

Внутреннее регулирование услуг: история переговоров в ВТО

Ксения Прока

В последнее время все чаще говорят о возрастающей роли услуг в мировой экономике. По [оценкам](#) ЮНКТАД, на услуги приходится более двух третей ВВП в развитых странах и 55% ВВП в развивающихся странах. Услуги обеспечивают почти половину мировой занятости и являются ключевым источником создания новых рабочих мест в XXI веке. Мировая торговля услугами демонстрирует возрастающие темпы роста: согласно оценкам ЮНКТАД, в 2018 г. ее объемы выросли на 9,5%, что превышает аналогичный показатель 2017 г. на 1,8 п.п.

Несмотря на это, доля услуг в общем объеме мировой торговли остается ограниченной по сравнению с ее вкладом в мировой ВВП. Торговля услугами [составляет](#) примерно четверть от общего объема мировой торговли. В терминах добавленной стоимости — около половины. Один из ключевых факторов, объясняющих данный феномен — тот факт, что существенная доля услуг до сих пор требует непосредственной близости поставщика и потребителя для их оказания, хотя развитие технологий постепенно снижает его важность. Однако существуют и другие барьеры, препятствующие росту доли услуг в мировой торговле. Это, прежде всего, барьеры, связанные с национальным регулированием сектора услуг. По [данным](#) ОЭСР, регуляторные барьеры в отдельных секторах (например, телекоммуникационном секторе) могут достигать уровня 150% в тарифном эквиваленте для трансграничной торговли услугами. При этом, такой высокий уровень ограничений обеспечивается не только барьерами, связанными с непредоставлением национального режима или ограничениями доступа на внутренний рынок иностранных услуг, но отчасти вызваны регулированием, носящим недискриминационный характер, которое в торговой-политической терминологии получило название «внутреннее регулирование».

Исследование, проведенное в 2013 г. на данных по французским компаниям, [показало](#), что несмотря на де-юре недискриминационный характер внутреннего регулирования, де-факто такое регулирование является более ограничительным для иностранных поставщиков услуг, нежели для отечественных компаний. В частности, зарубежные фирмы могут испытывать больше сложностей с доступом к информации, прохождением бюрократических процедур, связанных с необходимостью получения разрешений на поставку услуг в другие государства и пр., по сравнению с отечественными фирмами. Кроме этого, внутреннее регулирование не только ограничивает торговлю услугами, но и в принципе препятствует выходу поставщиков услуг на внешние рынки.

Особенность разработки внутреннего регулирования торговли услугами состоит в поиске баланса между необходимостью регулирования в целях устранения провалов рынка, связанных с асимметрией информации, наличием на рынке компаний, занимающих монопольное положение, а также возможных негативных экстерналий, и максимальным снижением связанных с регулированием барьеров. Выделяют несколько каналов, через которые регулирование способно влиять на выход на национальный рынок и функционирование на нем иностранных поставщиков услуг. Во-первых, достижение одной и той же цели возможно с использованием разных инструментов регулирования, при этом одни инструменты могут ограничивать торговлю сильнее других. На практике, однако, отделить инструменты регулирования, которые направлены на достижение законных целей от тех, которые носят протекционистский характер, бывает крайне сложно. Во-вторых, даже в случаях, когда протекционизм не является целью регулирования, зачастую применение такого регулирования может быть оптимизировано, в частности, путем повышения его прозрачности. В-третьих, регулирование услуг может быть сильно фрагментировано за счет участия в нем большого количества государственных органов и агентств, осуществляться на разных уровнях (наднациональном, национальном, региональном, местном), что [может](#) создавать дополнительные бюрократические барьеры для торговли услугами. Наконец, зачастую барьером для торговли [может служить](#), наоборот, отсутствие регулирования или ограниченное правоприменение (например, неэффективное законодательство в области конкурентной политики).

Эти особенности были отчасти учтены при разработке Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС), которое, с одной стороны, признает право государств на регулирование торговли услугами, с другой стороны, также признает, что внутреннее регулирование, не носящее дискриминационный характер и не являющееся формальным барьером для доступа на рынок, может представлять барьер для международной торговли. С этой целью в ГАТС включили [статью VI](#) «Внутреннее регулирование». Эта статья, помимо прочего, предусматривает переговорный мандат на разработку многосторонних обязательств в отношении квалификационных требований и процедур, технических стандартов и лицензионных требований, предъявляемых к поставщикам услуг, с тем чтобы последние не создавали необоснованных барьеров в торговле услугами. ГАТС выделяет три ключевых требования, которые

должны применяться к соответствующим процедурам и стандартам:

- они должны быть основаны на объективных и транспарентных критериях;
- не быть более обременительными, чем это требуется для обеспечения качества услуги;
- в случае лицензионных процедур — не представлять из себя ограничений в торговле.

До тех пор, пока нет соответствующих обязательств, страны-члены ВТО должны гарантировать, что применяемые квалификационные и лицензионные требования, а также технические стандарты не способствуют ослаблению принятых на себя участниками ГАТС специфических обязательств в услугах.

Несмотря на то, что соответствующее направление переговоров на площадке ВТО является достаточно активным (по крайней мере по сравнению со многими другими треками), существенного прогресса удалось достичь лишь в секторальном измерении: в 1998 г. были приняты многосторонние правила по внутреннему регулированию в секторе бухгалтерского учета, которые, между тем, не являются обязывающими для участников организации. Что касается горизонтальных обязательств в области внутреннего регулирования, то между странами-членами ВТО сохраняется довольно большой объем противоречий. В то время как одни страны выступают в пользу разработки глубоких обязательств в области внутреннего регулирования, другие считают, что такие обязательства могут существенным образом ограничивать их право на регулирование сектора услуг.

Традиционно, переговоры по внутреннему регулированию вели на основе консолидированных текстов, подготовленных Председателем специальной сессии ВТО Совета по торговле услугами. Первую версию такого текста подготовили в марте 2009 г. Она отражала те области, по которым достигли консенсуса, а также разногласия и замечания, высказанные странами-членами на протяжении всего процесса переговоров. По своей структуре она повторяла документ по внутреннему регулированию в секторе бухгалтерского учета, но действия обяза-

тельств распространялись на все сектора услуг, в которых страны-члены ВТО приняли на себя специфические обязательства. В 2011 г. опубликовали пересмотренную версию, где обозначены сферы, которые в той или иной степени удалось согласовать, и те, в которых требуются дальнейшие обсуждения.

После пятилетнего затишья, новый импульс переговоры получили в 2016 г., когда ряд стран призвал к возобновлению переговоров. Очередной консолидированный текст, подготовленный 29 членами ВТО¹, включая Россию, распространили на 11-ой Министерской конференции в 2017 г. Однако резкий протест против предлагаемых обязательств со стороны других членов ВТО, прежде всего развивающихся государств, привел к тому, что переговоры были вынесены за пределы Рабочей группы по внутреннему регулированию и на текущий момент осуществляются в плюрилатеральном формате.

В мае 2019 г. стороны плюрилатеральных переговоров по внутреннему регулированию выступили с [совместным заявлением](#), в котором заявили о своем намерении инкорпорировать достигнутые договоренности в свои перечни специфических обязательств до 12-ой Министерской конференции. Стороны также призвали к участию в переговорах другие страны.

Активная работа России по либерализации услуг на многосторонней площадке во взаимодействии с другими странами неразрывно связана с ее интересами. Дальнейшее упрощение выхода иностранных поставщиков услуг на российский рынок может стать толчком для роста производительности российской промышленности, где затраты на услуги [составляют](#) более 25%. В свою очередь, облегчение выхода российских компаний на зарубежные рынки услуг способно подстегнуть рост российского сырьевого неэнергетического экспорта и обеспечить достижение целей Указа Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», среди которых доведение объемов экспорта услуг до \$100 млрд в год.

¹ ЕС как один член.