

## Пов'язані з ГАТС проблеми для країн з перехідною економікою, що прагнуть вступити до СОТ\*

Ентоні ВанДузер\*\*

**АНОТАЦІЯ.** Перед країнами з перехідною економікою, які прагнуть вступити до Світової організації торгівлі (СОТ), постають різноманітні проблеми, що стосуються їхніх майбутніх зобов'язань згідно з Генеральною угодою з торгівлі послугами (ГАТС). З одного боку, перехідна економіка характеризується змінами в структурі ринку та промисловості, а з іншого — реформуванням законодавчої бази. Обидві ці особливості вкрай заважають таким країнам у визначенні того, які саме зобов'язання СОТ у сфері послуг вони повинні взяти на себе у своїх національних переліках конкретних зобов'язань. Переговори щодо вступу до СОТ ще більше ускладнюються через еволюцію правил ГАТС і жорстку позицію, що її займають нинішні країни — Члени. На основі досвіду нещодавнього прийому нових Членів підвищуються чинні мінімальні вимоги стосовно послуг для країн з перехідною економікою, які прагнуть вступити до СОТ.

**КЛЮЧОВІ СЛОВА.** СОТ; перехідні економіки; ГАТС; способи поставки; режим найбільшого сприяння; специфічні секторальні зобов'язання; доступ до ринку; національний режим; прозорість; постуругвайські переговори; еволюційна природа правил ГАТС; врегулювання суперечок; регіональна інтеграція.

Перед усіма країнами з перехідною економікою, які прагнуть вступити до Світової організації торгівлі (СОТ), постають різноманітні проблеми. В основних сферах, щодо яких проводяться переговори про специфічні зобов'язання країни, а саме тарифи та послуги, необхідно узгодити умови, які порушують хиткий баланс між необхідністю лібералізації доступу на ринки та захисту національного

\* Цю статтю перекладено з англійської мови. Її вперше було представлено на семінарі на тему «Україна та СОТ» у Львівському національному університеті імені Івана Франка 2 червня 2003 року.

\*\* Дж. Ентоні ВанДузер є доцентом і колишнім заступником декана факультету загального права Університету Оттави. Проф. ВанДузер спеціалізується на міжнародній торгівлі і є членом Наукової консультативної ради при заступнику міністра зовнішньої торгівлі. Він брав участь у проектах технічної допомоги, пов'язаних з торговельним правом і законодавством у країнах з перехідною економікою і таких, що розвиваються, включаючи Бангладеш, Росію, Китай, Україну, Грузію, Вірменію, Болгарію, Боснію, В'єтнам і Киргизію. У 2000 р. проф. ВанДузер був редактором однієї з перших книжок про пострадянську Росію та міжнародну систему торгівлі і написав для неї розділи з інтелектуальної власності та торгівлі послугами. Проф. ВанДузер очолює Виконавчий комітет Центру торговельної політики та права, утворений факультетом права Університету Оттави і Школою з міжнародних відносин Нормана Патерсона у Карлтонському університеті, і є доцентом цієї школи.

виробництва. Також досить суттєво необхідно реформувати внутрішній правовий режим для забезпечення його відповідності правилам СОТ. Для країн з перехідною економікою такі ризики є особливо значними в секторах послуг унаслідок двох основних причин. По-перше, Генеральна угода з торгівлі послугами (ГАТС)<sup>1</sup>, яка встановлює загальні правила торгівлі послугами, постійно вдосконалюється<sup>2</sup>. По-друге, в країнах з перехідною економікою продовжуються глибокі перетворення, пов'язані з розбудовою ринкової економіки, і тому досить важко прийняти зобов'язання, яких вимагає ГАТС.

Справді, зобов'язання згідно з ГАТС не були постійними з часу набуття цією угодою чинності у 1995 році. Переговори тривали й по закінченні Уругвайського раунду, в результаті яких було прийнято вищі рівні зобов'язань у сфері фінансових послуг<sup>3</sup>, телекомунікацій<sup>4</sup> та стосовно переміщення фізичних осіб<sup>5</sup>. Розпочато також переговори для розробки правил стосовно субсидій, захисних заходів, урядових закупівель та внутрішнього регулювання у сфері торгівлі послугами. Ці переговори проходять саме тепер. Разом із сільським господарством, сфера послуг є однією з двох сфер, де подальші переговори були заплановані під час Уругвайського раунду. Отже, нові переговори у сфері послуг розпочалися в лютому 2000 року.

Але це лише найочевидніші шляхи вдосконалення зобов'язань Членів СОТ. Крім цього, результати зобов'язань згідно з ГАТС набирають сили під час урегулювання суперечок у рамках СОТ, що стосуються торгівлі послугами. Навіть у разі відсутності тлумачення з боку Органу з урегулювання суперечок, Члени СОТ сприяють удосконаленню розуміння правил ГАТС завдяки дослідженням та аналізу, які проводяться урядами Членів, науковцями та значною

<sup>1</sup> Додаток 1В до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі, (1994) 33 I.L.M. 81 [ГАТС].

<sup>2</sup> Правила ГАТС, особливо ті, що стосуються національного режиму, охоплювали послуги лише тією мірою, якою вони стосувалися торгівлі товарами. Наприклад, стаття III:4 ГАТС стосується послуг транспортування та дистрибуції. Суперечка згідно з ГАТС щодо дистрибуції канадського лікеру виникла навколо існування монополії держави на роздрібну торгівлю цим товаром, що призводить до режиму, менш сприятливого, ніж національний (та навіть відповідає встановленню кількісних обмежень згідно з ГАТС Ст. XI) (Позов США проти Канади: *Canada-Imports, Distribution and Sale of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies*, BISD, 39th Supp. 27, 1992). Більше того, стаття IV ГАТС, яка дозволяє урядам залишити демонстраційні квоти, які в іншому випадку суперечили б зобов'язанням згідно зі статтею III, є заходом, який дозволяє порушувати національний режим для культурних послуг так само, як і для товарів (кінематографічних фільмів). Див. огляд, який наведено нижче, з приводу врегулювання суперечки за правилами ГАТС.

<sup>3</sup> Нові зобов'язання включено до П'ятого протоколу Генеральної угоди про торгівлю послугами. Цей протокол набув чинності в березні 1999 року. Попередній перелік зобов'язань було включено до Другого протоколу Генеральної угоди про торгівлю послугами, прийнятого 2 липня 1995 року, та який набув чинності 1 вересня 1996 року.

<sup>4</sup> Нові зобов'язання зазначені у П'ятому протоколі Генеральної угоди про торгівлю послугами, який було прийнято 30 квітня 1996 року та який набув чинності 1 січня 1998 року.

<sup>5</sup> Члени зазначили додаткові зобов'язання у цій сфері в додатках до Третього протоколу Генеральної угоди про торгівлю послугами, прийнятому 24 липня 1995 року.

мірою співробітниками Секретаріату СОТ<sup>6</sup>. Зважаючи на новизну правил ГАТС, індивідуальний характер зобов'язань у національних розкладах та прагненні завершити переговори в останні місяці Уругвайського раунду якнайшвидше, Члени СОТ, без сумніву, не до кінця розуміли власні зобов'язання, а ще менше — зобов'язання інших Членів. Нині, коли більше семи років минуло з часу набуття чинності угодою, члени почали краще розуміти природу проблем, пов'язаних із практикою нечіткого та суперечливого формулювання зобов'язань у розкладах деяких Членів, а також коло проблем, пов'язаних із труднощами інтерпретації складних положень ГАТС. Зрозумівши такі проблеми, члени почали вимагати від країн, які вступають до СОТ, чіткіших та конкретніших зобов'язань у сфері послуг, ніж вони брали на себе<sup>7</sup>. Киргизія, Латвія, Грузія та Вірменія, наприклад, узяли на себе точніші зобов'язання у секторах послуг, ніж основні торгові країни — такі, як Канада та Євросоюз. Еволюційна природа ГАТС створює проблеми для країн, які приєднуються до СОТ, оскільки вони намагаються виконати вимоги з боку чинних Членів за умови, коли такі вимоги постійно змінюються.

Існує низка інших проблем перед країнами, які вступають до СОТ. Досить часто законодавство у сфері послуг є новим, неповним та неточним, що відображає як відносно незначний відтинок часу, протягом якого ці країни намагаються розбудувати ринкову економіку, так і продовження змін національної політики та законодавства паралельно процесу економічної трансформації. Розвитку сильної правової бази перешкоджають різноманітні чинники, зокрема недостатнє кадрове забезпечення компетентними в даній сфері державними службовцями, слабкі традиції у сфері права, відсутність налагодженого процесу формулювання політики за участю зацікавлених сторін, бюджетні обмеження щодо вибору інструментів політики та необхідність забезпечення базовими послугами великого прошарку бідного населення. Через зміни та невизначеність законів і процедур у царині послуг перехідним економікам важко розробити власні пропозиції щодо послуг, так само як і сформулювати та виконувати зобов'язання у цій сфері.

Поширення правил ГАТС на заходи регіональних і місцевих урядів та органів влади створює додатковий бар'єр на шляху приєднання до СОТ. У багатьох перехідних економіках через необхідність залучення та забезпечення відповідності актів регіональних і місцевих органів влади розробка ринкових правил, а та-

---

<sup>6</sup> Це питання розглядається нижче. Деталі обговорення наведено в ГАТС 2000: NEW DIRECTIONS IN SERVICES TRADE LIBERALIZATION, P. Sauvy & R. Stern, eds. (Washington: Brookings Institution Press, 2000) [далі — *ГАТС 2000*].

<sup>7</sup> G. Feketekuty. «Assessing and Improving the Architecture of the GATS» in GATS 2000 [Feketekuty], там само, с. 99.

кож послідовної та всебічної переговорної позиції у сфері послуг є досить складною. Водночас від доби розпаду Радянського Союзу вони створили низку комплексних міжнародних угод Співдружності Незалежних Держав (СНД). Для приєднання до СОТ ці різноманітні відносини мають бути узгоджені між членами СНД.

Поєднання динамічної природи ГАТС зі змінами, що тривають у перехідних економіках та регуляторних механізмах у сфері послуг, робить приєднання до правил ГАТС надзвичайно складним завданням. У цій статті розглядаються проблеми для перехідних економік у справі формування зобов'язань, достатніх для отримання згоди на вступ до СОТ.

### Загальний огляд

ГАТС є комплексною угодою. Вона складається із зобов'язань загального характеру, які застосовуються до всіх послуг, та узгодженого переліку специфічних зобов'язань щодо режиму діяльності в окремих секторах послуг, які кожна країна зазначає в національному розкладі. Хоча ГАТС містить ключові принципи ГАТТ — такі, як режим найбільшого сприяння (РНС), національний режим та прозорість, застосування цих принципів щодо торгівлі послугами значно обмежене.

Найважливішим загальним правилом є зобов'язання надати РНС закордонним послугам та їх постачальникам. Це означає, що Члени СОТ повинні забезпечити постачальникам послуг іншого Члена режим не менш сприятливий, ніж для постачальників будь-якої іншої країни — Члена. Також країни можуть провести переговори про винятки з РНС під час приєднання до СОТ.

У секторах, зазначених у національному розкладі, Члени мають вищий рівень зобов'язань. Вони повинні надати зарубіжним постачальникам послуг національний режим (означає однаковий режим з національними компаніями) та не можуть встановлювати обмеження на доступ до ринку — такі, як обмеження загальної кількості постачальників послуг у секторі чи обмеження частки закордонної власності. У перелічених секторах регуляторна система членів має відповідати специфічним стандартам, зокрема вимозі, щоб заходи, які впливають на торгівлю послугами, здійснювалися обґрунтовано, об'єктивно та неупереджено.

Зазначення сектора не обов'язково означає, що зарубіжні постачальники послуг Членів СОТ мають право виходу на національний ринок без будь-яких обмежень. Зобов'язання щодо національного режиму та доступу на ринок у перелічених секторах можуть і в багатьох випадках є обмеженими певними застереженнями, які містяться в самому розкладі.

## Сфера застосування: способи постачання

ГАТС стосується всіх послуг, залучених до міжнародної торгівлі, яким би чином вони не постачалися. Поняття *послуги* в угоді не є визначеним<sup>8</sup>. Замість цього ГАТС застосовується до чотирьох способів постачання послуг, визначених нижче. Оскільки ГАТС стосується створення комерційної присутності закордонного постачальника послуг в країні-члені та присутності фізичних осіб у державі для постачання послуги, ГАТС за сферою охоплення набагато випереджає ГАТТ, яка суттєво обмежена транскордонним постачанням товарів фірмою однієї держави споживачу іншої країни.

- *Транскордонне постачання* (спосіб 1) — Послуга надається з території одного Члена на територію будь-якого іншого Члена (наприклад, телефонні консультації доктора з України пацієнту в Грузії).

- *Споживання за кордоном* (спосіб 2) — Послуга надається на території одного Члена споживачам послуг з будь-якої іншої країни (наприклад, росіянин приїжджає до Вірменії навчатися в університеті).

- *Комерційна присутність* (спосіб 3) — Послуга надається постачальником Члена СОТ через комерційну присутність на території будь-якого іншого Члена (наприклад, російська фірма, що займається комп'ютерним навчанням, створює філіал і проводить курси в Азербайджані)

- *Присутність фізичних осіб* (спосіб 4) — Послуга надається постачальником одного Члена через присутність його фізичних осіб на території будь-якого іншого Члена (наприклад, український програміст тимчасово приїжджає до Грузії для проведення семінарів чи роботи в російській фірмі з комп'ютерного навчання, про яку йшлося вище).

Зобов'язання ГАТС стосуються заходів центральних, регіональних і місцевих урядів або органів влади та недержавних органів влади при виконанні функцій, делегованих центральними, регіональними чи місцевими урядами або органами влади<sup>9</sup>. У даному визначенні недержавні органи влади включають незалежні агентства та комісії, яким державою делеговано регулюючі функції.

---

<sup>8</sup> Хоча на початку переговорів робилися спроби віднайти таке визначення, вони були припинені, коли стало очевидним, що неможливо прийти до єдиного, універсального терміна. Див. ГАТС 2000, примітка 6.

<sup>9</sup> М. Trebilcock and R. Howse, THE REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE 2d. ed. (London: Routledge, 1999), at 229–230. Текст залишає незрозумілим, чи правила стосуються приватних підприємств, які виконують регуляторні функції без формального делегування від уряду. В деяких країнах приватні монополії (наприклад, компанії, що надають базові телекомунікаційні послуги, в Канаді) мають де факто функції регулювання, які в інших країнах здійснюються державою чи підприємствами, що належать державі.

Послуга, «що надається при виконанні функцій державної влади», не регулюється правилами ГАТС за двох умов: послуга надається на некомерційній основі і не на умовах конкуренції з іншими постачальниками послуг<sup>10</sup>. Хоча досить легко визначити, чи виконується друга умова, не зовсім зрозуміло, які послуги є некомерційними. При цьому послугу можуть визнати такою, що надається не на комерційній основі, якщо протягом певного часу вартість постачання послуги перевищувала отримані доходи. Межі вилучень є надзвичайно важливими для перехідних економік, де чимало послуг продовжує надаватися державою.

## **Зобов'язання, які стосуються всіх секторів послуг**

### ***Режим найбільшого сприяння***

Стаття II ГАТС зобов'язує Членів надавати РНС: Член не повинен дискримінувати послуги чи постачальників послуг інших Членів; він має надавати послугам чи постачальникам послуг іншого Члена не менш сприятливий режим, ніж той, який він застосовує щодо послуг чи їх постачальників з будь-якої іншої країни<sup>11</sup>. Зобов'язання РНС у рамках ГАТС були роз'яснені Апеляційним органом СОТ як такі, що вимагають відсутності дискримінації як у законодавчих нормах (дискримінація де-юре), так і на практиці, навіть якщо вони здаються недискримінаційними (дискримінація де-факто)<sup>12</sup>.

Згідно з ГАТС Члени можуть зазначити винятки із зобов'язань РНС у власних національних розкладах. Більшість винятків стосуються двосторонніх та регіональних преференційних угод. Також деякі Члени зазначили винятки, які мають на меті розширення майбутніх преференційних угод<sup>13</sup>. У принципі такі звільнення не повинні перевищувати період у 10 років<sup>14</sup>. Рада з торгівлі послугами, заснована згідно з ГАТС<sup>15</sup>, повинна переглядати винятки, термін дії яких перевищує п'ять років, для того, щоб визначити, чи продовжують існувати умо-

<sup>10</sup> ГАТС Ст. I:3(c).

<sup>11</sup> Це зобов'язання повторює для послуг правило щодо товарів, визначене статтею I ГАТТ.

<sup>12</sup> *Європейський союз* □ *Заходи стосовно імпорту бананів* AB-1997-3 (WT/DS27)[ЄС □ *банани*].

<sup>13</sup> Наприклад, перелік вилучень Маврикію можна пояснити таким чином. Дозволяючи Членам зазначити можливі дискримінаційні заходи, положення ст. II ГАТС поступаються положенням ст. I ГАТС, що дозволяють подовження існуючих преференцій, без підвищення їх рівня.

<sup>14</sup> Додаток щодо відмови від зобов'язання за Статтею II ГАТС, параграф 6.

<sup>15</sup> ГАТС ст. XXIV.

ви, що викликали необхідність їх введення. Тим не менш, Члени, які зазначили винятки зі статті II, не очікують скасування таких обмежень<sup>16</sup>. Загалом, країна пропонує винятки, і, якщо немає заперечень з боку інших Членів, вони включаються до її розкладу. Такий переговорний процес не призвів до скасування жодної з існуючих преференційних угод.

Обмеження РНС також передбачені статтею V ГАТС, яка дозволяє країнам—Членам укласти регіональні угоди з метою лібералізації торгівлі послугами, але за певних умов. Для того, щоб отримати винятки за статтею V, регіональні угоди мають відповідати аналогічним статті XXIV ГАТТ умовам, що дозволяють такі самі винятки для торгівлі товарами. Угоди, на які поширюються ці положення, повинні мати «значне» секторальне охоплення з погляду кількості секторів, обсягу торгівлі та способів постачання<sup>17</sup>, а також істотно усувати будь-яку дискримінацію в торгівлі сторін, тобто заходів, які передбачають режим, гірший за національний або режим найбільшого сприяння. Крім того, угода повинна сприяти розвитку торгівлі між сторонами угоди і не підвищувати загального рівня обмежень у торгівлі послугами з Членами, які не є сторонами цієї угоди<sup>18</sup>. Як і положення статті XXIV ГАТТ, умови ГАТС щодо статті V можуть тлумачитися порізно сторонами регіонального угруповання та іншими Членами СОТ.

### **Транспарентність**

Аналогічно статті X ГАТТ, Стаття III ГАТС вимагає від Членів друкувати інформацію про всі відповідні заходи загальної дії, які стосуються чи можуть вплинути на виконання правил ГАТС. Слід також друкувати двосторонні та багатосторонні угоди, що стосуються торгівлі послугами. Члени зобов'язані відповідати на запити про чинні заходи та угоди. Підвищенні вимоги прозорості стосуються секторів, у яких Члени взяли на себе специфічні зобов'язання і які розглядаються нижче.

<sup>16</sup> У переліках вилучень із РНС у національних розкладах є колонка «передбачувана тривалість». Багато, навіть більшість позначень у цій колонці зазначені як «невизначено». Винятки зі статті II мають бути переглянуті в 2004 році. Однак неясно, чи приведе це до будь-якого зменшення можливостей Членів у відповідності із статтею II укласти двосторонні преференційні угоди.

<sup>17</sup> Для виконання цієї умови, угоди не повинні передбачати апriori вилучення певного способу поставки. Той факт, що четвертий спосіб поставки «присутність фізичних осіб» часто відсутній навіть в угодах про значну інтеграцію, як НАФТА, може означати, що ці умови застосовуються без належної суворості.

<sup>18</sup> ГАТС Ст. *Vbis* дозволяє Членам укласти преференційні угоди про повну інтеграцію ринків робочої сили всупереч зобов'язанням про РНС.

## ***Судовий розгляд***

Стаття VI:2 ГАТС вимагає від Членів «мати або створити судові, арбітражні або адміністративні органи чи процедури», які забезпечать негайний розгляд адміністративних рішень, що впливають на торгівлю послугами, і, якщо це обґрунтовано, застосування заходів, які усувають адміністративні рішення (порушення). Ця вимога відповідає положенню, що судові органи чи процедури не повинні створюватися, якщо це «несумісно з його конституційним порядком або природою його судової системи».

## ***Визнання***

Двосторонні угоди між урядами чи інші домовленості, які стосуються визнання освітніх чи інших кваліфікаційних вимог — таких, як ліцензування або сертифікація постачальників послуг, повинні бути відкритими для інших Членів, які бажають приєднатися чи провести переговори про подібні угоди та домовленості. Також ГАТС вимагає проводити процедуру визнання на недискримінаційній основі та без прихованого обмеження торгівлі. Якщо можливо, процедури визнання мають базуватися на багатосторонньо погоджених критеріях<sup>19</sup>.

## ***Монополії і виключні постачальники послуг***

Відповідно до статті VIII ГАТС Члени взяли на себе зобов'язання, що будь-який монопольний постачальник послуг — такий, як провайдер базових телекомунікаційних або поштових послуг, повинен дотримуватися режиму РНС та всіх прийнятих специфічних зобов'язань. Ця вимога поширюється і на ексклюзивних постачальників послуг, якщо Член формально чи на практиці створює невелику кількість постачальників послуг, значно обмежуючи конкуренцію між ними.

## ***Обмежувальна ділова практика***

На відміну від ГАТТ, ГАТС регулює обмежувальну ділову практику через постачальників послуг, хоча конкретні зобов'язання у цій сфері є мінімальними. Так, стаття X встановлює зобов'язання, що кожен Член повинен провести консультації на

---

<sup>19</sup> ГАТС Ст. VII.



запит іншого Члена стосовно обмежувальної практики постачальника послуг цього Члена з метою скасування такої практики. Член, який отримав запит, повинен співпрацювати шляхом надання загальнодоступної неконфіденційної інформації. Конфіденційну інформацію слід надавати за умови існування угоди чи домовленості про захист конфіденційної інформації.

### ***Винятки***

Статті XIV та XIV(bis) ГАТС дозволяють Членам встановлювати заходи, які не відповідають ГАТС, але є необхідними для захисту важливих національних інтересів: національна безпека, суспільна мораль, громадський порядок чи охорона здоров'я<sup>20</sup>. ГАТС дозволяє встановлювати заходи, необхідні для забезпечення відповідності законів щодо захисту від втручання у приватне життя та розповсюдження інформації приватного характеру з метою запобігання використанню практики, яка вводить в оману або є недобросовісною, або стосується наслідків невиконання контрактів у сфері послуг, якщо ці закони не суперечать ГАТС. Деякі податкові заходи також виключено з ГАТС.

### **Специфічні секторальні зобов'язання**

#### ***Структура зобов'язань з доступу до ринку та національного режиму***

Зазначаючи сектор послуг чи вид діяльності в національному розкладі, Член бере на себе більш високі зобов'язання, ніж передбачено ГАТС, включаючи зобов'язання з доступу до ринків та національного режиму<sup>21</sup>. Кожен Член може визначити точний рівень доступу до ринків та національного режиму, який він прийняв на себе, зазначивши обмеження у власному національному розкладі. Обмеження зазначаються окремо щодо кожного з чотирьох способів постачання послуг. Обмеження можуть бути у формі загального винятку з будь-якого зобов'язання для одного чи

<sup>20</sup> Ці винятки аналогічні положенням статті XXI та XX ГАТТ.

<sup>21</sup> Розклади ГАТС базуються на секторальній класифікації, розробленій Секретаріатом СОТ, яка поділяє послуги на 12 секторів, що мають по 54 підсектори. Підсектори, у свою чергу, мають 161 вид діяльності. Секретаріат ГАТТ, Класифікація секторів послуг – GATT Secretariat, *Services Sectoral Classification List: Note by the Secretariat* (MTN.GNS/W/120, 10 July 1991) – базується на статистичному документі ООН No. 77, *Тимчасовий основний класифікації продукції – Provisional Central Product Classification* (New York: Department of International Economic and Social Affairs, Statistical Office of the United Nations, 1991). Система класифікації ООН була оновлена.

більшої кількості способів поставки, в кожному випадку буде зазначено «незв'язані» (unbound). Крім того, обмеження можуть описувати конкретні умови, які характеризують рівень зобов'язань Члена щодо певного способу поставки<sup>22</sup>. Обмеження записуються як «горизонтальні», якщо вони стосуються певного способу поставки щодо всіх перелічених видів діяльності<sup>23</sup>. Коли обмеження стосуються лише певного виду діяльності, воно записується лише для цього сектора. В результаті розклад Члена зобов'язує його забезпечити як доступ до ринку, так і національний режим у перелічених секторах послуг та щодо постачальників таких послуг у відповідності з кожним з чотирьох способів поставки, але з обмеженнями, зазначеними в самому розкладі.

### *Національний режим*

У ГАТС зобов'язання національного режиму вимагає від Членів СОТ ставитися до послуг та постачальників послуг інших Членів не менш сприятливо, ніж до подібних власних послуг чи їх постачальників<sup>24</sup>. Але, якщо положення ГАТТ щодо національного режиму стосуються практично всіх товарів без винятків<sup>25</sup>, принцип національного режиму згідно з ГАТС стосується лише секторів, зазначених у національних розкладах. Також зобов'язання національного режиму часто мають загальні чи специфічні секторальні обмеження.

Оскільки більшість урядів, які брали участь в Уругвайському раунді, мала складні системи внутрішнього регулювання, що перешкоджали чи гальмували імпорту шляхом відмови від національного режиму, і оскільки скасування таких широко розповсюджених заходів не було політично прийнятним, було неможливо включити в ГАТС будь-які зобов'язання щодо національного ре-

<sup>22</sup> Наприклад, загальним обмеженням на зобов'язання з комерційної присутності (спосіб 3) є вимога мінімального рівня участі резидентів у спільному підприємстві.

<sup>23</sup> Наприклад, зобов'язання щодо комерційної присутності (спосіб 3) з приводу доступу до ринку може зазначатися в горизонтальній частині, якщо всі іноземні інвестиції підлягають офіційній перевірці та дозволу.

<sup>24</sup> Ст. XVII. та ст. XVII.2 ГАТС відображає той факт, що національний режим не обов'язково вимагає формально ідентичного режиму. Параграф 3 статті передбачає, що реальна перевірка національного режиму, не залежно від того, чи є він формально ідентичним, чи ні, є однаковість «умов конкуренції». Стаття III ГАТТ стосується швидше «подібних», а не «конкурентних» умов. При цьому таке більш вузьке визначення є досить амбіційним, оскільки очевидно з механізму врегулювання суперечок згідно ГАТТ, що більшість суперечок виникає з приводу розбіжностей у трактуванні та ставленні до «подібних» імпортованих та вітчизняних товарів.

<sup>25</sup> Ст. IV ГАТТ вилучає демонстраційні квоти з зобов'язань щодо національного режиму. Однак, що цікаво, такі квоти можуть вважатися обмеженням у торгівлі послугами (розвагами), а не в торгівлі товарами (фільмами).

жиму, які б застосовувалися щодо всіх послуг<sup>26</sup>. Натомість було вирішено, що слід провести переговори про зобов'язання з «національного режиму» та включити їх до національних розкладів зобов'язань відповідно до кожного визначеного виду послуг.

### ***Зобов'язання з доступу до ринку***

Член СОТ повинен дотримуватися певних вимог, формуючи застережні положення та обмеження в секторах послуг, які він погодився включити до свого національного розкладу поступок<sup>27</sup>. Якщо Член бажає застосовувати чи ввести заходи, які не відповідають зобов'язанням з доступу на ринки в певному секторі, він повинен описати цей захід або використати інше формулювання, яке дає певну свободу в діях.

При цьому, відносно перелічених видів діяльності у сфері послуг Члени СОТ не повинні встановлювати обмежень такого виду:

- обмеження кількості постачальників послуг або у формі квот, монополій, виключних постачальників послуг, або вимоги підтвердження економічної необхідності;
- обмеження загальної вартості операцій з послугами або активів у формі кількісних квот чи вимог підтвердження економічної необхідності;
- обмеження загальної кількості операцій з послугами або загального обсягу продукції послуг, вираженого в показниках, що встановлюють цифрові одиниці у формі квот чи вимог підтвердження відповідності;
- обмеження загальної кількості фізичних осіб, які можуть отримати робочі місця у певному секторі послуг, або кількості фізичних осіб, яких постачальник послуг може найняти і які необхідні та мають безпосереднє відношення до поставки певної послуги, у формі кількісних квот чи вимоги підтвердження економічної необхідності;
- обмеження щодо конкретних типів юридичних осіб або спільних підприємств, через які постачальник послуг може надавати послугу;
- кількісні обмеження на участь іноземного капіталу у формі максимального відсотка іноземного володіння акціями або загальної вартості індивідуальних чи сукупних іноземних інвестицій.

---

<sup>26</sup> На противагу цьому, в НАФТА є загальне зобов'язання «національного режиму» з великим переліком виключень. Підхід НАФТА «заморожує» наявний рівень лібералізації, тоді як Члени ГАТС можуть вводити нові дискримінаційні заходи щодо послуг, які не зазначені в розкладах або зазначені з приміткою «незв'язані» щодо конкретного способу поставки.

<sup>27</sup> Ст. XVI:1 ГАТС.

Зобов'язання Членів з доступу до ринків згідно з ГАТС є аналогічними тим, які містяться в національних розкладах товарів і стосуються зв'язування максимальних рівнів тарифів. Проте, якщо національні розклади товарів часто містять зв'язані рівні мита, нижчі за діючі ставки<sup>28</sup>, більшість зв'язувань із доступу до ринків послуг у розкладах зобов'язань за результатами Уругвайського раунду просто зазначили існуючу ситуацію в цій сфері (статус-кво). Це підвищує прозорість та передбачуваність правил торгівлі послугами, але майже не сприяє лібералізації. Зазначення зобов'язань у графіках є відправним пунктом для наступних раундів переговорів про лібералізацію торгівлі послугами.

### ***Інші зобов'язання, які стосуються зазначених секторів та видів діяльності***

*Міжнародні трансферти та платежі.* Члени не повинні порушувати своїх зобов'язань у секторах, зазначених у національних розкладах, шляхом встановлення обмежень на міжнародні перекази коштів та платежів і регулювання поточних операцій. Однак тимчасові обмеження в разі труднощів з платіжним балансом можна застосовувати. Стаття XII передбачає, що обмеження у сфері послуг з метою захисту балансу платежів підлягають таким самим умовам та багатосторонньому моніторингу, які і ті обмеження, що встановлюються стосовно товарів<sup>29</sup>.

*Підвищені зобов'язання щодо транспарентності.* Додатково до загального зобов'язання публікувати інформацію, що висвітлено раніше, стаття III вимагає, щоб кожен Член швидко та принаймні раз на рік інформував СОТ про введення будь-якого нового закону, нормативного акта чи адміністративного рішення, що значним чином впливає на торгівлю послугами, зазначеними в його національному розкладі, а також змін до чинних законів, нормативних актів та адміністративних рішень. Кожен Член повинен також створити один або кілька довідкових центрів для надання інформації іншим Членам стосовно режиму послуг у секторах, зазначених у його національному розкладі. ГАТС не вимагає від

<sup>28</sup> Це спостереження є правильним лише для розвинутих країн. Розклади країн, що розвиваються, рідко коли містять зв'язування, які призводять до зменшення чинних ставок мита. Навпаки, розклади країн, що розвиваються, часто містять зв'язані рівні, які набагато перевищують поточні діючі ставки мита.

<sup>29</sup> Articles XI та XII ГАТС. Ці положення відповідають статті Article XII ГАТТ. Однак положення ГАТС окремо визнають, що вплив на баланс платежів Члена в процесі економічної трансформації може вимагати використання обмежень для забезпечення підтримки рівня фінансових резервів, адекватних для імплементації даної програми економічної трансформації.

Членів розкривати конфіденційну інформацію, публікація якої може перешкоджати впровадженню законів або іншим чином суспільним інтересам чи може завдати шкоди законним комерційним інтересам<sup>30</sup>.

*Внутрішнє регулювання.* У секторах, де приймаються специфічні зобов'язання, кожний Член повинен забезпечити, щоб усі заходи загального застосування виконувалися розумно, об'єктивно та неупереджено. Заходи, що стосуються кваліфікаційних вимог чи процедур, технічних стандартів та вимог ліцензування, не повинні нівелювати чи порушувати специфічні зобов'язання через встановлення вимог або стандартів, які базуються не на об'єктивних та прозорих критеріях — таких, як компетентність та спроможність надавати послуги, або які є більш обтяжливими, ніж це необхідно для забезпечення якості послуги. Процедури ліцензування не мають слугувати обмеженням поставки послуг. Також кожен Член повинен подавати повну інформацію про існуючу дозвільну систему та в розумний період часу<sup>31</sup>.

*Монопольні постачальники послуг.* Якщо монопольний постачальник Члена СОТ конкурує з іншими постачальниками, надаючи послугу, яка є поза сферою його монопольних прав і це стосується конкретних зобов'язань Члена, останній повинен забезпечити, щоб такий постачальник не зловживав своїм монопольним становищем. Зловживання, наприклад, може включати субсидювання діяльності на конкурентному ринку з джерел монопольного прибутку<sup>32</sup>.

### **Угоди пост-Уругвайського раунду в окремих секторах<sup>33</sup>**

Члени погодилися продовжувати переговори по закінченні Уругвайського раунду в чотирьох сферах, де не було досягнуто значного прогресу: пересування фізичних осіб, фінансові послуги, базові телекомунікації та морський транспорт.

Наприкінці Уругвайського раунду чимало розвинутих та деякі країни, що розвиваються, взяли специфічні зобов'язання надати доступ працівникам компаній, необхідний для управління комерційною присутністю постачальника послуг та доступ для тимчасо-

<sup>30</sup> Art. IIIbis ГАТС.

<sup>31</sup> Art. VI.5 ГАТС.

<sup>32</sup> Члени також зобов'язані (Art. VIII.1) забезпечити, щоб монопольний постачальник послуг не зменшував зобов'язання з доступу до ринку, прийняті відповідно до поступок, зазначених у національному розкладі.

<sup>33</sup> Однією з таких тем є Додаток щодо відмови від зобов'язання за Статтею II, розглянутий вище в розділі «Режим найбільшого сприяння».

вого перебування працівників з метою проведення переговорів та укладання контрактів. Ці переговори тривали до кінця 1995 року в надії, що пропозиції в цій сфері будуть поліпшені. Однак було зроблено лише мінімальні вдосконалення в пакеті зобов'язань, які були прийняті в кінцевому підсумку<sup>34</sup>.

Переговори про фінансові послуги не були завершені до кінця Уругвайського раунду. Значною мірою це було пов'язано з небажанням американців запровадити зобов'язання про доступ на основі РНС. Сполучені Штати розуміли, що надання РНС дозволить дуже ліберальний доступ для постачальників фінансових послуг з інших країн, тоді як доступ американських постачальників фінансових послуг, який вони отримують від інших країн, особливо в Південно-східній Азії, залишиться обмеженим. Переговори було поновлено 1996 року та врешті-решт у грудні 1997 року нова угода про фінансові послуги була підписана 102 країнами, включаючи Сполучені Штати, які зробили додаткові зобов'язання<sup>35</sup>. США значно зменшили винятки з РНС відносно фінансових послуг.

Багато країн, що розвиваються, побудували власні зобов'язання стосовно фінансових послуг на основі Домовленості про зобов'язання у сфері фінансових послуг<sup>36</sup>. Ця необов'язкова домовленість дає схему для поліпшеного доступу, який може бути встановлений у національних розкладах поступок. Вона, ймовірно, стане стандартом для майбутніх зобов'язань про лібералізацію. Телекомунікації є одночасно і окремим сектором послуг, і засобом поставки багатьох інших послуг. Додаток ГАТС звертає особливу увагу на неспроможність досягти згоди щодо зобов'язань у сфері базових телекомунікаційних послуг<sup>37</sup>. Як і у випадку фінансових послуг, неспроможність укласти загальну угоду було пов'язано з небажанням США та інших країн узяти на себе зобов'язання про лібералізацію на основі РНС в умовах, коли вони не отримали згоди на взаємні поступки від багатьох інших країн. Переговори було поновлено 1996 року та, після здійснення низки додаткових

<sup>34</sup> Члени зазначили додаткові зобов'язання в цій сфері в додатках до Третього Протоколу Генеральної угоди про торгівлю послугами, прийнятого 24 липня 1995 року.

<sup>35</sup> Ці нові зобов'язання були додані до П'ятого Протоколу Генеральної угоди про торгівлю послугами. Цей протокол набув чинності в березні 1999 року. Попередній перелік зобов'язань був доданий до Другого Протоколу Генеральної угоди про торгівлю послугами, прийнятого 2 липня 1995 року та який набув чинності 1 вересня 1996 року. Нові зобов'язання про фінансові послуги розглядаються в журналі R. Dattu, J. Boscariol, «WTO Pact Revolutionizes Financial Services Trade» (1998) 17 National Banking Law Review 25.

<sup>36</sup> Домовленість надруковано Секретаріатом ГАТТ у книзі «Результати Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів». Тексти офіційних документів – THE RESULTS OF THE URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS: THE LEGAL TEXTS (Geneva: GATT Secretariat, 1994), с. 477.

<sup>37</sup> Переговори не були успішними у визначенні «базових телекомунікацій». Переговори стосувалися державної та приватної передачі інформації (наприклад, голосова телефонія або передача даних від відправника отримувачу).

пропозицій, було укладено угоду про включення в розклади послуг 71 Члена сектора базових телекомунікацій<sup>38</sup>.

Морські транспортні послуги досить сильно захищені протекціоністськими заходами, включаючи правила, що обмежують доступ до портів або надають доступ на дискримінаційній основі. У кінці Уругвайського раунду не було згоди серед Членів прийняти зобов'язання, які б скасовували такі заходи. Деякі країни вимагали від США відмовитися від захисту власного судноплавства, встановленого відомим *Законом Джонса*, що передбачає, що всі морські перевезення між портами США повинні здійснюватися на суднах під прапором США та командою з громадян США. Переговори заплановано було завершити в червні 1996 року, але їх було подовжено за відсутності будь-яких поступок з боку США<sup>39</sup>.

### Зміна розкладів

Відповідно до статті XXI ГАТС, Член може скасувати поступку в національному розкладі в будь-який час через три роки з часу набуття чинності зобов'язанням, попередивши про це за три місяці до наміченої дати скасування поступки<sup>40</sup>. Відкликання поступки має супроводжуватися компенсацією Членам, експорт яких може зазнати негативного впливу. У разі, коли переговори про компенсацію закінчуються без згоди, Член, якого стосуються зміни, може звернутися до арбітражу<sup>41</sup>. Якщо було подано запит про арбітраж, Член, який прагне змінити розклад, не може цього зробити, доки він не виконає дії компенсаційного характеру відповідно до рішень арбітражу. Якщо ж він не виконує рішення арбітражу, будь-який Член, якого торкаються зміни і який брав участь в арбітражі, може скасувати поступку у відповідь. Якщо жодна з країн-експортерів не зверну-

<sup>38</sup> Національні зобов'язання було додано до П'ятого Протоколу Генеральної угоди про торгівлю послугами, прийнятого 30 квітня 1996 року та який набув чинності 1 січня 1998 року. Було напрацьовано низку принципів про такі питання, як захист конкуренції, гарантії взаємозв'язку, прозорі процеси ліцензування та незалежність регуляторних органів, які було зазначено в базовому документі. Більшість членів взяла на себе зобов'язання за цим документом у цілому або щодо його окремих частин.

<sup>39</sup> Чутливість стосовно Закону Джонса у внутрішній політиці США чітко підкреслюється статтею 3(a) вступу до вступу до Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року, яка, насправді, зберігає як виняток з правил ГАТТ *Закон Джонса* як законодавство, яке було введено в дію до ГАТТ 1947 року. Згідно з Протоколом про тимчасове застосування (та всі наступні протоколи про приєднання), Договірні Сторони ГАТТ були зобов'язані виконувати положення Частини II угоди лише тією мірою, якою це не суперечило специфічному обов'язковому законодавству, введеному в дію до приєднання цієї країни. Цей виняток було виключено з ГАТТ 1994 року для всього попереднього законодавства, окрім *Закону Джонса* та подібного законодавства щодо морського транспорту.

<sup>40</sup> Ці положення аналогічні Ст. XXVIII ГАТТ.

<sup>41</sup> Подібного положення в Ст. XXVIII ГАТТ не існує.

лася до арбітражу, то Член може вільно запровадити такі зміни чи скасувати зобов'язання.

Наступний розділ розглядає, яким чином ГАТС розвивалася з базового набору правил, охарактеризованих раніше, після завершення Уругвайського раунду. Постійна зміна правил ГАТС робить «рухомою» ціль узгодження зобов'язань країнами з перехідною економікою, які намагаються приєднатися до СОТ.

### **Проблеми вступу I: Еволюційний характер правил ГАТС**

ГАТС передбачає продовження раундів переговорів про лібералізацію торгівлі послугами в майбутньому, перший з яких розпочався в лютому 2000 року з метою підвищення рівня зобов'язань у розкладах та зменшення негативного впливу дій уряду на торгівлю послугами. Зменшення негативного впливу включає не лише скасування дискримінаційних заходів, а в цілому розповсюджується на усунення всіх форм бар'єрів з доступу до ринків. Хоча існує вимога проведення переговорів про подальшу лібералізацію, в дійсності у Членів немає зобов'язання забезпечити, щоб процес переговорів призвів до лібералізації. Насправді, ця вимога сформульована в статті XIX:2 таким чином: «процес лібералізації повинен відбуватися з належною повагою до цілей національної політики і рівня захисту окремих членів...»

У березні 2001 року Рада з торгівлі послугами сформувала методологію та процедури проведення переговорів нового раунду. Всі Члени СОТ зробили запити про поліпшення доступу до ринків до 30 червня 2002 року. Початкові пропозиції про доступ на ринки мали бути представлені до 31 березня 2003 року. Проте не всі Члени встигли це зробити до кінцевого терміну. Переговори тривають з метою укладення угоди в 2005 році в рамках Доського раунду переговорів<sup>42</sup>.

Крім забезпечення переговорів про лібералізацію доступу до ринків, ГАТС передбачає проведення переговорів у чотирьох специфічних сферах правил ГАТС, де не було досягнуто значного прогресу протягом Уругвайського раунду, — захисні заходи, державні закупки, субсидії та внутрішнє регулювання. Стан цих переговорів розглянуто далі.

*Захисні заходи.* Згідно зі статтею XIX ГАТТ та угодою СОТ про захисні заходи<sup>43</sup>, Членам дозволяється за певних умов приз-

<sup>42</sup> Декларація Міністрів — Ministerial Declaration of 14 November 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1), параграф 15.

<sup>43</sup> Правила стосовно захисних заходів були значним чином вдосконалені в Угоді про захисні заходи, яка є Додатком 1А до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі.



пинити виконання зобов'язання чи скасувати тарифні поступки на тимчасовій основі, з метою запобігання серйозній шкоді вітчизняним виробникам. Стаття Х ГАТС передбачала проведення переговорів про подібні положення у сфері послуг до 1998 року. Нещодавно цей термін було подовжено до 15 березня 2004 року. Все ще обговорюється питання необхідності положень про «захисні заходи» у сфері послуг. І хоча на переговорах вже представлено пропозиції, поки що немає консенсусу про правила у цій сфері.

*Державні закупки.* Стаття XIII ГАТС чітко вилучає державні закупки із загального режиму найбільшого сприяння РНС, а також специфічних зобов'язань з доступу до ринків та національного режиму, прийнятих у національних розкладах<sup>44</sup>. Однак стаття зобов'язує Членів провести переговори про закупки, які було розпочато в січні 1997 року. Потреба в окремих правилах закупки послуг не зовсім зрозумілі. Багатостороння Угода про державні закупки<sup>45</sup> (УДЗ) охоплює сферу послуг. Інтерес західних країн щодо угоди про закупки послуг можна пояснити неспроможністю «зробити глобальною» УДЗ наприкінці Уругвайського раунду<sup>46</sup>. Навряд чи переговори згідно зі статтею XIII дадуть кращий результат. Переговори все ще ведуться навколо розробки робочого плану, і наразі не досягнуто значного прогресу у цій сфері<sup>47</sup>.

*Субсидії.* Згідно зі ст. XV ГАТС, Члени зобов'язані провести переговори з метою створення правил, які б дозволяли уникати негативного впливу на торгівлю практики субсидіювання. Такі правила могли б бути створені на основі правил Угоди про субсидії та компенсаційні заходи, яка має справу з субсидіями, що впливають на торгівлю товарами, однак досі немає прогресу в цій сфері. Переговори й досі ведуться про розробку їх робочої програми<sup>48</sup>.

*Внутрішнє регулювання.* Створення правил у цій сфері обговорюється від часу завершення Уругвайського раунду. Окремі правила було узгоджено щодо бухгалтерських послуг, однак не досягнуто згоди про створення загальних правил, які б стосувалися всіх секторів послуг. Нині Рада з торгівлі послугами продовжує досліджувати приклади національних правил та практики<sup>49</sup>. Якщо буде узгоджено правила про внутрішнє регулювання для

<sup>44</sup> Незважаючи на такий загальний виняток, деякі розклади містять «горизонтальні обмеження», вилучення з національного режиму та доступу до ринків для закупок. Імовірно, такі обмеження включені для більшої ясності та послаблення стурбованості вітчизняних політичних сил.

<sup>45</sup> Є частиною Додатку 4 до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі.

<sup>46</sup> В кінці Уругвайського раунду сторонами УДЗ були 15 країн. Тепер їх 27.

<sup>47</sup> Див. Рада з торгівлі послугами: Спеціальна Сесія, звіт про засідання 9 грудня 2002 року — 13 січня 2003 року, 21 лютого 2003 року - Council for Trade in Services: Special Session, Report of Meeting held on 9 December 2002 — 13 January 2003, 21 February 2003 (TN/S/M/5) с 15.

<sup>48</sup> Там само.

<sup>49</sup> Там само.

всіх секторів послуг, це призведе до значного збільшення роботи для країн з перехідною економікою з приводу забезпечення відповідності ГАТС.

Якщо поточний раунд переговорів буде завершено до моменту вступу країни до СОТ, нові правила про доступ до ринків будуть вимогливішими, підвищуючи планку для вступу, навіть якщо до цього ці нові позиції Членів про доступ на ринки фігуруватимуть у переговорах про приєднання. Оскільки країни, що приєднуються, мають статус спостерігачів у СОТ, вони можуть дізнатися про зміни позицій Членів, однак не можуть впливати на них. Тож вони повинні будуть погодитися на вищі зобов'язання відповідно до зростаючих вимог з боку Членів.

Аналогічна ситуація: досягнення раунду щодо нових правил для захисних заходів, субсидій, державних закупок та внутрішнього регулювання впливатиме на пакет зобов'язань, які країни, що приєднуються, повинні будуть взяти на себе для набуття членства в СОТ. Знов-таки, ці правила будуть встановлені без прямої участі країн, які приєднуються.

### ***Приєднання країн***

По завершенню Уругвайського раунду, а саме з 1994 року до початку 2003 року, дев'ятнадцять країн, у тому числі Китай та тринадцять країн з перехідною економікою, вступили до СОТ. Двадцять сім інших країн намагаються приєднатися до СОТ, одинадцять з яких є країнами з перехідною економікою, однак поки що не досить успішно. Розгляд протоколів про приєднання засвідчує, що рівні зобов'язань, узгоджені новими Членами, є вищими за ті, які були прийняті багатьма Членами СОТ по завершенню Уругвайського раунду, і вони мають тенденцію до зростання<sup>50</sup>.

Досить складно робити узагальнення про рівень прийнятих зобов'язань з огляду на індивідуальний характер національних розкладів зобов'язань. Тим не менш, можна оцінити, наскільки було підвищено планку для вступу до СОТ<sup>51</sup>. Дані, наведені нижче, показують, що більш високий відсоток нових Членів узяв на себе специфічні зобов'язання в кожному з дванадцяти

<sup>50</sup> П. Нерей, Росія та Світова організація торгівлі — P. Nary, RUSSIA AND THE WORLD TRADE ORGANIZATION (Houndmills, U.K. and New York: Palgrave 2001) с. 91, 110–120, 139–140. Вищі стандарти для країн, які приєднуються, викликають стурбованість з боку Генеральної ради СОТ (WT/GC/M/32, 9 лютого 1999).

<sup>51</sup> Стурбованість тим, що від нових Членів вимагаються вищі зобов'язання, також висловлюється деякими країнами, що розвиваються, які побоюються, що це буде використано для отримання вищих рівнів зобов'язань від інших країн у контексті поточних переговорів.

основних секторів послуг, ніж ті країни, які стали Членами СОТ наприкінці Уругвайського раунду. В дистриб'юторських послугах, наприклад, 100 відсотків країн, які приєдналися після Уругвайського раунду, взяли на себе зобов'язання, тоді як лише 33 відсотка учасників Уругвайського раунду зробили зобов'язання у цій сфері.

**Порівняння відсотка Членів СОТ, які взяли на себе зобов'язання в основних секторах послуг**



**Пояснення:**

- |                                     |                     |
|-------------------------------------|---------------------|
| A. Ділові/професійні                | G. Фінансові        |
| B. Послуги зв'язку                  | H. Охорони здоров'я |
| C. Будівельні                       | I. Туристичні       |
| D. Дистриб'юторські                 | J. Відпочинку       |
| E. Освітні                          | K. Транспортні      |
| F. Охорони навколишнього середовища |                     |

Існує також підтвердження, що зобов'язання продовжують зростати. В усіх секторах, крім одного, вищий відсоток країн, які приєдналися з 1999 року, зробив зобов'язання, ніж ті, які приєдналися з 1995 по 1999 роки. Крім Китаю<sup>52</sup>, всі країни, які приєдналися з 1999 року, взяли на себе зобов'язання в усіх 12 основних секторах послуг. Єдиним сектором, який був вилучений Китаєм, є охорона здоров'я — сектор, у якому лише 30,5 відсотка учасників Уругвайського раунду зробили зобов'язання.

<sup>52</sup> Враховуючи економічну та політичну вагу Китаю, малоімовірно, що зобов'язання Китаю є «репрезентативними» щодо видів зобов'язань, які вимагатимуться від інших країн, що приєднуються.

Структура ГАТС передбачає, що якість зобов'язань має бути розглянута для визначення рівня доступу до ринку, узгодженого кожним Членом. Тут знову є підтвердження того, що країни, які приєднуються, беруть на себе вищі зобов'язання, ніж країни, які приєдналися наприкінці Уругвайського раунду<sup>53</sup>. Спосіб 3, комерційна присутність, вважається одним з найважливіших способів входження іноземних постачальників послуг у багатьох секторах. Для деяких послуг, як, наприклад, будівельні, це єдиний технічно можливий спосіб поставки. Якість зобов'язань за 3-м способом поставки демонструє таку саму модель, як і та, що розглядалася раніше. Знову-таки, за винятком Китаю з десяти країн, що приєдналися з 1999 року, лише Йорданія (п'ять) та Македонія (три) зазначили більше двох секторів послуг, у яких вони залишилися незв'язаними щодо дозволу на доступ до ринку у формі комерційної присутності та можуть вільно обмежувати іноземну власність. Для порівняння: група з семи країн, які приєдналися з 1995 по 1999 роки, взяла менші зобов'язання. Чотири з семи країн мали такий вид обмежень у більше, ніж трьох секторах послуг. Тим не менше, загалом усі країни, які приєдналися, робили менші обмеження, ніж навіть основні розвинуті країни<sup>54</sup>. Чотири країни, які приєдналися, не встановили жодних обмежень за 3-м способом поставки.

Існує кілька способів показати підвищення рівня зобов'язань країн, що приєдналися. У протоколах про вступ від більшості країн вимагалися додаткові поступки, які не вимагаються ГАТС — зобов'язання, які не є обов'язковими для учасників Уругвайського раунду. Наприклад, однією з умов вступу Албанії, Вірменії, Болгарії, Китаю, Грузії, Естонії, Йорданії, Киргизії, Латвії, Панами, Китайського Тайваню була вимога розпочати переговори про приєднання до Угоди про державні закупки<sup>55</sup>. Кілька країн змушені були взяти на себе зобов'язання звітувати про хід програм приватизації<sup>56</sup> та забезпечити відповідність дій місцевих урядів вимогам СОТ<sup>57</sup>.

### ***Урегулювання суперечок, які стосуються ГАТС, у рамках СОТ***

ГАТС спільно з різноманітними угодами про торгівлю товарами та Угодою про торговельні аспекти прав інтелектуальної влас-

<sup>53</sup> Цей аналіз базується на інформації, поданій у діаграмах графіка 2, що додається до цієї статті.

<sup>54</sup> Як показано в розкладі 2, ЄС установив деякі обмеження на комерційну присутність у 8 секторах, Канада — в 5 та США — в 4 секторах.

<sup>55</sup> Розгляд протоколів про приєднання показує подібні «СОТ-плюс» зобов'язання також і в інших секторах.

<sup>56</sup> Вірменія, Естонія, Грузія, Латвія, Литва, Македонія та Молдова.

<sup>57</sup> Албанія, Вірменія, Китай, Хорватія, Естонія, Грузія, Киргизія, Латвія, Литва, Молдова.

ності є ключовою частиною правових інструментів СОТ і підлягає процедурам урегулювання суперечливих питань згідно з Домовленістю про врегулювання суперечок (ДВС)<sup>58</sup>. Згідно з ГАТС порушення зобов'язань без відповідної компенсації може призводити до зворотних дій у відповідь («компенсаційне скасування» поступки)<sup>59</sup>.

Справи з урегулювання суперечок є важливим засобом тлумачення та роз'яснення застосування правил СОТ. Кожна справа визначає правила стосовно певного заходу уряду та дає уявлення про те, як ці правила застосовуватимуться в майбутньому. Рішення з окремих справ органу з урегулювання суперечок та апеляційного органу СОТ не є обов'язковими для вирішення інших справ, але узгодженість рішень є важливою для передбачуваності правил торгівлі. Тому на практиці орган з урегулювання суперечок та апеляційний орган намагаються забезпечити відповідність поточних рішень попереднім.

На цьому початковому етапі незрозуміло, яким чином орган з урегулювання суперечок та апеляційний орган вирішуватимуть спори згідно з ГАТС. Такі суперечки є проблемними через брак практики застосування правил ГАТС та їх корегування. Розглядалася лише одна справа стосовно зв'язку ГАТС з іншими угодами Заключного Акта Уругвайського раунду.

Підхід, який використовується нині, полягає в розгляді справ щодо кожної з угод відповідно до її положень. При цьому, якщо певний захід стосується двох чи більшої кількості угод, орган з урегулювання суперечки повинен надати тлумачення стосовно всіх відповідних угод. Наприклад, у справі про періодичні видання проти Канади, вона відстоювала позицію, що її заходи пов'язані з рекламуванням періодичної продукції, а тому вона не повинна забезпечувати національний режим у цьому секторі, оскільки Канада не взяла на себе відповідних зобов'язань. Цей захід передбачав встановлення податку на журнали, які містили міжнародні реклами, призначені для канадського ринку. Орган з урегулювання суперечок та апеляційний орган визначили, що такі

---

<sup>58</sup> Ст. XXII ГАТС. Згідно із СОТ конфлікти врегульовуються відповідно до Домовленості про врегулювання суперечок, яка є Додатком 2 до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі. Спори, що стосуються ГАТС, також регулюються Рішенням про деякі процедури врегулювання суперечок по ГАТС, яке передбачає створення спеціального переліку експертів для розгляду справ, які мають відповідний довід та компетентність сфері торгівлі послугами або ГАТС. Це рішення міститься в книзі «Результати Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів». Тексти офіційних документів. — THE RESULTS OF THE URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS: THE LEGAL TEXTS, примітка 36, с. 457.

<sup>59</sup> Ст. XXII ГАТС. У конфліктах, які стосуються зобов'язань по ГАТС, Орган з урегулювання суперечок (ОВС) може лише дозволити скасування поступки, якщо він вважає, що порушення було достатньо серйозним. Така вимога застосовується лише щодо суперечок згідно із ГАТС. Відповідно до процедур, встановлених ОВС, Члени також зобов'язані проводити консультації з іншими країнами щодо будь-яких питань, які впливають на виконання ГАТС.

заходи суперечать зобов'язанням Канади про надання національного режиму товару — журналам — згідно з ГАТТ<sup>60</sup>.

В іншій відомій суперечці стосовно зобов'язань у сфері послуг апеляційний орган СОТ визнав преференції щодо імпорту в ЄС бананів відповідно до Ломейської конвенції<sup>61</sup> дискримінаційними і виніс рішення припинити таку дискримінацію де-юре та де-факто<sup>62</sup>. У цій же суперечці апеляційний орган прийняв рішення, що при визначенні «подібності» послуг для цілей виконання зобов'язання національного режиму згідно з ГАТС необхідно визначати природу та характеристики таких послуг, а не місце їх походження<sup>63</sup>.

Орган з урегулювання суперечок не може змінювати положення ГАТС. Однак він має право тлумачити зобов'язання, і це тлумачення може відрізнитися від очікувань з боку Члена СОТ. Зі зростанням кількості справ у сфері ГАТС розвивається й розуміння цієї угоди, а це підвищує вимоги до країн, які приєднуються.

### **Еволюція розуміння зобов'язань ГАТС**

Наше розуміння правил ГАТС також розвивається. ГАТС являє собою значне нововведення у сфері міжнародного торгового права. До закінчення Уругвайського раунду не існувало багатосторонніх правил у галузі послуг. Тому не дивно, що не було впевненості у сфері дії ГАТС та зобов'язаннях, які вона встановлює. Проблеми, пов'язані з інтерпретацією цих правил, розглядаються в літературі<sup>64</sup>, зокрема фундаментальні питання взаємо-

<sup>60</sup> Канада — Деякі заходи стосовно періодичних видань: *Canada — Certain Measures Concerning Periodicals* AB-1997-2 (1997) (WT/DS31/AB/R). Цей підхід також застосовувався в суперечці з ЄС щодо бананів, примітка 12.

<sup>61</sup> Це зобов'язання повторює щодо послуг зобов'язання Ст. I ГАТТ для товарів.

<sup>62</sup> ЄС — банани, примітка 13. Ця справа розглядається в книжці Н. А. Milan Smitmans, «Dispute Settlement in the Services Area under GATS», in *SERVICES TRADE IN THE WESTERN HEMISPHERE: LIBERALIZATION, INTEGRATION AND REFORM*, Sherry M. Stephenson, ed. (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001) с. 112–115.

<sup>63</sup> Там само, параграф 7.322. Справи, що розглядалися згідно з положеннями ГАТС, включають: ЄС — банани, примітка 13, Канада — періодичні видання, примітка 61; Канада — заходи, які впливають на автомобільну промисловість (139 розпочато Японією, 142 розпочато ЄС) (2000)(WT/DS139, WT/DS142)[Канада — автомобілі]; Японія — дистрибуторські послуги (1996)(WT/DS45); Бельгія — комерційні послуги телефонної мережі, (1996)(WT/DS80); Канада — послуги дистрибуції фільмів (1998)(WT/DS117); Мексика — телекомунікаційні послуги (2000)(WT/DS204); США — транскордонне постачання ігорних послуг (2003)(WT/DS285); США — закон про кубинську свободу та демократичну солідарність (1996) (WT/DS38); Нікарагуа — імпорт з Гондурасу та Колумбії (2000)(WT/DS201); Туреччина — свіжі фрукти (2001)(WT/DS237); United States — Softwood Lumber (2003)(WT/DS277). Of these only *EU — Bananas, Canada — Periodicals* and the *Canada — Autopact* cases have resulted in final decisions to date.

<sup>64</sup> Деякі основні проблеми розглядаються в книзі P. Low & A. Mattoo, «Is there a better way? Alternative Approaches to Liberalization under GATS,» in *GATS 2000*, примітка 6, с. 449–457. Вони включають, наприклад, такі питання як зв'язок між винятками з доступу на ринки і національного режиму та статтею VI (внутрішнє регулювання) та статтею XVI (доступ на ринок), а також чи можливо зазначити в розкладі винятки, які не відповідають зобов'язанням з внутрішнього регулювання?

зв'язку різних зобов'язань. Не визначено, наприклад, чи операції в мережі Інтернет є першим способом поставки (транскордонна поставка) або другим способом (споживання за кордоном). Можливо, найкращим підтвердженням недосконалої структури ГАТС була необхідність розробки спеціальних інструментів для регулювання сфери фінансових та телекомунікаційних послуг<sup>65</sup>.

Незрозумілими є також зобов'язання в національних розкладах зобов'язань. Країни—Члени використовують суперечливу та неточну мову<sup>66</sup> для визначення власних зобов'язань у зазначених секторах та в деяких випадках використовують різні підходи до класифікації видів послуг. Також розповсюдженою є практика надання додаткової інформації щодо їхніх національних режимів з метою пояснення причин існування обмежень та з метою забезпечення прозорості. Проте вона не має юридичної сили і може ще більше сприяти плутанині в зобов'язаннях Членів.

Іноколи суперечливість розкладів зобов'язань викликана незрозумілістю положень ГАТС. Розглянемо такий приклад. Незрозуміло, чи слід зазначати інші обмеження з доступу на ринки, крім зазначених у статті XVI.2 та визначених вище як ліцензування. Позиція Секретаріату СОТ полягає в тому, що це не є необхідним<sup>67</sup>. Тим не менше, багато країн зазначило такі обмеження у власних національних розкладах. Цей підхід може використовуватися з метою забезпечення прозорості чи з метою уникнення стурбованості в країні. Можливо також, що доступ на ринки не повністю визначений у ГАТС у зв'язку з відсутністю чітких видів обмежень на доступ на ринки, про які йдеться у статті XVI.2 ГАТС. Стаття XX.1 вимагає від Членів визначити «правила, обмеження і умови щодо доступу до ринку» в перелічених секторах. Відповідно, стаття XVI вимагає від Членів надати доступ до ринку «не менш сприятливий, ніж той, який надається згідно з правилами, обмеженнями і умовами, узгодженими та зазначеними в його Розкладі». Оскільки доступ на ринки не визначений, можна сперечатися про те, чи правомірно зазначати обмеження з доступу на ринки. Складність тлумачення зобов'язань за відсутності специфічних видів обмежень призводить до невизначеності самого

<sup>65</sup> Домовленість про зобов'язання у сфері фінансових послуг та Додаток щодо телекомунікацій.

<sup>66</sup> Наприклад, деякі країни вважають, що доступ на ринки підлягає відповідності «підтвердженню економічної необхідності». Це визначення статті XVI ГАТС не дає достатньо інформації про природу обмежень та може бути інтерпретоване таким чином, що буде скасовуватися будь-яке зобов'язання. Стаття XX.3 визначає, що національні розклади є невід'ємною частиною ГАТС. У результаті можливі різні підходи до формування розкладів зобов'язань та різні тлумачення правил ГАТС, а це може впливати на тлумачення зобов'язань країн.

<sup>67</sup> Секретаріат ГАТТ, Формування початкових зобов'язань у торгівлі послугами: Пояснювальна записка (1993) та Огляд методології формування зобов'язань, повідомлення Секретаріату, 5 березня 1999 (S/CSC/W/19). У повідомленні зазначено, що пояснення в методології не є обов'язковими (с 1).

зобов'язання «забезпечити доступ до ринку.» Існують погляди, що якби укладачі ГАТС мали на меті досягти доступу до ринку, це було б визначено в чіткіший спосіб. Крім того, чи потрібно було б перелічувати конкретні зобов'язання, якби доступ до ринку був визначений більш широко? Зрештою положення ГАТС з'ясовуватимуться в результаті врегулювання суперечок, коли Члени розглядатимуть обмеження на доступ до ринків. Водночас неоднозначність базових зобов'язань ілюструє невизначеність, що огортає більшість положень цієї угоди.

Невизначеність правил ГАТС призводить до труднощів із визначенням країнами, які приєднуються, точного практичного впливу та наслідків зобов'язань, що від них вимагаються, та яким чином ці зобов'язання зазначити в розкладах. Крім того, така невизначеність заважає країнам, які приєднуються, визначити рівень доступу до ринку, який вони можуть очікувати від інших Членів, ґрунтуючись на розкладах зобов'язань цих Членів.

На перший погляд, проблеми, пов'язані з невизначеністю та незрозумілістю положень ГАТС, можуть здаватися однаковими для всіх Членів. Насправді вони більші для країн, які приєднуються до СОТ. Зобов'язання в національних розкладах країн, що є частиною протоколу про вступ, вивчаються набагато ретельніше, ніж це робилося під час завершення Уругвайського раунду. Суперечливість текстів, характерна для національних розкладів Членів, що приєдналися наприкінці Уругвайського раунду, відображає їхню порівняно поверхову перевірку, пов'язану із завершенням раунду. Але такий підхід щодо формування зобов'язання у сфері послуг для країн, які приєднуються, нині не застосовується<sup>68</sup>.

Від часу завершення раунду, Члени та Секретаріат СОТ намагаються мінімізувати обмеження, визначені у національних розкладах. Секретаріат повідомив, що половина обмежень, зазначених у національних розкладах по завершенню раунду, є зайвими<sup>69</sup>. Намагаючись забезпечити чіткість зобов'язань країн, які приєднуються, Члени таким чином насправді вимагають зобов'язань, виконання яких вони самі не забезпечують. Це створює додаткові труднощі для новачків у системі СОТ, які, зрозуміло, не матимуть цілковитої довіри та впевненості у справедливості роботи СОТ.

Також певною проблемою є те, що за умов значного розмаїття форм та змісту національних розкладів зобов'язань відсутній ста-

<sup>68</sup> Feketekuty, примітка 7, с. 99. Наприкінці Уругвайського раунду західні країни були наперед зайняті залученням до СОТ критичної маси договірних сторін ГАТТ. Протягом чотирьох місяців з грудня 1993 року по квітень 1994 року, коли відбулася Марракеська зустріч, було надто мало часу для реальних переговорів, і розвинуті країни були змушені погодитися з представленими пропозиціями від країн, що розвивалися.

<sup>69</sup> ГАТС 2000, примітка 6 (вище).



ндартний пакет вимог для вступу<sup>70</sup>. В більшості сфер правила СОТ мають бути прийняті цілковито. У сфері тарифів кожна країна повинна провести переговори про рівень зобов'язань, однак їх легше передбачити внаслідок широкої практики їх застосування в минулому та легкості порівняння тарифних зв'язувань. У сфері послуг складність та різноманітність національних розкладів зобов'язань та підходів країн до регулювання сфери послуг означає, що вони формують свої пропозиції у цій сфері, враховуючи власну практику. Більшість засновників СОТ описувала власні режими в національних розкладах, результатом чого була незначна реальна лібералізація та зобов'язання не встановлювати суворіші правила в торгівлі послугами. Проте завдяки швидким змінам національної політики країн з перехідною економікою, які намагаються вступити до СОТ, ця можливість не є реалістичною. Крім того, навряд чи це буде прийнятним для Членів СОТ за умови зростання стандартів, які висуваються щодо вступу.

## **Проблеми вступу II: Зміна умов у перехідних економіках**

### ***Невизначеність політики та законодавства***

Відповідність правилам ГАТС, особливо у сфері внутрішнього регулювання та доступу до ринків, вимагає впровадження транспарентних та ефективних регуляторних механізмів. Це створює певні проблеми для перехідних економік, які історично мали слабкі юридичні системи та інститути<sup>71</sup>. Досить часто правові режими є «темними», оскільки немає відповідного закону чи нормативного акта, або ж закони та нормативні акти суперечать один одному чи не виконуються на практиці<sup>72</sup>. Насамперед це стосується сфери послуг, яка вважалася «непродуктивним сектором» в радянські часи<sup>73</sup>.

Протягом 90-х років, коли ці країни почали рухатися в напрямку розбудови ринкової економіки, правила торгівлі послугами абсолютно змінилися, оскільки у зв'язку з приватизацією та іншими аспектами економічної трансформації необхідні були інші

<sup>70</sup> Nagy, примітка 50 с. 93.

<sup>71</sup> OECD ECONOMIC SURVEYS: RUSSIAN FEDERATION (Paris: OECD, 2002) с. 10. Нері розглядає історичну основу відсутності сильної правової системи в Росії (с. 24–29, 72–74). Нері висвітлює пост-радянську Росію, наприклад, як «правову та інституційну пустелю» та цитує Михайла Горбачова, який говорив, що «Росія ще не готова до процесів правової держави» в 1990 (с. 29).

<sup>72</sup> Там само, с. 65, 82, 90.

<sup>73</sup> Там само, с. 140.

види регуляторних механізмів<sup>74</sup>. У деяких випадках реформи відбувалися занадто швидко, а тому вимагалися повторні реформи для усунення проблем, створених першими<sup>75</sup>. Оскільки процес реформування триватиме, регуляторні режими також продовжуватимуть змінюватися.

Значного прогресу було досягнуто у впровадженні правових актів, однак дещо відстає процес формування інститутів та кадрів, необхідних для виконання правових норм<sup>76</sup>. Забезпечення впровадження та виконання законодавства, хоча і є вирішальним, є складнішим, повільнішим та дорожчим завданням, ніж просте прийняття правових актів. Інститути, які опікуються виконанням та впровадженням законодавства, повинні бути добре організовані та мати відповідне фінансування. Слід також забезпечити необхідний рівень кваліфікації урядовців. Виконанню правил сприяє сприйняття їх як законних з боку тих, хто має їх виконувати. Однак історично правові норми в перехідних економіках відзначалися браком законності внаслідок слабого, чи що гірше, вибіркового їх застосування. Виконанню правових норм може сприяти можливість участі зацікавлених сторін у процесі формування правил та інші заходи.

Лише наприкінці 90-х років міжнародні агентства з технічної допомоги почали надавати допомогу на впровадження та виконання норм з метою підтримки правових реформ. Нерозвинутість та зміни політики та законодавства у сфері послуг у перехідних економіках обмежує спроможність цих країн формувати зобов'язання про режим торгівлі послугами. Важко вирішити, які зобов'язання з лібералізації прийняти, а також важко дотримуватися цих зобов'язань, як тільки-но завершено процедуру вступу. Практика формування зобов'язань на основі існуючих режимів, якої дотримувалося багато розвинутих країн із стабільними регуляторними системами та зрілими ринковими економіками, що приєдналися наприкінці Уругвайського раунду, на сучасному етапі практично неможлива для перехідних економік, які перебувають у процесі приєднання.

Зміна режимів у сфері послуг перехідних економік впливає на перспективи успішного завершення переговорів щодо послуг і іншим чином. У багатьох країнах у процесі приєднання зміни внут-

<sup>74</sup> LAW IN TRANSITION: TEN YEARS OF LEGAL TRANSITION, G. Sanders & D. Bernstein, eds (EBRD, 2002)[*Law in Transition*] с. 15, 25; EBRD, TRANSITION REPORT, 2001 (EBRD, 2002) с. 33; EBRD, TRANSITION REPORT, 2000 (EBRD, 2001) с. 39.

<sup>75</sup> LAW DRAFTING AND REGULATORY MANAGEMENT IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE, SUPPORT FOR IMPROVEMENT AND MANAGEMENT IN CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES (Paris: OECD Center for Cooperation with Economies in Transition, 1997) с. 18.

<sup>76</sup> Це було причиною значного розриву між кількістю та ефективністю юридичних норм, за визначенням Європейського банку реконструкції та розвитку, який, проте, зменшується. (*Law in Transition*, примітка 75, с. 19–20).

рішньої політики передбачають лібералізацію доступу до зарубіжних ринків<sup>77</sup>. У контексті поточних переговорів Члени домовилися враховувати заходи з лібералізації торгівлі з кінця Уругвайського раунду<sup>78</sup>. Іншими словами, ступінь лібералізації Членів повинен враховуватися під час нових переговорів та формування вимог про доступ на ринки. Проте не існує відповідної домовленості про врахування «автономної лібералізації» країн, які приєднувалися після створення СОТ. Це ставить перед країнами, які приєднуються, дилему. Внаслідок внутрішніх реформ у цих країнах у процесі вступу можуть втрачатися можливості для маневру в майбутніх переговорах.

### **Федеральні держави та місцеві уряди**

Проблемою, пов'язаною з інституціональною слабкістю, є спроможність національного уряду брати зобов'язання, які перебувають у сферах, що юридично чи практично підпорядковуються регіональним або місцевим органам влади. ГАТС розповсюджується на заходи органів влади всіх рівнів<sup>79</sup>. Однак зобов'язання ГАТС найбільше стосуються національних урядів, які повинні «виконати всі розумні наявні заходи для забезпечення виконання» субнаціональних органів влади. У випадку Росії національний уряд відповідатиме в рамках процесу врегулювання суперечок у СОТ щодо будь-якого звинувачення з порушення зобов'язань ГАТС будь-яким з 89 суб'єктів РФ, а також місцевими урядами та агентствами, що їх представляють<sup>80</sup>. Спроможність держави брати надійні зобов'язання стосовно питань, що підлягають юрисдикції субнаціональних органів влади, викликала стурбованість і була зазначена в Протоколах про вступ інших країн з простішим державним устроєм — таких, як Латвія, Естонія, Киргизія та Грузія. Більшість протоколів про вступ перехідних економік містили гарантії виконання правил місцевими органами влади<sup>81</sup>.

Труднощі, пов'язані з формуванням зобов'язань у зв'язку із заходами субнаціональних урядів, мають коло причин. Деякі суб-

<sup>77</sup> Бюджетні обмеження в перехідних економіках можуть збіднювати коло інструментів, що існують для інших країн, таких як субсидії. У такому разі дискримінація та обмеження доступу до ринку стають привабливішими заходами для захисту національних інтересів.

<sup>78</sup> Узгоджені правила щодо врахування ступеня досягнутої лібералізації в рамках переговорів про «автономну лібералізацію» були прийняті на Спеціальній сесії Ради з торгівлі послугами 6 березня 2003 року.

<sup>79</sup> Ст. 1:3(а) ГАТС.

<sup>80</sup> Як зазначено вище, «заходи у сфері послуг Членів» означають заходи, які здійснюються «центральною, регіональними чи місцевими урядами» (Стаття 1:3(а) ГАТС). За визначенням у Федеральній угоді 1992 року, Російська Федерація складається з таких 89 суб'єктів федерації: 21 республіка, 6 територій, 49 областей, одна автономна область, 10 автономних округів та 2 міста федерального значення (Москва та Санкт-Петербург).

<sup>81</sup> Албанія, Вірменія, Китай, Естонія, Грузія, Киргизія, Латвія, Литва та Молдова.

національні уряди мають юрисдикцію над постачанням послуг у власному географічному регіоні, наприклад, владу встановлювати ліцензійні вимоги чи надавати дозвіл на здійснення прямих інвестицій. Регіони можуть бути надзвичайно різними за рівнем та якістю економічного розвитку, а також орієнтацією на ринкові реформи, можуть проводити іншу політику, що відрізняється від політики національного уряду, і яка порушує зобов'язання згідно з ГАТС<sup>82</sup>. У нових конституціях перехідних економік розподіл влади між органами влади є досить нечітким. Це може дозволяти субрегіональним урядам керувати сферою послуг поза рамками дозволеного конституцією. З політичних, економічних або фінансових міркувань національні уряди можуть не бажати контролю над субрегіональними урядами, навіть якщо ті діють поза рамками власної юрисдикції<sup>83</sup>.

З часом практика роботи між національним та підпорядкованими йому урядами, зростання політичної та економічної стабільності, розвиток національної правової та судової систем можуть разом прояснити та налагодити функції органів влади різних рівнів. Однак невизначеність щодо розподілу влади, певно, ще залишатиметься незмінною найближчим часом.

Дії субнаціональних урядів створюють значні проблеми не лише щодо виконання зобов'язань ГАТС після вступу, а й стосовно розробки пропозиції про зобов'язання у сфері послуг у процесі переговорів про вступ. Пропозиції про зобов'язання у сфері послуг повинні відображати пріоритети та сучасні обмеження в усіх субрегіональних органах із владними повноваженнями у сферах, на які впливають правила ГАТС, зокрема ті, що стосуються ліцензування та інвестицій<sup>84</sup>. Це примушуватиме національні уряди проводити консультації з органами влади різних рівнів з метою визначення відповідних юрисдикцій. Передумовою таких консультацій є навчання службовців місцевих урядів правилам ГАТС.

Члени СОТ, зрозуміло, знайомі із труднощами процесу переговорів, що виникають через сильні субрегіональні уряди. Тим не менше, вони повинні пересвідчитися, що, приєднуючись до ГАТС,

<sup>82</sup> Особливо це стосується Росії (Див. також OECD Secretariat, *The Role of Russia's Regions in Trade Policy* (Paris: OECD, 2003)[*OECD on Role of Regions*], с. 8, 52).

<sup>83</sup> Наприклад, під час правління Єльцина підпорядковані федеральному уряду органи влади мали виняткову юрисдикцію, коли федеральний уряд не міг виконувати своїх функцій внаслідок протистояння між Думою та Президентом. Воно виникло у зв'язку з важливими економічними реформами — такими, як земельна реформа (*OECD on Role of Regions, там же*, с. 7). З моменту, коли Президент Путін узяв владу у свої руки в червні 2000 року, було здійснено низку заходів для гарантування відповідності дій регіонів федеральному закону та конституції. Ці реформи висвітлені в книжці М. Hyde, «Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia» (2001) 53 *Europe-Asia Studies* 719. Однією з перешкод для визначення рівнів уряду, відповідальних за різні аспекти регулювання послуг, є те, що подання скарги і до конституційного суду не є реальним.

<sup>84</sup> Нері, примітка 50, с. 100.

перехідні економіки можуть у розумній мірі гарантувати знання та виконання правил ГАТС та зобов'язань країни у сфері послуг. Для здійснення цього перехідні економіки мають створити ефективний механізм координації формування торгової політики та її виконання між національним та відповідними субрегіональними урядами.

### **Регіональна інтеграція в СНД<sup>85</sup>**

Правило ГАТС про РНС визначено у статті V угоди, яка дозволяє Членам вступати в регіональні угоди з метою лібералізації торгівлі послугами за певних умов. Для того, щоб підпадати під дію статті V угоди, регіональні угоди мають відповідати аналогічним умовам, представленим у статті XXIV ГАТТ, яка передбачає винятки стосовно торгівлі товарами. Такі угоди повинні мати «значне» секторальне охоплення щодо кількості секторів, обсягів торгівлі та способів постачання й забезпечувати усунення будь-якої дискримінації в торгівлі сторін, що означає надання кращого режиму за національний або РНС. Також угода має сприяти розвитку торгівлі між сторонами договору та не підвищувати загального рівня бар'єрів у торгівлі послугами з країнами, які не є сторонами угоди<sup>86</sup>. Як і в статті XXIV ГАТТ, умови статті V ГАТС можуть тлумачитися по-різному сторонами регіонального угруповання та іншими членами СОТ. Чимало Членів СОТ створило регіональні угруповання, які надають на взаємній основі преференційний режим, який за будь-якою інтерпретацією не відповідає положенням статті V.

На початку приєднання Росії в 1993 році вона заявила про наявність міжнародних торгових угод з понад 138 країнами<sup>87</sup>. Значною мірою вони включали двосторонні угоди про вільну торгівлю з колишніми радянськими республіками—членами СНД. У вересні 1993 року країни СНД уклали угоду про економічний союз, який передбачав поступове створення зони вільної торгівлі, потім — митного союзу, і надалі — спільного ринку товарів, послуг, капіталу та праці. Було створено низку інституцій, зокрема Раду голів держав та Міждержавний банк<sup>88</sup>. Багатостороння уго-

<sup>85</sup> Членами СНД є Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Грузія, Казахстан, Киргизія, Молдова, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан та Україна (асоціативний член).

<sup>86</sup> Стаття Vbis ГАТС дозволяє Членам укладати преференційні угоди про повну інтеграцію ринків праці всупереч зобов'язанням про РНС.

<sup>87</sup> Нері, примітка 50, с. 142.

<sup>88</sup> Маркіян Мальський, Михайло Микієвич, Ліана Ковтун, Роман Москалик, Регіональні торгові угоди в міжнародних економічних відносинах. Львів. Національний Львівський університет ім. І. Франка, 2003 — Markiyan Malsky, Mykhailo Mykivych, Liana Kovtun, Roman Moskalyk, REGIONAL TRADING AGREEMENTS IN INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS (Lviv: Ivan Franko National University of Lviv Press, 2003)[Мальський], с. 38–39.

да про зону вільної торгівлі набула чинності в 1994 році. 1995 року було погоджено заснування митного союзу між Росією, Білоруссю, Казахстаном і Киргизією. 1998 року до митного союзу приєднався Таджикистан. Ці основні угоди лише показують широту та поступовий розвиток зв'язків між країнами СНД<sup>89</sup>. У 1995 році налічувалося понад 300 угод між членами СНД стосовно різних аспектів їх економічних відносин, хоча багато зобов'язань ніколи не були впроваджені<sup>90</sup>.

Чимало угод між членами СНД не відповідають вимогам статті V. Отже, для країн, які приєднуються, існує лише дві можливості: включити до розкладів послуг перелік вилучень зі статті II для існуючих преференційних угод з членами СНД, які не відповідають вимогам статті V, або припинити дію таких домовленостей. У світлі еволюційного характеру взаємозв'язків країн СНД бажано продовжувати в майбутньому взаємний обмін преференційними режимами між країнами СНД<sup>91</sup>. Проте навряд чи такі широкі вилучення будуть прийнятними для Членів СОТ<sup>92</sup>. Яким чином урегульовувати невизначені економічні зв'язки в рамках СНД в майбутньому, залишається проблемним питанням для перехідних економік, які намагаються вступити до СОТ.

## Висновки

Розвиток ринкової економіки, з одного боку, та реформування законодавства — з іншого, створюють значні проблеми для перехідних економік у справі формування позиції щодо зобов'язань у сфері послуг. Підхід, який застосовувався багатьма розвинутими країнами, полягав у формуванні зобов'язань, які б відображали сучасний правовий режим у країнах. У світлі швидких змін законодавства у перехідних економіках для них це не є можливим. Також альтернативним шляхом для багатьох країн, що розвиваються і які стали Членами СОТ з моменту її заснування, було прийняття вельми обмежених зобов'язань у невеликій кількості секторів для збереження максимальної свободи. Члени СОТ не погодяться з незначними зобов'язаннями з боку країн, які приєд-

<sup>89</sup> У 2001-му цей митний союз було перетворено на Євроазіатське економічне співтовариство (див. Мальський, *там само*, с. 59–62).

<sup>90</sup> Документ СОТ WT/ACC/RUS/2, 2 червня 1995, с. 144. Див. також Нері, *там само*, с. 143–145; Мальський, *там само*, с. 36–63.

<sup>91</sup> Стаття V.2 ГАТС передбачає, що у визначенні відповідності статті V ГАТС може розглядатися взаємозв'язок угоди із загальним процесом економічної інтеграції або лібералізації торгівлі між країнами, що розглядаються.

<sup>92</sup> На сьогодні не склалася практика стосовно цього питання. Наприклад, Киргизія не створила переліку вилучень з РНС або іншим чином не відобразила зобов'язань перед іншими членами СНД у власному розкладі зобов'язань (Нері, примітка 50 с. 144).

нуються нині. Тепер вимоги до вступу зростають. Від країн, які приєднуються, з плином часу вимагаються дедалі вищі зобов'язання, навіть порівняно з розвинутими країнами—Членами. І вони продовжуватимуть зростати у зв'язку з проведенням нових переговорів про доступ на ринки та правила ГАТС. Зростання зобов'язань означає, що від перехідних економік вимагаються зобов'язання про вищий рівень лібералізації. Водночас приєднання чинить тиск на перехідні економіки щодо розв'язання часто-густо досить складних внутрішніх проблем, пов'язаних із взаємовідносинами між національним та субнаціональними урядами та формуванням основи для розвитку зовнішніх зв'язків у рамках СНД. У цілому, перед країнами з перехідними економіками, які намагаються вступити до СОТ, постають дуже складні та різноманітні проблеми, що стосуються їхніх майбутніх зобов'язань за угодою ГАТС.