

УДК 339.5

Об истории разработки Приложения по телекоммуникациям к Генеральному соглашению по торговле услугами

Исследуется история и особенности переговорного процесса по разработке Приложения по телекоммуникациям к Генеральному соглашению по торговле услугами как первого договора в рамках ГАТТ/ВТО в основании международной цифровой экономики. Устанавливается наличие достаточно острых противоречий между государствами – участниками данного процесса относительно их видения предмета и содержания положений Приложения по телекоммуникациям. При этом такие противоречия носили не узкоэкономический, а политический характер. Выделяются три основные позиции, отстаиваемые государствами в отношении проекта Приложения, а также их характерные особенности. Делаются выводы, что влияние экономически развитых государств на ход и результаты переговорного процесса являлось преобладающим, однако итоговый текст проекта Приложения имел компромиссный характер и учитывал значительное число предложений, представленных развивающимися странами.

Л. А. ФЕДОТОВ,
соискатель кафедры
международных отношений

Белорусский государственный
университет

Ключевые слова:

*Всемирная торговая
организация,
Генеральное
соглашение по
тарифам и торговле,
Генеральное
соглашение по
торговле услугами,
услуги электросвязи,
международная
торговля.*

Введение. В настоящее время одним из основных вопросов, находящихся в фокусе переговорного процесса в рамках Всемирной торговой организации (далее – ВТО), является разработка соглашения в области электронной торговли. Оптимизм значительного числа государств в отношении ожидаемого результата данного процесса, безусловно, поддерживают исторические прецеденты принятия данной международной организацией, а также ее предшественником – Генеральным соглашением по тарифам и торговле (далее – ГАТТ) многосторонних договоров, касающихся использования информационно-коммуникационных технологий в качестве объекта и инструмента торговли товарами и услугами. Первым из них стало Приложение по телекоммуникациям к Генеральному соглашению по торговле услугами, вступившему в силу в 1995 г. [1]. Несмотря на различия в позициях государств, участвовавших в подготовке проекта, многие закрепленные в нем принципы и нормы за четверть с лишним века фактически стали обычными в практике национального регулирования и регионального экономического сотрудничества. Например, в содержании восьми из 19 положений Порядка торговли услугами электросвязи, заключенного

в составе Договора о Евразийском экономическом союзе, можно обнаружить связь с принципами и нормами Приложения по телекоммуникациям к Генеральному соглашению по торговле услугами (далее – Приложение).

История процесса разработки Приложения по телекоммуникациям. В части II декларации, принятой по итогам встречи на уровне министров государств – участников ГАТТ в сентябре 1986 г., инициировавшей Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров, была поставлена задача провести переговоры по разработке соглашения о принципах и правилах торговли услугами с возможным определением специальных норм для отдельных секторов услуг [2]. Начало рассмотрению концепций, принципов и правил торговли услугами в разрезе отдельных видов (секторов) услуг было дано решением комитета по торговым переговорам ГАТТ, принятым в Монреале в декабре 1988 г. В нем государства – участники ГАТТ договорились не исключать заранее из сферы обсуждения определенные секторы услуг, а Секретариату ГАТТ поручалось до конца апреля 1989 г. подготовить их справочный список [3]. Данный список, составленный на основе Классификации основных

продуктов ООН, был представлен переговорной группе по торговле услугами в записке секретариата ГАТТ от 13 апреля 1989 г. Под порядковым номером 2 он включал услуги связи [4].

Решением переговорной группы по торговле услугами 18–20 апреля 1989 г. для первоочередного рассмотрения среди услуг связи были выбраны только услуги электросвязи и определен срок данного рассмотрения – июнь 1989 г. Во исполнение этого же решения Секретариатом ГАТТ 19 мая 1989 г. была подготовлена для переговорной группы по торговле услугами пояснительная записка о состоянии многосторонней торговли услугами электросвязи. Она не содержала прямых рекомендаций относительно содержания принципов и норм для регулирования торговли в данной сфере, но вместе с тем определенно утверждала среди государств – участников переговорного процесса представление о важности перехода электросвязи как вида экономической деятельности под влиянием технического прогресса от этапа, когда она развивалась в качестве общественного блага с предоставлением ограниченного количества услуг монопольными поставщиками, к этапу коммерциализации [5].

Первое предметное обсуждение вопросов торговли услугами электросвязи состоялось в переговорной группе по торговле услугами 5–9 июня 1989 г. Возобновилось оно в марте 1990 г., а в мае 1990 г. в контексте обсуждения вопроса о необходимости разработки дополнительных документов пояснительного характера по отдельным секторам услуг к основному соглашению по торговле услугами была образована рабочая группа по услугам электросвязи. Ее задачей (как и для пяти аналогичных групп по другим секторам услуг) были определены консультации относительно применения норм и принципов общего соглашения по торговле услугами в отношении отдельных секторов услуг [6]. Всего в период с июня по октябрь 1990 г. прошли четыре заседания рабочей группы по услугам электросвязи. После окончания ее полномочий неурегулированные и несогласованные вопросы торговли услугами электросвязи в октябре – ноябре 1990 г. рассматривались также в специальной секторальной рабочей группе переговорного комитета по торговле услугами, а 26 ноября 1990 г. была опубликована первая редакция проекта Генерального соглашения по торговле услугами (далее – ГАТС) и Приложения [7].

Анализ текста Приложения, одобренного государствами – участниками Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров в Марракеше в 1994 г., свидетельствует о том, что содержание 26 из 30 его положений уже было намечено

в редакции 1990 г. Следовательно, процесс разработки Приложения был в основном осуществлен в течение 1990 г., хотя по состоянию на июль 1991 г. между группами государств – участников переговоров сохранялись разногласия по четырем объектам регулирования [8]. Урегулирование данных разногласий происходило в 1991–1994 гг. в переговорной группе по торговле услугами (в июле 1991 г. в ней был введен пост сопредседателя по услугам электросвязи), причем начиная с сентября 1991 г. оно велось в формате неофициальных консультаций. В октябре 1993 г. председатель данной группы заявил о близости к достижению консенсуса между государствами по проектам ГАТС и приложениям к нему, отметив при этом, что по-прежнему отсутствовало согласие по принципам формирования тарифов на услуги электросвязи [9].

Особенности взаимодействия государств – участников ГАТТ при разработке Приложения по телекоммуникациям. Восемь вопросов, обсуждавшихся в переговорной группе по торговле услугами и рабочей группе по услугам электросвязи при разработке Приложения, являлись «сквозными», то есть актуальными для всех секторов услуг (обеспечение прозрачности регуляторных мер, постепенной либерализации, национального режима, недискриминации на основе принципа наибольшего благоприятствования, доступа на рынки, интересов развивающихся стран, применения защитных мер и исключений, применения регуляторных мер). Специфическими «секторальными» объектами обсуждения стали вопросы стандартизации и присоединения оборудования к сетям электросвязи, ценовая политика, доступ к информационным ресурсам, взаимодействие с действующей системой отраслевого международного сотрудничества. Подлинным главным сквозным предметом переговоров, на наш взгляд, являлось определение границ применения государствами мер регулирования деятельности по оказанию услуг электросвязи. В отношении этого предмета сложились три группы участников переговоров со своими переговорными позициями.

Одна из трех позиций принадлежала США, Новой Зеландии и, по большинству аспектов, Швеции, представлявшей также интересы других стран Северной Европы. Ее носители основной функцией государственного регулирования рынка телекоммуникационных услуг рассматривали обеспечение среды для действия сил свободного рынка. Сохранение исключительных прав (монополий) допускалось на ограниченный срок в отношении деятельности по эксплуатации сетей электросвязи, но при почти неограниченных правах на их использование иностранными компаниями. Меры государственного



регулирования должны были применяться в технической сфере для бесконфликтного взаимодействия сетей электросвязи в целях противодействия недобросовестной конкуренции, при этом частные поставщики услуг должны были регулироваться в меньшей степени, чем государственные. По существу, рассматриваемая позиция заключалась в исполнении государством роли прислужника частных коммерческих интересов при минимальной защите интересов пользователей услуг.

Согласно исследованию американского политолога В. Аггарвала, за позицией США в области либерализации международной электросвязи стояли коммерческие интересы и транснациональные амбиции крупнейших американских компаний, специализирующихся на телекоммуникациях и обработке данных: AT&T, FDR Interactive Technologies, IBM, ИТТ, Motorola [10, р. 14–15]. Можно предполагать, что на данную позицию влияла и общая доктрина экономической дипломатии США, заключающаяся во всемерной поддержке свободного рынка.

Истоки позиции стран Северной Европы и Новой Зеландии, по нашему мнению, заключались в том, что их рынки телекоммуникационных услуг высокодоходны и сами могли являться источниками инвестиций в другие страны; в то же время, высокое качество государственного регулирования в упомянутых странах позволяло минимизировать риски от открытия рынков для конкуренции с иностранными фирмами.

Как утверждает российский юрист И. Зенкин, с самого начала на переговорах по либерализации в области телекоммуникационных услуг в рамках ГАТТ доминировали взгляды и предложения США [11, с. 9–10]. Нельзя не согласиться с тем, что данное государство стремилось к такому доминированию, но результаты переговоров могли существенно расходиться с его ожиданиями. Так произошло и в случае с разработкой проекта Приложения по телекоммуникациям к ГАТС в 1990 г. Первая редакция данного проекта встретила резко отрицательную оценку США

и послужила основанием для выдвижения предложения о праве государств не применять к торговле телекоммуникационными услугами принцип наибольшего благоприятствования. Данное предложение нашло поддержку лишь нескольких государств – участников переговоров и не вошло в окончательную редакцию проекта Приложения. Хотя США не удалось достичь изъятия из обязательства по применению принципа наибольшего благоприятствования для всех услуг электросвязи, заручившись в 1993 г. поддержкой Европейских сообществ и Японии, они добились частичного удовлетворения своего требования включением в Приложение по переговорам по базовым телекоммуникациям к ГАТС возможности отсрочки введения в действие для государств их обязательств по режиму наибольшего благоприятствования [1]. Таким образом, полагаем справедливым утверждение, что США были наиболее влиятельным и наиболее мотивированным на либерализацию международной торговли услугами электросвязи участником переговоров по проекту Приложения, однако в обеспечении своего единоличного доминирования на данных переговорах эта страна не преуспела.

Носителями второй из трех позиций выступало большинство государств «Севера», включая членов Европейских сообществ, Австралию, Канаду, Японию, среди бывших социалистических стран – Венгрию и Польшу, а также некоторые передовые развивающиеся страны, такие как Республика Корея, Сингапур и Гонконг. Они отстаивали целесообразность первоочередного открытия для иностранной конкуренции национальных рынков только тех услуг электросвязи, для предоставления которых могли использоваться существующие инфраструктуры. Ими признавалась важность применения широкого комплекса мер государственного регулирования данных рынков не только в целях защиты конкуренции, но в равной степени и для обеспечения прав и интересов пользователей услуг, при условии, что данные меры не будут обременительными и дискриминационными. Такой подход предполагал возложение ряда обязательств на поставщиков услуг, включая иностранные и частные фирмы, что являлось причиной достаточно острых споров между сторонниками первой и второй позиций. Однако по вопросу о включении в разрабатываемый секторальный документ положений, предусматривающих оказание финансово-технической помощи развивающимся странам в области электросвязи, они проявляли единство, отвергая такую возможность как не относящуюся к компетенции ГАТТ. По нашему мнению, рассматриваемая позиция была

основана прежде всего на мотивах защиты экономических интересов национальных телекоммуникационных компаний, деятельность которых была обременена обязательствами социального характера по обслуживанию малоприбыльных категорий пользователей, в то время как в США ко времени старта Уругвайского раунда общенациональных монопольных поставщиков услуг электросвязи уже не было. Для делегации Европейских сообществ такая позиция была в немалой степени обусловлена и необходимостью следования принципам региональной социальной политики.

Третья позиция исходила от большинства развивающихся стран и таких социалистических стран, как Куба и Югославия. Ее ключевой пункт состоял в необходимости признания за развивающимися странами прав применять особые меры регулирования доступа на свои рынки телекоммуникационных услуг. В наиболее полном и концентрированном выражении соответствующая позиция была изложена в двух коллективных нотах Египта, Индии, Камеруна и Нигерии, представленных в рабочую группу по услугам электросвязи в июле 1990 г. [12]. В упомянутых нотах за развивающимися странами предлагалось признать право на получение технической помощи и финансовых ресурсов от иностранных поставщиков услуг, желающих осуществлять экономическую деятельность на национальных рынках. Продвигалась идея формирования всемирного реестра технических средств и технологий для предоставления в пользование развивающимся странам. Последним также должна была быть предоставлена возможность обеспечивать оказание особых мер поддержки национальным поставщикам услуг электросвязи. Предметом особой заботы было недопущение навязывания частными производителями телекоммуникационных средств и систем выгодных им правил технического регулирования на национальных рынках в обход принципов и норм, вырабатываемых в межправительственных организациях, прежде всего в Международном союзе электросвязи. Наконец, правила торговли услугами электросвязи не должны были распространяться на трансграничные аспекты передачи, хранения и обработки информации, то есть на использование контента.

Позиция развивающихся стран отнюдь не отрицала возможности коммерциализации деятельности по оказанию услуг электросвязи, в том числе с участием иностранного капитала, но была направлена скорее на создание препятствия для захвата национальных рынков компаниями, действующими из-за рубежа и не вносящими вклад в укрепление национальных телекоммуникационных инфраструктур.

Для Египта и особенно Индии деятельность по отстаиванию интересов развивающихся стран при разработке секторальных принципов и норм торговли телекоммуникационных услуг являлась выражением их внешнеполитического курса, направленного на защиту равноправия государств «Глобального Юга» в международных экономических отношениях, а не только их национальных экономических интересов.

Согласно нашему подсчету, в ходе официальных переговоров по определению принципов и норм Приложения в 1989–1991 гг. состоялось более 500 выступлений представителей государств-участников переговоров с отстаиванием своих позиций, при этом удельный вес выступлений экономически развитых стран составил 58 процентов, а развивающихся, социалистических стран и стран с переходной экономикой – 42 процента. СССР и новые независимые государства, начавшие контакты с ГАТТ в первой половине 1990-х гг., в переговорах по вопросам либерализации международной торговли услугами электросвязи в рамках Уругвайского раунда участия не принимали.

Результаты разработки Приложения по телекоммуникациям к ГАТС. Окончательная редакция Приложения имела компромиссный характер, хотя в сравнении с редакцией 1990 г. в его тексте расширилось число структурных элементов, решенных в «пролиберализационном» духе. Достижением США можно считать возможность применения Приложения в отношении международной торговли всеми, а не только дополнительными услугами электросвязи, а также уточнение в пункте (b) раздела 5 прав иностранных поставщиков услуг при использовании сетей и услуг электросвязи общего пользования на территории других государств – участников ГАТС. Общим достижением экономически развитых стран нам представляется включение в Приложение возможности свободного доступа (с некоторыми ограничениями) к информации, размещенной в машиночитаемой форме на территориях государств – участников ГАТС. В то же время в рассматриваемом Приложении были определены основания применения и достаточно широкий перечень инструментов регулирования деятельности поставщиков услуг электросвязи на территориях других государств – участников ГАТС, что, хотя и не являлось требованием только развивающихся стран, несомненно отвечало их интересам.

По нашей оценке, в 25 из 30 положений Приложения в той или иной степени нашло отражение содержание вышеупомянутых коллективных нот Египта, Индии, Камеруна и Нигерии. Однако такая количественная оценка не отражает степени

реального учета в Приложении интересов развивающихся стран. Решение наиболее принципиального вопроса об оказании им помощи было предусмотрено в усеченном виде – через поощрение иностранных поставщиков телекоммуникационных услуг к оказанию содействия в передаче технологии, в обучении и других видах деятельности, которые способствуют развитию телекоммуникационной инфраструктуры в наименее развитых странах. Развивающиеся страны получали право вводить дополнительные условия доступа к сетям и услугам электросвязи общего пользования, но с условием включения таких условий в свои перечни специфических обязательств – то есть после возможных переговоров с другими государствами – участниками ГАТС. В пункте (a) раздела 6 Приложения, касающемся взаимодействия с международными организациями по вопросам содействия развитию телекоммуникационных инфраструктур, отсутствовало условие о приоритетном удовлетворении потребностей развивающихся стран. В то же время в Приложении была признана важность стандартов, разрабатываемых в рамках международных организаций, что учитывало интересы развивающихся стран, как и исключение из окончательной редакции документа требований о следовании государствами определенным принципам при регулировании тарифов.

Выводы. Решение о разработке многосторонних правил международной торговли услугами электросвязи было принято в рамках переговорной группы по торговле услугами ГАТТ в апреле 1989 г. С июня 1989 г. в упомянутой группе началось обсуждение предложений государств по содержанию проекта Приложения, длившееся практически до принятия текста ГАТС государствами – участниками Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров в Марракеше в апреле 1994 г. Однако основа текста Приложения была разработана в течение 1990 г. Активное участие в переговорах по проекту Приложения приняли порядка 45 из 97 государств, являвшихся полноправными участниками ГАТТ по состоянию на конец 1989 г. В их общей численности незначительно преобладали представители группы экономически развитых стран, они же более активно отстаивали свои интересы в ходе официальных заседаний рабочих органов ГАТТ, в которых обсуждался проект Приложения. Разработка его первоначальной и окончательной редакций была обеспечена, главным образом, благодаря неофициальным консультациям между участниками многосторонних торговых переговоров. Самую заметную активность среди них проявляли США,

но данному государству не удалось добиться разработки Приложения на основе предложенного им проекта. Взаимодействие части экономически развитых стран и развивающихся стран позволило предусмотреть в тексте Приложения право государств на применение достаточно широкого числа инструментов для регулирования национальных

рынков услуг электросвязи. Но, как показало рассмотрение в ВТО в 2000-е гг. спора между США и Мексикой о выполнении последней своих обязательств по доступу на рынок услуг электросвязи, использование государствами данных инструментов требовало профессионального и скрупулезного отношения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС). URL: http://www.rgwto.com/wto.asp?id=3668&doc_id=2111 (дата обращения: 22.10.2021).
2. Ministerial Declaration on the Uruguay Round // GATT Newsletter Focus. No. 41. October 1986. URL: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATTFOCUS/41.pdf> (date of reference: 28.09.2021).
3. Mid-Term Meeting. MTN.TNC/11. 21 April 1989. URL: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/TNC/11.PDF> (date of reference: 28.09.2021).
4. Reference List of Sectors: Note by the Secretariat. MTN.GNS/W/50. 13 April 1989. URL: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W50.PDF> (date of reference: 28.09.2021).
5. Trade in Telecommunications Services: Note by the Secretariat. MTN.GNS/W/52. 19 May 1989. URL: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92070037.pdf (date of reference: 28.09.2021).
6. Group of Negotiations on Services. Note on the Meeting of 7-11 May 1990. MTN.GNS/33. 8 June 1990. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/UR/GNS/33.PDF&Open=True> (date of reference: 28.09.2021).
7. Trade Negotiations Committee. Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. MTN.TNC/W/35. 26 November 1990. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/UR/TNC/W35.PDF&Open=True> (date of reference: 28.09.2021).
8. Group of Negotiations on Services. Note on the Meeting of 10-25 July 1991. MTN.GNS/44. 28 August 1991. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/UR/GNS/44.PDF&Open=True> (date of reference: 22.10.2021).
9. Informal GNS Meeting – 29 October 1993. Chairman's Statement. MTN.GNS/48. 29 October 1993. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/UR/GNS/48.PDF&Open=True> (date of reference: 22.10.2021).
10. **Aggarwal K. Vinod.** The Political Economy of Service Sector Negotiations in the Uruguay Round: Policymaking and Pressure in the United States. Berkeley : University of California at Berkeley, Department of Political Science, 1991.
11. **Зенкин И. И.** Международно-правовое регулирование телекоммуникационных услуг в рамках ВТО: автореф. дисс. на соискание уч. степ. канд. юридич. наук. М., 2010.
12. Working Group on Telecommunications Services. Communication from Cameroon, Egypt, India and Nigeria. Sectoral Annotation on Telecommunication Services. MTN.GNS/TEL/W/1. 9 July 1990. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/UR/GNSTEL/W1.PDF&Open=True> (date of reference: 28.09.2021); Working Group on Telecommunications Services. Communication from Cameroon, Egypt, India and Nigeria. Annex on Telecommunications Mode of Delivery. MTN.GNS/TEL/W/2. 9 July 1990. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/UR/GNSTEL/W2.PDF&Open=True> (date of reference: 28.09.2021).

The history and peculiarities of the negotiations on the draft of Annex on Telecommunications to General Agreement on Trade in Services as the first treaty within the GATT/WTO input to the international digital economy are in the focus of this research. Well-visible contradictions about the scope and content of Annex on Telecommunications have been found out between the states which participated in the negotiations, while these contradictions were not purely economic but to the major extent political by nature. Three main positions defended by the states with regard to the Annex and their peculiar features have been distinguished herewith. The conclusion has been drawn that the advanced economies' influence on the process and outcome of the negotiations was prevailing although the Annex's final draft was evidently a compromise because it contained sufficient number of the developing economies' proposals.

Key words: World Trade Organization, General Agreement on Tariffs and Trade, General Agreement on Trade in Services, telecommunications services, international trade.

Получено: 02.11.2021.