действий в сфере образовательных услуг. Осуществляются постоянные исследования и мониторинг межгосударственных и международных негосударственных структур, в том числе на многостороннем уровне (ОЭСР). В результате эти страны скоординированно выступают инициатором и проводником многочисленных значимых предложений и изменений в образовательной сфере, реализуя собственные национальные и групповые интересы, легализуя

международно-правовыми, политическими и экономическими средствами свое преимущество. Этому способствует сотрудничество между специальными организациями экономической развитых государств (ОЭСР) с глобальными структурами (ЮНЕСКО). Для Российской Федерации это означает необходимость более активно включаться в деятельность глобальных организаций и программ, обеспечивая условия для диалога и формирования общей платформы взаимодействия с учетом приоритетов и интересов России.

Во многих странах наблюдается более или менее организованное общественное отношение к отдельным изменениям, которые несут правила ГАТС, например, Американский совет по образованию и Ассоциация европейских университетов занимают очень активную позицию по многим вопросам, исследуя возможные последствия, риски и преимущества управляемой либерализации для соответствующих национальных и региональных систем.

Предоставление услуг иностранным гражданам (всеми возможными способами, в том числе путем коммерческого присутствия) является возможным источником дохода и средством продвижения в другие страны своих ценностей и влияния. Это особенно очевидно на примере стран с переходной экономикой постсоветского пространства.

Сложной задачей является сбор статистики для исследования и анализа образовательных услуг. На мировом уровне в полном объеме этим не занимается практически ни одна организация. Отдельные элементы международной системы образовательных услуг изучаются и статистически контролируются, например, в Евростат, ВТО или в МВФ; изучает эту сферу также Исследовательский центр по образованию и инновациям в ОЭСР (Centre for Educational Research and Innovation at the OECD). Однако Евростат включает в статистику только трансграничные услуги (дистанционное тренинговое обучение, тестирование), обучение за рубежом, корпоративное и дистанционное образование, поставку услуг как часть товарной поставки, т.е. вместе с «видимым» товаром – обучающим оборудованием и т.п.

При этом образовательные услуги зачастую анализируются в одном пакете с деловыми, профессиональными и техническими услугами. Не всегда имеется возможность собрать данные об образовательных услугах, которые оказываются за рубежом филиалами университетов и прочих образовательных учреждений. Данные о перемещении физических лиц – пос-

тавщиков услуг практически всегда находятся вообще за пределами внимания и могут косвенно собираться только по сведениям об их доходах за рубежом на основании уплаченных налогов.

В разных странах существуют разные методики сбора статистических данных по образовательной сфере (например, в отношении детей ненатурализованных мигрантов).

В этой связи под эгидой Экономического и социального совета ООН Статистической комиссией совместно с компетентными учреждениями были пересмотрены существующие международные стандарты определений и классификаций Международной стандартной классификации образования (МСКО). В июне 2007 г. состоялся выпуск первого проекта нового Оперативного справочника МСКО для проведения внутренних консультаций¹⁵. Планируется его распространение для проведения более широких международных консультаций. Учитывая решение 38-й сессии Статистической комиссии о рекомендуемых сроках внедрения Международных и статистических классифика-

ций¹⁶, можно предположить примерно такие же сроки для внедрения МСКО. В соответствии с решением Комиссии:

«Комиссия может пожелать рассмотреть рекомендуемые сроки внедрения МСОК и КОП. Такие сроки могли бы включать следующие основные этапы:

а) создание национальных адаптированных классификаций к 2009 г.;

б) создание адаптированных реестров (где таковые имеются) к 2010 г.;

с) использование пересмотренных МСОК и КОП в статистических программах, начиная с 2011 г.;

д) использование пересмотренных МСОК и КОП в национальных счетах к 2015 г.;

е) использование в переписях населения и т.д. – как можно скорее.

Это означает, что все страны должны учесть соответствующие изменения при планировании и финансировании деятельности национальных органов и уполномоченных структур, отвечающих за сбор статистики по сектору образования.

Международный валютный фонд: вчера, сегодня, завтра

*И.В. Андропова**

Введение

За более чем 60-летнюю историю Международный валютный фонд (МВФ) прошел путь от второстепенного кредитора до организации, определяющей экономическую политику большинства развивающихся стран и стран с переходной экономикой. На протяжении почти семи лет с 1992 г. – года вступления России в МВФ – российская экономическая политика подчинялась требованиям МВФ, который являлся в то время главным кредитором страны. Что же позволило МВФ за столь короткий период превратиться в ведущую международную фи-

нансовую организацию, субъект мировой экономики, чьи прогнозы и решения влияют как на экономику отдельных стран, так и на мировую экономику в целом?

История создания МВФ

Потрясения начала XX в. – Первая мировая война, Великая депрессия, а затем и Вторая мировая война – во многом предопределили структуру и функции МВФ.

Уже после Первой мировой войны возник вопрос о необходимости многостороннего межгосударственного регулирования между-

¹⁵ Доклад Совета управляющих Статистического института ЮНЕСКО (СИЮ) о деятельности Института. Исполнительный совет. 177-я сессия. 177 ЕХ/65 Париж, 17 июля 2007 г. (на англ. яз.).

¹⁶ Доклад Генерального секретаря. Международные экономические и социальные классификации. Статистическая комиссия. 38-я сессия.

27 февраля – 2 марта 2007 г. Экономический и Социальный Совет. Distr.: General 8 December 2006. Russian. Original: English E/CN.3/2007/10.

* Материал подготовлен к.э.н., доцентом, заместителем заведующего кафедрой международных экономических отношений Российского университета Дружбы народов И.В. Андроновой.