

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Экономического Суда Содружества Независимых Государств

**о толковании части первой статьи 1 Соглашения
о сотрудничестве в области образования
от 15 мая 1992 года**

31 мая 2013 года

№ 01–1/1–13

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе:
председательствующего – Председателя Экономического Суда СНГ
Каменковой Л.Э.,
судей Экономического Суда СНГ: Жолдыбаева С.Ж.,
Керимбаевой А.Ш., Молчановой Т.Н.,
с участием Генерального советника Михалёвой Т.Н., представителя
Исполнительного комитета СНГ Юркевича П.С.,
при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е.,
рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу
Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств
о толковании,

УСТАНОВИЛ:

Исполнительный комитет СНГ обратился в Экономический Суд СНГ с запросом о толковании части первой статьи 1 Соглашения о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 года (далее – Соглашение от 15 мая 1992 года, Соглашение).

Основанием для запроса послужило заявление в Посольство Российской Федерации в Республике Узбекистан гражданина Российской Федерации Пана А.Ф., по мнению которого установленная в учебных заведениях Республики Узбекистан оплата за обучение его детей – граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории данного государства, в большем размере, чем для граждан Республики Узбекистан, не соответствует положениям Соглашения от 15 мая 1992 года.

В связи с этим Исполнительный комитет СНГ просит разъяснить: относятся ли к условиям получения образования, применительно к части первой статьи 1 Соглашения о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 года, правила определения стоимости обучения в учебных заведениях государств-участников данного Соглашения для лиц, постоянно

проживающих на территории одного из государств-участников и имеющих гражданство другого государства-участника.

Заслушав судью-докладчика Керимбаеву А.Ш., представителя Исполнительного комитета СНГ Юркевича П.С., обсудив заключение Генерального советника Михалёвой Т.Н., проанализировав нормы Соглашения от 15 мая 1992 года и изучив другие имеющиеся в деле материалы, Экономический Суд СНГ отмечает следующее.

Толкование части первой статьи 1 Соглашения от 15 мая 1992 года осуществляется согласно правилам статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года – добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора, с учетом любого последующего соглашения между участниками относительно толкования договора или применения его положений, последующей практики его применения.

В целях полного и всестороннего рассмотрения дела Экономическим Судом СНГ проанализированы нормы ряда многосторонних и двусторонних соглашений, затрагивающих вопросы образования, в том числе регулирующих доступ иностранных граждан к получению образования.

Государствами-участниками Соглашения от 15 мая 1992 года являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина.

Как следует из преамбулы, государства-участники заключили Соглашение от 15 мая 1992 года «исходя из права каждого человека на образование и ответственности государств за полное осуществление этого права», а также «принимая во внимание традиционно сложившиеся между народами Содружества культурно-образовательные, экономические и иные связи, взаимную заинтересованность в их всемерном укреплении и расширении».

Согласно части первой статьи 1 Соглашения от 15 мая 1992 года «государства-участники гарантируют всем лицам, проживающим на их территориях, равные права на образование и его доступность независимо от национальной принадлежности или иных различий. Лица, постоянно проживающие на территории одного из государств-участников и имеющие гражданство другого государства-участника, получают образование на всех уровнях, а также ученые степени и звания, на условиях, установленных для граждан государства-участника, на территории которого они постоянно проживают».

По мнению Экономического Суда СНГ, часть первая статьи 1 Соглашения от 15 мая 1992 года по своей сути является определяющей для всего Соглашения, так как содержит базовые нормы (нормы – принципы), предусматривающие гарантии государств-участников по обеспечению равных прав на образование и его доступности всем без исключения лицам, проживающим в данных государствах, независимо от их национальной принадлежности и иных различий, к которым, в частности, можно отнести гражданство, пол, возраст, род занятий и прочие.

Гарантии предоставления равных прав на образование означают не только провозглашение государствами-участниками Соглашения от 15 мая 1992 года равных прав на получение образования, но также их юридическое закрепление в законах и подзаконных актах. Установление гарантий указывает на обязанность государства принять соответствующие меры нормативно-правового, административного и организационно-технического характера, позволяющие обеспечить равенство и недискриминацию в реализации права на образование указанных выше лиц.

Экономический Суд СНГ обращает внимание, что данные обязательства в полной мере соответствуют обязательствам, предусмотренным другими международными договорами, затрагивающими вопросы образования, сторонами которых является большинство государств-участников Соглашения от 15 мая 1992 года. В частности, пунктом 1 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года установлено, что участвующие в нем государства «признают право каждого человека на образование». Пунктом «е» статьи 3 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 года предусмотрено, что в целях ликвидации или предупреждения дискриминации иностранным гражданам, проживающим на территории государств-участников, предоставляется такой же доступ к образованию, что и своим гражданам.

Наряду с установлением гарантий обеспечения равных прав на образование и его доступности государства-участники в части первой статьи 1 Соглашения от 15 мая 1992 года определили особую категорию лиц, получающих образование на всех уровнях, а также ученые степени и звания, на условиях, установленных для граждан государства-участника, где они проживают. К ним отнесены лица, постоянно проживающие на территории одного из государств-участников Соглашения и имеющие гражданство другого государства-участника.

В отношении указанной категории лиц Соглашением от 15 мая 1992 года установлен национальный режим, который в сфере получения образования

распространяется на обе формы обучения, как бесплатную, так и платную. При этом данный режим означает предоставление гражданам государств-участников Соглашения таких же прав на получение образования, как и гражданам государства-участника, на территории которого они постоянно проживают. Соответственно в отношении лиц, постоянно проживающих на территории одного из государств-участников Соглашения от 15 мая 1992 года и имеющих гражданство другого государства-участника Соглашения, не должны устанавливаться условия, отличные от национального режима, которые могли бы ограничить доступ лиц названной категории к получению образования или поставить их в неравное положение с гражданами государства, где они постоянно проживают.

Формулировка «на всех уровнях», по мнению Экономического Суда СНГ, свидетельствует о намерении каждого государства-участника Соглашения от 15 мая 1992 года сделать одинаково доступными для граждан других государств-участников, постоянно проживающих на его территории, все виды образования: дошкольное, среднее, среднее специальное, высшее.

Следует отметить, что условия получения образования как собственными гражданами, так и лицами, постоянно проживающими на территории данного государства из числа граждан других государств-участников Соглашения от 15 мая 1992 года, в государствах-участниках Соглашения не идентичны. Вместе с тем Экономический Суд СНГ обращает внимание, что применение государствами национального режима ведет к уравниванию на своей территории условий получения образования постоянно проживающими гражданами других государств-участников Соглашения с условиями, установленными для собственных граждан.

Применительно к содержанию части первой статьи 1 Соглашения от 15 мая 1992 года под условиями получения образования следует понимать совокупность определенных требований, предъявляемых к лицам, желающим получить тот или иной вид образования. Данные требования предъявляются не только на этапе поступления в учебное заведение, но и в процессе обучения, вплоть до его завершения и выдачи соответствующего документа об образовании.

Из существа запроса следует, что речь идет об оплате за обучение как об одном из условий получения именно платного образования в образовательных учреждениях государств-участников Соглашения от 15 мая 1992 года. К лицам, обучающимся на платной основе, дополнительно в качестве обязательного условия получения образования предъявляется требование оплаты обучения в порядке и размере, установленных учреждением образования, фиксируемое в договоре на оказание образовательных услуг.

Правовое регулирование оплаты обучения в учреждениях образования государств-участников Соглашения от 15 мая 1992 года осуществляется в соответствии с национальным законодательством. Учреждения образования формируют и согласовывают с соответствующими органами государственного управления размер оплаты за обучение, как правило, исходя из необходимых затрат на подготовку специалиста по конкретной специальности в данном учреждении, выплаты заработной платы, оплаты коммунальных услуг и других выплат. Установление правил определения стоимости обучения является, по мнению Экономического Суда СНГ, одним из элементов процесса функционирования образовательных учреждений в рамках национальных систем образования. При этом, если правилами определения стоимости обучения устанавливается более высокая оплата за обучение для граждан других государств-участников Соглашения от 15 мая 1992 года по сравнению с гражданами государств, на территории которых они постоянно проживают, право на получение образования указанных лиц не будет обеспечиваться в той же мере, что и право на получение образования граждан данных государств.

В развитие положений Соглашения от 15 мая 1992 года государствами-участниками заключен ряд договоров, подтвердивших намерение предоставлять гражданам других государств-участников равные с собственными гражданами права на получение образования. Так, в соответствии с частью первой статьи 7 Соглашения о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств от 17 января 1997 года государства-участники согласились, что «Стороны создадут необходимую правовую базу и предпримут соответствующие организационные меры в целях предоставления гражданам Сторон равных прав на получение образования с гражданами Сторон, на территории которых проходит обучение». Согласно статье 1 Соглашения об обеспечении гражданам государств-участников Содружества Независимых Государств доступа в общеобразовательные учреждения на условиях, предоставленных гражданам этих государств, а также о социальной защите обучающихся и педагогических работников общеобразовательных учреждений от 16 апреля 2004 года «Стороны обеспечивают доступ в общеобразовательные учреждения гражданам Сторон для образования в пределах государственных образовательных стандартов на равных правах с гражданами Стороны, на территории которой осуществляется образование».

Проведенный Экономическим Судом СНГ анализ двусторонних международных договоров в сфере образования, заключенных государствами-участниками Соглашения от 15 мая 1992 года, показал, что ряд таких договоров содержит нормы о предоставлении гражданам государств-

участников, постоянно проживающим на их территории, равных со своими гражданами прав на образование. Например, Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области культуры, науки и образования от 17 января 1996 года гарантирует постоянно проживающим на территории сторон гражданам другой стороны равные со своими гражданами права на образование и его доступность (статья 14). Аналогичные нормы содержатся в двусторонних соглашениях о сотрудничестве в области культуры, образования и науки, заключенных правительствами Республики Беларусь и Российской Федерации, Туркменистана и Российской Федерации, Республики Армения и Российской Федерации.

Информация, поступившая из государств в адрес Экономического Суда СНГ, о применении части первой статьи 1 Соглашения от 15 мая 1992 года свидетельствует о следующем.

По сообщению Министерства образования Республики Беларусь (исх. № 09–21/1060/дс от 7 марта 2013 года), иностранные граждане, постоянно проживающие в Республике Беларусь, поступают в высшие и средние специальные учебные заведения на условиях, предусмотренных для граждан Республики Беларусь. Аналогичная информация содержится в письме Министерства просвещения и науки Украины (исх. № 1/11–6612 от 8 апреля 2013 года), согласно которой иностранные граждане, имеющие вид на жительство в Украине, имеют право обучаться в высших учебных заведениях с оплатой за обучение в размере, установленной для граждан Украины.

Как следует из письма Министерства просвещения Республики Молдова (исх. № 05/15–3851 от 26 апреля 2013 года), иностранные граждане, проживающие на территории Республики Молдова, зачисляются на бесплатное или платное обучение в порядке, установленном для граждан Республики Молдова.

Из письма Министерства образования и науки Кыргызской Республики (исх. № 02–7/1640 от 5 апреля 2013 года) следует, что наравне с гражданами Кыргызской Республики в учебные заведения Кыргызской Республики принимаются граждане государств-участников Соглашения о предоставлении равных прав гражданам государств-участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года на поступление в учебные заведения от 24 ноября 1998 года. Оплата за обучение для граждан, не являющихся участниками данного Соглашения, как правило, несколько выше, чем для граждан Кыргызской Республики.

Министерство образования и науки Российской Федерации в своем письме (исх. № 16–ПН–306 от 18 апреля 2013 года) со ссылкой на пункт 1 статьи 16 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266–1 «Об образовании» сообщило, что порядок приема в образовательные учреждения иностранных граждан устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Установление особенностей определения стоимости обучения в высших учебных заведениях Российской Федерации для иностранных граждан законодательством Российской Федерации не предусмотрено.

В ответе Министерства образования Республики Таджикистан (исх. № 10–1/380 от 18 апреля 2013 года) отмечено, что в Республике Таджикистан размер оплаты за обучение граждан других государств-участников СНГ не отличается от размера оплаты за обучение граждан Республики Таджикистан.

Таким образом, Экономический Суд СНГ, проанализировав содержание части первой статьи 1 Соглашения от 15 мая 1992 года, считает, что условия получения образования, в том числе оплата за обучение при получении образования на платной основе, гражданами одного из государств-участников Соглашения, постоянно проживающими на территории другого государства-участника, должны соответствовать условиям получения образования, установленным для граждан государства-участника, на территории которого они постоянно проживают.

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 5, 16 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств, пунктами 127¹, 143 Регламента Экономического Суда Содружества Независимых Государств, Экономический Суд Содружества Независимых Государств года пришел к следующим выводам.

1. Часть первая статьи 1 Соглашения о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 года содержит нормы – принципы, предусматривающие гарантии государств-участников по обеспечению равенства прав на образование и его доступность независимо от национальной принадлежности или иных различий в отношении всех лиц, проживающих на их территории.

Применительно к определенной категории граждан – лиц, постоянно проживающих на территории одного из государств-участников и имеющих гражданство другого государства-участника, установлен национальный режим, в силу которого получение образования на всех уровнях, а также

ученых званий и степеней осуществляется на таких же условиях, как и для граждан государства-участника, на территории которого они проживают. Оплата за обучение является одним из условий получения платного образования.

2. Копию консультативного заключения направить в Исполнительный комитет СНГ, для сведения – правительствам государств-участников СНГ, министерствам образования и науки государств-участников СНГ, Совету по сотрудничеству в области образования государств-участников СНГ.

3. Консультативное заключение подлежит обязательному опубликованию в изданиях Содружества и средствах массовой информации государств-участников Соглашения о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года.

Председатель

Л.Э. Каменкова