**Всё о ТиСА**

Всё, что вам не известноо **Соглашении о торговле услугами**

Предуведомление:

Данное исследование основано на утечках информации – на документах переговоров, опубликованных WikiLeaks[[1]](#footnote-1). Это незавершенные документы; когда будет выработан окончательный текст Соглашения, что-то из наших выводов может оказаться неактуальным. Автор постарался сосредоточиться только на тех положениях, которые пользуются широкой поддержкой (или не вызывают серьезных возражений) сторон, ведущих переговоры о заключении Соглашения о торговле услугами; но не во всех случаях дело обстоит именно так. Последствия Соглашения, о которых речь идёт ниже, будут различаться от страны к стране и от сектора к сектору, в зависимости от того, что именно в каждой стране подпадёт под действие Соглашения, а что будет внесено в списки исключений.

Некоторые из текстов и Приложений, ставших доступными благодаря утечкам, например – Приложение об услугах в сфере энергетики, Приложение об экологических услугах, и т.д., не рассматриваются в нашем исследовании, потому что на момент его написания ещё не были опубликованы.

**Введение**

**Что такое ТиСА?**

Предложение заключить Соглашение о торговле услугами (Trade in Services Agreement – в дальнейшем, ТиСА) нацелено на то, чтобы либерализовать международную торговлю услугами, и установить обязательные для исполнения международные нормы, которые бы определяли, как именно страны-участницы имеют право регулировать сферу услуг. Переговоры о заключении ТиСА начались в 2012 году; официальные лица договаривающихся сторон намерены завершить работу над соглашением к концу 2016 года, хотя предыдущие сроки уже были пропущены.

Исходя из ограниченной информации, преданной гласности благодаря утечкам, под действие ТиСА подпадёт огромная часть экономики, в том числе транспорт, энергетика, розничная торговля, электронная коммерция, услуги экспресс-доставки, телекоммуникации, банковский сектор, здравоохранение, частное образование, и т.д. Сфера услуг в большинстве стран включает в себя большую часть всей экономики, и воздействует практически на все аспекты человеческой жизни и функционирования общества. В отличие от международной торговли товарами, к торговле услугами, как правило, не применяется обложение ввозными пошлинами, и другие таможенные ограничения.

Стороны, ведущие переговоры о заключении ТиСА, под «барьерами», препятствующими трансграничной торговле услугами, имеют в виду не таможенные ограничения, а национальные и местные регуляторные меры. К числу этих мер относятся ограничения прав иностранцев на собственность, лицензионные требования, различающиеся друг от друга стандарты качества, меры регулирования финансовой деятельности, обязательства по оказанию универсальных услуг. Также к этим мерам относится оказание услуг государством (что по самой своей природе препятствует проникновению фирм, оказывающих услуги на коммерческой основе, в значительные сегменты таких рынков, как образование или здравоохранение). Цель переговоров – облегчить проникновение глобальных корпораций, действующих в сфере услуг, на национальные рынки, с помощью ограничения тех мер государственного регулирования, которые могут препятствовать деятельности этих корпораций, и достижению ими их коммерческих целей.

ТиСА негативно скажется на огромном количестве ситуаций, связанных с иностранными инвестициями, регулированием, нацеленным на защиту общественного интереса, и даже с временными перемещениями работников. В перспективе, ТиСА способно оказать гораздо большее, и гораздо более разрушительное воздействие на демократию, чем обычные соглашения о торговле товарами.

**Кто участвует?**

В настоящее время в переговорах участвуют Австралия, Канада, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Европейский союз (28 стран), Гонконг, Исландия, Израиль, Япония, Южная Корея, Лихтенштейн, Маврикий, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Панама, Пакистан, Перу, Швейцария, Тайвань, Турция, и США. Основные участники, которые были наиболее активными сторонниками либерализации торговли услугами в ходе Дохийского раунда переговоров в рамках ВТО, шутливо именуют себя «настоящие друзья услуг». Другие же насмешливо называют их «настоящими друзьями транснациональных корпораций»[[2]](#footnote-2).

 (Иллюстрация №1 к странице 3 оригинального текста - см. сайт Департамента международных дел и торговли Австралии <https://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/services/trade-in-services-agreement.html> , CC BY 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=34225880> )

Не меньший интерес представляет список тех, кто не участвует в переговорах по ТиСА. В числе отсутствующих – пять крупнейших развивающихся стран – Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка. «Настоящие друзья», во главе с США и ЕС, сознательно оставили в стороне эти страны с развивающимися рынками и зашедшие в тупик переговоры по торговле услугами в рамках Дохийского раунда, чтобы провести в жизнь радикальную либерализацию торговли услугами. Уругвай, изначально участвовавший в переговорах по ТиСА, отказался от участия после того, как против этого резко выступили местные профсоюзы и организации гражданского общества. По имеющейся информации, от участия в переговорах также отказался Парагвай. Текст ТиСА основан на Генеральном соглашении по торговле услугами (ГАТС) Теоретически, это открывает возможность включения ТиСА в архитектуру ВТО, когда достаточное количество членов ВТО, не являющихся сейчас сторонами переговоров, присоединятся к ТиСА. Однако на пути беспроблемного включения ТиСА (если оно будет заключено) в структуру ВТО есть много препятствий – и не последним из них является возмущение важнейших членов ВТО тем, что их обошли и исключили из переговоров по ТиСА.

С самого начала, «настоящие друзья» работали в тесном сотрудничестве с лоббистскими группами, представляющими интересы ТНК, действующих в сфере услуг, такими как Коалиция предприятий сферы услуг (США), Европейский форум услуг, и Глобальная сеть услуг. Есть все основания сказать, что эти лоббистские группы не скрывали своего разочарования тем, что Дохийский раунд зашёл в тупик, и что именно они являются движущей силой, стоящей за переговорами по TiSA вне рамок ВТО.

**Врезка 1**

*Принцип «****национального режима****» означает, что правительства стран-участниц должны создавать для услуг и поставщиков услуг других сторон соглашения не менее благоприятные условия, чем для своих собственных, как на уровне законодательства, так и на практике. Формулировка "****не менее благоприятные условия****" означает, что условия для иностранных поставщиков могут быть более благоприятными, чем для отечественных поставщиков. ГАТС (Генеральное соглашение по торговле услугами) и ТиСА предусматривают, что даже "формально идентичные [...] нормы должны считаться менее благоприятными, если они изменяют условия конкуренции в пользу услуг или поставщиков услуг одной стороны Соглашения, по сравнению с аналогичными услугами или поставщиками услуг любой другой стороны».*

*«****Доступ к рынку****» означает, что правительства не могут количественно ограничивать ни услуги, ни поставщиков услуг. Также они не могут требовать, чтобы поставщики услуг принимали определенную организационно-правовую форму (например, требовать, чтобы транснациональные корпорации предоставляли услуги только через местную дочернюю компанию, или чтобы социальные услуги предоставлялись исключительно некоммерческими организациями). Такие меры запрещаются проектом ТиСА, даже если они в равной степени относятся к отечественным и к иностранным поставщикам услуг. «****Необратимость****» означает, что, когда правительства принимают на себя обязательства, текущий уровень либерализации рынка услуг автоматически фиксируется, и будущие правительства не смогут принимать более жесткие регуляторные меры. «****Однонаправленность****» означает, что меры, изъятые из-под действия ТиСА, в дальнейшем могут быть изменены только для того, чтобы сделать их более совместимыми с ТиСА, и такие изменения будут зафиксированы навсегда. Кроме того, если мера, изъятая из-под действия ТиСА, будет отменена каким-либо будущим правительством, после этого она не сможет быть восстановлена.*

**Какова структура ТиСА?**

Основной текст ТиСА относится ко всей сфере услуг. Он дополняется Приложениями, которые содержат правила, относящиеся к конкретным секторам. Например, Приложение о телекоммуникациях устанавливает специальные правила, которые применяются только к поставщикам телекоммуникационных услуг и к государственному регулированию телекоммуникаций.

Правительства договариваются об обязательствах по предоставлению доступа к рынкам и национального режима, относящихся ко всем способам поставки услуг (см. Врезку №2). Эти обязательства относятся только к тем секторам сферы услуг, которые соответствующая сторона соглашается включить в свой перечень обязательств (см Врезку №3). В отличие от ГАТС, подход к предоставлению национального режима в рамках ТиСА основан на «списке изъятий» (см. Врезку №1). Это значит, что под действие ТиСА автоматически подпадают все секторы и все регуляторные меры, кроме тех, которые правительства внесут в список изъятий. Подход, основанный на списке изъятий, представляется проблематичным, поскольку правительства могут не защитить важные секторы или регуляторные меры, либо по ошибке, либо из-за сложности процесса[[3]](#footnote-3).

С подходом, основанным на списке изъятий, тесно связан вопрос – будет ли национальный режим автоматически распространяться на новые услуги? Электронная коммерция и цифровая торговля – это примеры важных секторов экономики, которые, однако, не существовали ещё 20 лет назад. 3D-печать и услуги, оказываемые в рамках гиг- экономики с помощью интернет-приложений, такие как Uber и LYFT – это примеры услуг, которые появляются у нас на глазах. Необходимое регулирование этих видов деятельности ещё только разрабатывается. Безоговорочное применение национального режима к услугам, которые ещё даже не изобретены, активно пропагандируемое США, легко может помешать легитимному регулированию, предназначенному для того, чтобы трудящиеся и местные сообщества получали выгоду от инноваций в сфере услуг.

В рамках ТиСА, обязательства по доступу к рынкам устанавливаются посредством перечня обязательств. Это означает, что определенное правительство явным образом перечисляет те секторы, на которые оно намеревается распространить действие Соглашения. Обязательства предоставить доступ к рынкам относятся только к перечисленным секторам экономики. Например, если определенная страна включает строительные услуги в свой перечень обязательств по предоставлению доступа к рынку, то это означает, что она навсегда отказывается от власти ограничивать количество строительных компаний, работающих на ее территории (даже на региональном уровне), либо настаивать на том, чтобы эти строительные компании брали себе местных партнеров.

Если страна предоставляет национальный режим всем поставщикам строительных услуг из других стран ТиСА, то это означает, что она берет на себя обязательство предоставлять строительным компаниям из других стран ТиСА не менее благоприятные условия, чем отечественным строительным компаниям.

Процедура составления перечней обязательств имеет первостепенное значение. Страны, берущие на себя обязательства по либерализации различных секторов, могут исключить определенные способы поставки услуг (см. Врезку №2). Например, страна может включить в свой перечень обязательств предоставление доступа к рынку и национального режима для юридических услуг применительно ко всем способам поставки, кроме "перемещения физических лиц" (способ № 4, по классификации ГАТС). В этом случае иностранные юридические фирмы будут иметь возможность предоставлять онлайн-услуги в указанной стране, предоставлять консультации гражданам данной страны, если граждане выезжают за границу, чтобы получить консультацию, а также открывать свои представительства в указанной стране. При этом сотрудники иностранных юридических фирм не будут иметь права приезжать в указанную страну, чтобы предоставлять юридические услуги там.

***Врезка 2***

*ТиСА распространяется на все четыре способа предоставления услуг и, в принципе, направлено ​​на максимально возможную либерализацию всех четырех способов.*

*"Трансграничная поставка услуг» или Способ №1: например, предоставление юридических консультаций онлайн или открытие счета в иностранном банке, расположенном за границей.*

*"Потребление за рубежом" или Способ №2: например, ремонт судна за рубежом, обучение за границей, или туризм.*

*"Коммерческое присутствие" или Способ №3: например, иностранная школа, открытая в другой стране, или иностранная архитектурная компания, учреждающая местную дочернюю компанию.*

*"Перемещение физических лиц» или Способ №4: например, эксперт по правовым вопросам, который приезжает в страну временно для оказания консультационных услуг или инженер, который направляется за границу на несколько месяцев, чтобы работать над определенным проектом.*

Страны не полностью свободны в составлении своих перечней, поскольку другие участники переговоров оказывают на них давление, добиваясь принятия как можно более широких обязательств. Значительное различие между ГАТС и ТиСА состоит в том, что последнее включает в себя различные механизмы (или условия), такие, как подход, основанный на списке изъятий, необратимость, однонаправленность (см. врезку №1) - которые явно предназначены для того, чтобы вынуждать правительства стран-участниц принимать более широкие обязательства, чем они были бы склонны в других условиях. Дополнительное давление связано с тем обстоятельством, что правительства стран-участниц намерены сделать ТиСА многосторонним соглашением, принятым ВТО. Правила ВТО (ГАТС, статья V.) четко указывают, что подобные региональные или многосторонние соглашения должны иметь "значительный секторальный охват". Таким образом, слишком большое количество изъятий из-под действия ТиСА будет неприемлемым.

**Врезка 3**

*Секторы сферы услуг классифицируются в соответствии с Классификацией основных продуктов (СРС), разработанной Организацией Объединенных Наций.*

*Например, в СРС кодом 8672 обозначаются Инженерные услуги, которые включают в себя следующие виды деятельности[[4]](#footnote-4):*

*• 8672-1 Консультативные и предваряющие стадию проектирования инженерные услуги*

*• 8672-2 - услуги в области проектно-изыскательных работ, касающихся конструкции*

*• 8672-3 - услуги в области проектно-изыскательных работ, связанных с электромеханическими установками*

*• 8672-4 - услуги в области проектно-изыскательных работ, связанные с объектами гражданского строительства*

*• 8672-5 - услуги в области проектно-изыскательных работ, связанные с промышленными предприятиями и производственными процессами*

*• 8672-6 – Инженерные услуги в области проектно-изыскательных работ, связанные с другими проектами*

*• 8672-7 - Инженерные услуги, предоставляемые в ходе строительства и установки оборудования*

*• 8672-9 – Прочие инженерные услуги*

*Когда определенный сектор, например, CPC51 \*\* (услуги в сфере строительства) включается в перечень обязательств без ограничений, под действие ТиСА автоматически подпадают все включенные в него виды деятельности, если только какие-то из них явным образом не внесены в список изъятий. Между тем, CPC51 \*\* - это список, занимающий три страницы, и охватывающий все аспекты строительной деятельности / услуг в сфере строительства.*

**Перспективы**

«Настоящие друзья» начали переговорный процесс, отдельный от Дохийского раунда ВТО, потому что они стремятся заключить далеко идущее соглашение, которое удовлетворит глобальные лоббистские группы корпораций, глубоко разочарованные отсутствием движения в ВТО. В то время как основные нормы, содержащиеся в Основном тексте ТиСА, очень похожи на нормы ГАТС, механизм ведения переговоров построен так, чтобы вынуждать правительства делать значительные уступки. Речь идёт о принятии обязательств, обязательных для исполнения и имеющих постоянный характер. Правительства, принявшие их, будут в дальнейшем связаны условиями международного договора. Помимо Основного текста ТиСА, существуют и секторальные приложения к соглашению. Эти приложения вызывают серьезную озабоченность с точки зрения общественного интереса.

Предложенные (в качестве «содействующих конкуренции») проекты в значительной степени отражают цели и желания ТНК, действующих в сфере услуг. Создавать обязательные для исполнения, негибкие, директивные по своему характеру нормы втайне, при участии только самих переговорщиков и корпоративных лоббистов, без сбалансированного подхода, без учёта других точек зрения, представляющих другие легитимные интересы – это опасно, и конечно, недемократично. На самом деле, только потому, что WikiLeaks опубликовал ряд этих секретных текстов, стало возможным проанализировать их на предмет последствий для трудящихся, потребителей, общественного обслуживания и систем регулирования.

**Структура доклада**

Анализ начинается с изучения влияния на системы регулирования Приложения о внутреннем регулировании и Приложения о прозрачности. Затем следует анализ Приложения о перемещении физических лиц, где обсуждаются последствия содержащихся там норм для трудящихся, занятых в сфере услуг. Затем идёт анализ Приложений о профессиональных услугах, о телекоммуникациях, и об электронной торговле. Следующая часть доклада посвящена разбору

Приложений, посвященных логистике и дистрибуции: услугам доставки, воздушному, морскому, автомобильному транспорту. Затем идёт анализ Приложения о государственных закупках, и записка об общем воздействии на общественное обслуживание.

**Как Тиса может повлиять на способность правительств регулировать сферу услуг?**

**Приложение о внутреннем регулировании и Приложение о прозрачности**

*Эти два приложения явным образом ориентированы на то, чтобы ограничить государственное регулирование в целом (в том числе регуляторные меры, не носящие дискриминационного характера). Это вызывает серьезные опасения по поводу потенциального воздействия ТиСА на способность правительств осуществлять регулирование.*

*Приложение о прозрачности обязывает правительства заранее информировать иностранные корпорации, работающие в сфере услуг, о запланированных регуляторных мерах, и предоставлять им (корпорациям) возможность комментировать эти запланированные меры. Такие, казалось бы, безобидные требования могут усилить давление на регулирующие органы и оказать на них сдерживающее воздействие, особенно в связи с перспективой торговых споров.*

*Приложение о внутреннем регулировании позволяет предъявлять иски по поводу регуляторных мер (даже создающих одинаковые условия для иностранных и отечественных компаний), которые считаются «более обременительными, чем необходимо» для иностранных поставщиков услуг. Сфера применения этих подрывных положений очень широка – она включает в себя лицензирование, квалификационные требования, а также технические стандарты, в том числе те, что обеспечивают качество услуг. Кроме того, положения, содержащиеся в Приложении о внутреннем регулировании, позволяют никому не подотчётной коллегии по разрешению торговых споров пересматривать регуляторные решения избранных правительств.*

***Врезка 4***

*Взаимное признание стандартов происходит, когда две или более страны соглашаются признать стандарты или требования по лицензированию другой страны эквивалентными своим собственным. Например, если существует соглашение о взаимном признании, это будет означать, что специалист, который имеет лицензию на практику в одной юрисдикции будет автоматически иметь право на практику в другой.*

***Врезка 5***

*Недискриминационное регулирование – это государственное регулирование, которое не делает различий между внутренними и зарубежными поставщиками услуг.*

Включая те или иные услуги в перечень своих обязательств согласно Основному тексту ТиСА , правительства предоставляют доступ к рынку и национальный режим иностранным поставщикам услуг из других стран ТиСА. Тем не менее, транснациональные корпорации, работающие в сфере услуг, по-прежнему обеспокоены тем, что национальные регуляторные меры всё ещё могут препятствовать их входу на рынки, или затруднять получение ими прибыли. Например, такие регуляторные меры, как требования градостроительного зонирования, требования по использованию местных языков, или даже трудовые и экологические стандарты могут затруднить, или сделать более дорогостоящим использование доступа к рынку, предоставленного иностранным поставщикам услуг в рамках ТиСА, или в рамках других соглашений. Приложения о внутреннем регулировании и о прозрачности направлены на то, чтобы решить эти проблемы корпораций путём ограничения недискриминационного внутреннего регулирования, касающегося квалификационных требований и лицензирования, а также, возможно (в зависимости от того, каким будет окончательный вариант ТиСА), технических стандартов.

Основная цель данных положений – устранить регулирование, которое считается излишне обременительным для бизнеса, ограничить существующие регуляторные меры, установить упорядоченную процедуру введения новых регуляторных мер, а также помочь иностранным компаниям узнать, какие регуляторные меры на деле применяются. В ГАТС содержится аналогичное обязательство по «упорядочиванию» недискриминационного внутреннего регулирования, но эти переговоры оказались настолько сложными, и вызвали столько разногласий, что завершить их не удалось.

***Врезка 6***

*В контексте Приложения о внутреннем регулировании, «регулирование» понимается как*

* ***Лицензионные требования*** *и процедуры, которые поставщик услуг должен выполнить, чтобы получить разрешение на деятельность. Например, в определенной стране, от поставщика услуг, желающего владеть казино, может требоваться, чтобы он представил чистое криминальное досье, и подтвердил, что располагает капиталом, не меньшим, чем определенная сумма. Для того, чтобы получить лицензию на владение кинотеатром, нужно продемонстрировать, что были соблюдены правила безопасности при строительстве здания, что обеспечено соблюдение требований пожарной безопасности, а также приобрести у кинопрокатной компании прокатное удостоверение, которое доказывает, что фильмы и другие материалы, защищенные авторскими правами, демонстрируются на законных основаниях. Процедуры лицензирования – это процедуры, с помощью которых соответствующее лицо демонстрирует соответствие требованиям.*
* ***Квалификационные требования*** *и процедуры, связанные с компетенцией поставщика определенных услуг. Например, в определенной стране, от врача, возможно, требуется медицинский диплом и несколько лет практики, прежде чем он/а получит разрешение работать хирургом. Журналисты могут быть обязаны иметь диплом по журналистике и принадлежать к национальной ассоциации журналистов. Квалификационные процедуры – это процедуры, посредством которых соответствующее лицо демонстрирует наличие компетенций, необходимых для осуществления определенной деятельности.*
* ***Технические стандарты****[[5]](#footnote-5) относятся к характеристикам оказываемых услуг и к разрешенным способам доставки. Например, водораспределительные компании требуют производить анализ её качества; в медицине запрещено использование некоторых методов. Ссылка на Конвенции МОТ в Приложении о морских транспортных услугах (анализ которого содержится в одном из следующих разделов) позволяет предположить, что трудовые нормы рассматриваются авторами ТиСА как «технические стандарты».*

***Врезка 7***

*Нормы МОТ (технические стандарты) в ТиСА рассматриваются как верхний предел. Единственное упоминание о нормах МОТ в тексте ТиСА, ставшем доступным благодаря утечке, содержится в Приложении о морских транспортных услугах. Это Приложение ссылается на конвенции МОТ как на показатель соблюдения общего требования – не вводить (и не сохранять) произвольное или необоснованное недискриминационное регулирование, которое препятствует иностранным поставщикам услуг. Текст Приложения гласит: "Сторона Соглашения не должна принимать или сохранять технические стандарты, которые не основаны на объективных и прозрачных критериях ...»; «…при определении того, соответствуют ли действия Стороны настоящей статье, должны учитываться международные стандарты, применяемые этой Стороной, такие, как стандарты, принятые Международной морской организацией и Международной организацией труда ". Таким образом, стандарты МОТ и ИМО рассматриваются в качестве верхнего предела. Если правительство устанавливает более высокие стандарты, и, следовательно, использует стандарты МОТ в качестве обязательного минимума – так, как они и должны применяться – ТиСА предоставит другим странам возможность оспорить эти более высокие стандарты как "произвольную или неоправданную дискриминацию или скрытое ограничение" торговли.*

**Принципы, которым правительства должны следовать, принимая регуляторные меры**

Текст ТиСА, ставший известным благодаря утечке, ссылается на вызывающее споры положение ГАТС (Статья VI.4), которое предусматривает, что регуляторные меры (лицензионные и квалификационные требования и технические стандарты) должны:

• приниматься на основе объективных и прозрачных критериев;

• быть не более обременительными, чем необходимо для обеспечения качества услуг[[6]](#footnote-6)

 • не должны ограничивать предоставление самих услуг (например, путём установления более высокой цены).

Значительная часть правительств, ведущих переговоры о заключении ТиСА, выступают за то, чтобы установить **проверку необходимости**, включив эту формулировку ГАТС в текст ТиСА. Проверка необходимости означает, что правительства должны продемонстрировать, что регуляторные меры являются "необходимыми" для достижения целей, признанных легитимными в рамках ТиСА. В общем случае, правительство не может обосновать необходимость регуляторной меры, если имеется менее обременительная альтернатива. Если все возможные регуляторные меры обременительны, правительство должно использовать наименее обременительный вариант.

Приложение о внутреннем регулировании испещрено квадратными скобками. Там говорится, что регуляторные меры должны быть "объективными", "разумными", "своевременными и "недорогими" для иностранных коммерческих предприятий, поставляющих услуги. Окончательный смысл этих неясно сформулированных ограничений права на осуществление регулирования будут определять арбитры, уполномоченные разрешать торговые споры. Эти арбитры получат власть выносить решения по поводу недискриминационных регуляторных мер, нацеленных на защиту общественного интереса. Этот механизм может оказать разрушительное воздействие на системы регулирования[[7]](#footnote-7).

Приложение о прозрачности также предоставляет частным компаниям возможность давать комментарии на регуляторные меры, прежде чем они вступят в силу. Кроме того, оно требует, чтобы у всех правительств были механизмы реагирования на запросы, поступающие от поставщиков услуг относительно существующих требований и стандартов. Это может привести к тому, что запланированные регуляторные меры будут отменены, смягчены, или отложены, если правительства не смогут предоставить удовлетворительные объяснения того, каким образом эти регуляторные меры основываются на объективных и прозрачных критериях – притом, что сами эти термины являются неопределенными. Правительства должны будут показать, что регуляторные меры принимаются беспристрастно, объективно, разумно и независимо. Это условие превышает те обязательства, которые государства берут на себя при предоставлении национального режима – не дискриминировать иностранных поставщиков, в том числе в ходе судебных разбирательств, при подаче заявок, и в ходе мониторинга.

В тексте Приложения часто появляется ещё одно условие, относящееся ко времени обработки заявок на получение лицензии и предоставления информации, относящейся к подаче заявок – иностранные компании не должны сталкиваться с чрезмерными задержками в этих процедурах. Такие слова, как "разумный" и "чрезмерный" не ясны, и они могут быть интерпретированы по-разному. Это предоставляет иностранному бизнесу возможность оспаривать процедуру принятия регуляторных мер и само их содержание. В зависимости от интерпретации, правительствам может становиться всё труднее разрабатывать и применять регуляторные меры, нацеленные на защиту прав трудящихся, потребителей и окружающей среды.

**Правительства должны стремиться к гармонизации существующих регуляторных мер.**

Гармонизация регулирования между странами является абсолютно необходимой предпосылкой для создания единого глобального рынка услуг, в рамках которого станет возможна экономия на масштабе в рамках всей глобальной сферы услуг.

Основной текст ТиСА предусматривает различные способы гармонизации лицензионных и квалификационных требований, а также технических стандартов. Большинство из этих положений предполагают добровольный, а не обязательный характер гармонизации. Текст устанавливает, что страны-участницы ТиСА могут взаимно признавать образование или опыт работы, полученные в других странах ТиСА, лицензии и сертификаты, выданные там, и другие требования, посредством двусторонних соглашений, которые должны оставаться открытыми для присоединения других стран.

В случае одностороннего признания квалификационных требований другой страны (дипломы, сертификаты, и т.д.), страна должна предоставить всем другим странам-участницам ТиСА равные возможности доказать, что их квалификационные требования также должны быть признаны. Правительствам также рекомендуется согласовать критерии допуска к профессиональной деятельности в формате многостороннего соглашения.

**Предоставление бизнесу возможности лоббировать принятие удобных регуляторных мер**

 Приложение о прозрачности требует, чтобы правительства публиковали ("в соответствии со своим национальным законодательством и правовой системой», «в той мере, в какой это возможно») проекты всех запланированных регуляторных мер. При этом они должны оставлять достаточно времени между публикацией и датой вступления в силу, чтобы предоставить "заинтересованным лицам" - то есть корпорациям, возможность представить свои комментарии по поводу новых регуляторных мер.

Правительства должны также публиковать обоснование каждой новой регуляторной меры. Это важное положение, так как оно предоставляет иностранным компаниям формальную возможность оспаривать обоснования регуляторных мер и выдвигать встречные предложения, позволяющие достигать тех же целей другими способами, в меньшей степени ограничивающими торговлю. Правительства будут обязаны создать органы, собирающие комментарии бизнес-сообщества, и реагирующие на них. Это может привести к деполитизации процесса принятия регуляторных мер. Правительства будут удерживаться от принятия регуляторных мер, основанных на ясных политических приоритетах, но могущих быть оспоренными бизнес-сообществом с помощью «надёжных научных аргументов».

Однако регулирование, по самой своей сути, является политическим процессом, в ходе которого регулирующие инстанции ставят во главу угла социальные потребности, чтобы содействовать общему благу. Часто эти решения расходятся с неписаными нормами экономической эффективности, которые бизнес называет «соображениями, основанными на здравом смысле». В этом и состоит политика. Часто интересы различных социальных групп противоречат друг другу; выборные должностные лица и регулирующие органы должны принимать решение, каким интересам отдать предпочтение, руководствуясь политическими критериями.

 Например, крупная горнодобывающая компания, заинтересованная в освоении ресурсов определенного региона, может утверждать, что её деятельность создаст рабочие места и будет приносить доход. Однако местные сообщества могут отказаться допустить деятельность этой компании, потому что считают более важным сохранить чистоту окружающей среды и своей среды обитания, чем привлечь инвестиции для обеспечения такого спорного достижения, как «рост». Каким бы ни было решение этой дилеммы, это, по сути, вопрос ценностей, а значит – политический вопрос. Регулирующие органы должны пользоваться полной свободой при рассмотрении таких вопросов, принимая во внимание все аргументы, и не опасаясь, что компании используют положения торговых соглашений, чтобы подвергнуть сомнению и оспорить их суждение. Иностранные компании уже имеют доступ к национальным системам правосудия, чтобы оспаривать регуляторные меры, против которых они возражают. Во многих случаях, национальные суды отменяли обременительные законы и регуляторные нормы. Именно это право уже оговаривается в Основном тексте ТиСА, который гласит, что каждая Сторона "должна иметь судебные, арбитражные или административные органы, или процедуры, которые, в случае запроса со стороны поставщика услуг, являющегося заинтересованной стороной, обеспечивают быстрое рассмотрение и, в случае необходимости, исправление административных решений, затрагивающих торговлю услугами».

Предоставление, в рамках ТиСА, новых прав иностранным компаниям, чтобы они смогли оспаривать и, возможно, добиваться отмены регуляторных мер, влияющих на сферу услуг, наносит ущерб интересам общества.

**Как ТиСА ставит под угрозу права трудящихся, натравливая нас друг на друга.**

**Приложение о перемещении физических лиц**

*Это приложение относится ко всем секторам сферы услуг. Его цель состоит в том, чтобы превратить большие группы трудящихся, которые в настоящее время работают в условиях защищенной занятости, имеют право на ведение коллективных переговоров и другие трудовые права, в "поставщиков услуг", работающих по срочным трудовым контрактам, с ослабленной защитой занятости, более низкими заработными платами, без права на объединение в профсоюзы и ведение коллективных переговоров, и без возможности получить постоянный вид на жительство или гражданство принимающей страны.*

Предоставление услуг посредством перемещения физических лиц является четвертым способом поставки услуг (по классификации ГАТС). Когда услуги оказываются посредством перемещения физических лиц, это означает, что поставщики услуг приезжают, на какое-то ограниченное время, в другую страну, являющуюся стороной соглашения, чтобы предоставлять свои услуги.

Приложение признает, что существуют поставщики услуг (подрядчики, чьи условия занятости изложены в их контракте) и наемные работники (чьи условия занятости защищены национальным трудовым законодательством и коллективными договорами). Каждая страна решает, какие секторы сферы услуг она будет включать в свой перечень обязательств. Включенные секторы будут открыты для иностранных поставщиков услуг, на условиях, разъясненных каждой страной в её перечне обязательств. В случае, если во включенном секторе есть рабочие места для низкоквалифицированных работников, и, если эти рабочие места не внесены данной страной в список изъятий, следует ожидать, что здесь получат возможности трудоустройства низкоквалифицированные мигранты. Тем не менее, такие работники (переименованные в «поставщиков услуг») не обязательно будут защищены национальным трудовым законодательством принимающей страны. Их контракты и

условия занятости могут предусматривать более слабую защиту, чем это требуется в случае отечественных работников. Кроме того, их статус напрямую зависит от фирмы, которая их нанимает; если они теряют работу или вызывают недовольство у своего работодателя, они не имеют права оставаться в принимающей стране.

***Врезка 8***

*Некоторые примеры этого способа предоставления услуг будут выглядеть так:*

*• Независимый инженер, нанятый фирмой в другой стране, чтобы разработать определенный продукт или проект строительства*

*• Юрист, работающий на компанию, и направленный на работу в её дочернюю компанию в другой стране*

*• парикмахеры и медицинские сестры, получающие разрешение на работу по своей профессии в течение определенного периода времени в другой стране*

*• Фрилансер, специализирующийся в ИТ, нанятый для работы в определенном проекте за рубежом в течение одного года.*

Как правило, развитые страны, которые участвуют в двусторонних и региональных торговых соглашениях, посвященных этому способу предоставления услуг (посредством перемещения физических лиц), ограничивают его применение менеджерами и высококвалифицированными специалистами. С другой стороны, развивающиеся страны, где много низкоквалифицированных трудящихся и трудящихся со средним уровнем квалификации, заинтересованы в том, чтобы эти обязательства относились и к услугам, предоставляемым низкоквалифицированными работниками, чтобы их граждане могли найти заработок за рубежом, и пересылали бы деньги на родину.

**Кого затрагивает Приложение?**

Приложение о перемещении физических лиц проводит различие между «поставщиками услуг» и «гражданами какой-либо Стороны, которых нанимают поставщики услуг какой-либо Стороны", с одной стороны, и "лицами, желающими получить доступ на рынок труда Стороны», с другой стороны. Соглашение распространяется только на тех, кто относится к первой категории.

Различие между работником и поставщиком услуг может быть неясным. Высококвалифицированные специалисты, которые предпочли бы заключать договоры гражданско-правового характера (например, фрилансеры, разрабатывающие приложения в сфере ИТ) являются поставщиками услуг и должны получать выгоду от Соглашения. Однако, лица, работающие в соответствии с трудовым законодательством (например, медсестры) являются наемными работниками и должны быть исключены из сферы действия Соглашения. Это не означает, что наемным работникам не должны быть предоставлены возможности трудоустройства за рубежом. Речь идёт о том, что трудящиеся-мигранты должны находиться под защитой трудового законодательства, и что им должны быть гарантированы условия труда, исключающие дискриминацию.

ТиСА не является инструментом, гарантирующим защищенную занятость и соблюдение прав трудящихся. Напротив, это Соглашение продвигает модель трудовых отношений, подразумевающую эксплуатацию и трудящихся-мигрантов, и работников принимающей страны.

В тексте, ставшем доступным благодаря утечке в феврале 2015 года, был длинный список секторов, которые странам-участницам предлагалось открыть для иностранных "поставщиков услуг" (так их там называют – в действительности же это наемные работники).

Этот список[[8]](#footnote-8) включает наемных работников, занятых оказанием таких услуг, как:

• медицинские и стоматологические услуги, в том числе общего характера, специализированные и консультативные;

• ветеринарные услуги;

• услуги, предоставляемые акушерками, медицинскими сестрами, физиотерапевтами и младшим медицинским персоналом;

• библиотечные и архивные услуги;

• Строительные работы общего характера при возведении зданий;

• услуги по ассенизации;

• услуги по обеспечению питанием, как с полным ресторанным обслуживанием, так и в заведениях самообслуживания;

• услуги питейных заведений, как с наличием развлечений, так и без них;

• услуги туристических гидов.

Многие из перечисленных выше секторов включают в себя работы, которые обычно выполняются неквалифицированными и среднеквалифицированными работниками, нуждающимися в полной защите национального трудового законодательства. В тексте, опубликованном благодаря утечке в апреле 2015 года, этот список отсутствует, но у любой из сторон по-прежнему есть возможность взять на себя обязательство открыть свои границы для иностранной рабочей силы в этих секторах.

***Врезка 9***

*Если страна включает в список своих обязательств "Питейные услуги без развлечений", то это означает, что она откроет свои границы для официантов и официанток (и других специалистов, участвующих в работе питейных заведений) из всех остальных стран ТиСА. В настоящее время во всех странах, участвующих в переговорах, официанты и официантки являются наемными работниками, с которыми должен заключаться трудовой договор. Тем не менее, когда они будут выступать в качестве «поставщиков услуг», с ними будет заключаться договор гражданско-правового характера об оказании услуг, на ограниченный период времени, аналогичной договору с ИТ-фрилансером, который помогает компании создать веб-сайт и получает вознаграждение за этот конкретный проект. Такие работники не будут защищены трудовым законодательством; это может привести к тому, что они будут подвергаться эксплуатации. Кроме того, местные жители, занятые в питейных заведениях, могут столкнуться с конкуренцией со стороны незащищенных работников, заработная плата которых будет ниже заработной платы в этом секторе, установленной посредством коллективных переговоров, а в ряде случаев – даже ниже минимального размера оплаты труда.*

Опасность заключается в том, что частные агентства занятости и кадровые агентства получат возможность предоставлять рабочую силу для работы в других странах, всего лишь переименовывая наемных работников в «поставщиков услуг» по временным контрактам. Если страна включит определенный сектор сферы услуг в свой перечень обязательств по данному Приложению, ей будет запрещено требовать от иностранных поставщиков услуг, желающих работать в этом секторе, чтобы они нанимали местных работников, обладающих подходящей квалификацией. С этой целью проект Приложения предусматривает, что информация о требованиях, о разновидностях разрешений на работу, о процедурах подачи заявок, о взимаемых сборах, о необходимых документах, о существующих ограничениях (например, об ограничениях срока пребывания, о том, сколько раз разрешен въезд, о правилах продления срока пребывания) должна быть легко доступна, и что процедуры, связанные с временным перемещением рабочих и специалистов должны быть не более обременительными, чем это необходимо. Проект также требует, чтобы заявки обрабатывались быстро и оперативно.

**Последствия ТиСА для архитекторов, инженеров, юристов, бухгалтеров и преподавателей**

**Приложение о профессиональных услугах[[9]](#footnote-9)**

*В целом, Приложение направлено на устранение многих требований для допуска к профессиональной деятельности. Оно должно гарантировать, что либерализация, достигнутая в рамках ТиСА, будет всеобъемлющей и бесповоротной. Приложение устраняет препятствия на пути перемещения специалистов, и облегчает конкурентоспособным участникам рынка профессиональных услуг проникновение на зарубежные рынки. Например, если компании, в случае необходимости, смогут без ограничений направлять своих сотрудников на работу за границу, это облегчит для конкурентоспособной юридической фирмы получение зарубежных заказов.*

*Установление общих критериев квалификации и устранение ограничений, препятствующих движению специалистов из страны в страну, не произойдет в один день. Постепенно, это позволило бы крупным компаниям нанимать специалистов из тех стран, где их много, что привело бы к понижению доходов [аналогичных] специалистов. Кроме того, многим поставщикам услуг станет легче предоставлять услуги через Интернет. Эта тенденция также изменит ситуацию на рынке труда для специалистов. Например, юридические фирмы смогут более легко предоставлять юридические консультации онлайн во всех странах ТиСА.*

**Какие профессиональные услуги подпадают под действие Приложения?**

Данное Приложение относится к регуляторным мерам правительств, затрагивающим торговлю профессиональными услугами. В тексте, опубликованном благодаря утечке, «профессиональные услуги» понимаются в широком смысле, и включают в себя юридические услуги (связанные с национальным, иностранным и международным правом), бухгалтерские услуги, услуги в области аудита, услуги, связанные с налогообложением, услуги в области архитектуры, инженерные и комплексные инженерные услуги, услуги по городскому планированию и ландшафтной архитектуре; научные и консультативные услуги, связанные с инженерным делом, услуги по техническим испытаниям и анализу; ветеринарные услуги; услуги частного образования; инженерные услуги в области строительства.

В тексте Приложения много квадратных скобок, что свидетельствует о значительных разногласиях между участниками переговоров по поводу того, до какой степени ТиСА должно ограничить государственное регулирование профессиональных услуг.

Тем не менее, текст, опубликованный в результате утечки, содержит некоторые радикальные предложения. Например, Австралия предложила положение, согласно которому однажды достигнутый уровень либерализации с точки зрения "доступа к рынку", должен быть зафиксирован. Это означает, что если страна открыла или дерегулировала свой рынок профессиональных услуг, это будет невозможно отменить.

**Отмена требований, которым в настоящее время должны соответствовать поставщики профессиональных услуг**

Страна, принявшая полный перечень обязательств в рамках ТиСА, не имеет права требовать от иностранных поставщиков услуг, в качестве обязательного условия работы на своей территории, чтобы они открывали или сохраняли в этой стране своё представительство, или поддерживали какую-либо другую форму коммерческого присутствия. Таким образом, к примеру, иностранные бухгалтеры смогут предоставлять отечественным компаниям налоговые или бухгалтерские услуги через Интернет, не будучи обязаны открывать свой офис в этой стране. Этот же подход будет применяться к юридическим, инженерным и другим профессиональным услугам, подпадающим под действие ТиСА. Обязательства, предусмотренные ТиСА, также будут запрещать вводить ограничения на участие иностранного капитала в отечественных предприятиях, требовать, чтобы предприятия находились в совместной собственности с резидентами, или чтобы резиденты участвовали в управлении.

Рассмотрим, в качестве примера, частное образование. От иностранных частных школ часто требуется, чтобы они поддерживали определенный минимальный уровень участия местных жителей, чтобы обеспечить интеграцию школы в местные сообщества. От иностранной школы может требоваться, чтобы она финансировалась частично из местных источников (что противоречит статье 5 Приложения, «Участие иностранного капитала»), или чтобы часть администрации школы набиралась из местных жителей (что противоречит статье 6 Приложения, «Иностранное партнерство или ограничение участия в управлении "). В других случаях, иностранная частная школа должна принять форму совместного предприятия с местной школой, например, чтобы обеспечить определенную степень местного контроля и участия в определении содержания образовательного процесса.

Включение образования в число профессиональных услуг, подпадающих под действие данного Приложения ТиСА[[10]](#footnote-10), может сделать необратимым нынешний уровень коммерциализации образования и усилить давление в пользу дальнейшей приватизации.

Например, нормы относительно доступа к рынку могут ограничить возможности стран, принимающих на себя обязательства по образовательным услугам, препятствовать выходу на рынок коммерческих частных школ и образовательных учреждений, и регулировать их деятельность. ТиСА нацелено на обеспечение "конкурентного нейтралитета", то есть равенства условий, в которых действуют государственные и частные поставщики услуг. Это означает, что правительства будут лишены возможности создавать более благоприятные условия для государственных школ. Торговые соглашения могут также негативно повлиять на способность властей обеспечивать качество предоставляемого образования. ТиСА, как и ГАТС, ориентировано на продвижение свободной торговли услугами, гарантируя открытость рынков для всех. Однако очень вероятно, что, предоставляя беспрепятственный доступ к рынку любым иностранным образовательным организациям, правительства откроют двери перед потоком поставщиков весьма сомнительного качества[[11]](#footnote-11).

***Врезка 10***

*Правительства установили требования и правила, которые служат общественным интересам и содействуют инклюзивности. Например, требование, чтобы поставщики услуг учреждали юридическое лицо (открывали офис) в той стране, где они работают, защищает местных поставщиков услуг от иностранной конкуренции и позволяет государству более плотно контролировать их деятельность в целях защиты потребителей. Требование, чтобы иностранные инвесторы учреждали совместные предприятия с местными партнерами может увеличить передачу навыков. Требование, чтобы иностранные поставщики услуг, нанимали некоторый минимум местных жителей, может увеличивать занятость и создавать новые возможности для обучения, доступные местным жителям.*

В некоторых странах, в том числе в Канаде, Исландии и Словакии[[12]](#footnote-12), обычно требуется, чтобы большую часть мест в правлениях юридических фирм занимали лицензированные специалисты. Эта норма установлена, чтобы гарантировать высокое качество обслуживания и ответственное управление, которое соответствует профессиональным ценностям и профессиональной этике. Тем не менее, в других странах, например, в Австрии, Эстонии и Латвии[[13]](#footnote-13), нет никаких ограничений, относящихся к составу совета директоров. В этих странах не требуется даже, чтобы хотя бы один лицензированный специалист входил в состав правления. В таких странах, юридические фирмы имеют право (и, возможно, захотят) осуществлять свою деятельность исключительно под руководством бизнес-менеджеров, которые, как правило, принимают решения, неукоснительно следуя логике максимизации прибыли. Приложение ставит под удар те требования к составу правлений и руководства, которые содержатся в исландском, канадском и словацком законодательстве, и предназначены для обеспечения качества услуг и ответственного управления. Также эти требования ориентированы на то, чтобы юридические фирмы создавались самими юристами, а не бизнесменами, которые не изучали право, и даже могут быть вообще не связаны с этой отраслью.

***Врезка 11***

***Проверка экономических потребностей*** *обычно включает в себя соотнесение количества поставщиков с размерами рынка и уровнем производительности.*

*Регулирующие органы, выдающие новые лицензии, стремятся к поддержанию здорового уровня конкуренции на определенном рынке. ТиСА стремится упразднить проверку экономических потребностей, широко применяемую именно в сфере профессиональных услуг.*

Еще одно положение нацелено на то, чтобы позволить юристам работать вахтовым методом. Это позволило бы избежать перемещения сотрудников вместе с семьей, так как юрист мог бы, например, улетать на выходные и возвращаться на работу в понедельник. Можно ожидать, что подобная гибкость приведет к значительному увеличению конкуренции, так как в ряде стран наблюдается переизбыток юристов, которые могли бы быть использованы для временной работы в других странах в рамках этой системы. Очевидно, что эти иностранные юристы, практикующие в области международного и иностранного права, будут освобождены от обычных визовых требований, равно как и от необходимости получать лицензию, предоставляющую право оказывать услуги в области национального законодательства в той стране, где предоставляются услуги. В то время как эта система может снизить стоимость некоторых юридических услуг, она также может привести к тому, что глобальные фирмы установят монополию на оказание прибыльных услуг в области международного и иностранного права, и будут снимать все сливки.

**Сотрудничество в сфере квалификационных требований, лицензирования и регистрации**

Требования к профессиональной квалификации и правила лицензирования, как правило, устанавливаются национальными регуляторами, или делегированы самоуправляемым профессиональным ассоциациям, которые устанавливают критерии квалификации, необходимой для осуществления профессиональной деятельности, и поддерживают стандарты, необходимые для защиты потребителей.

Приложение предполагает установление принципов и механизмов, на основе которых стороны смогут добровольно сотрудничать в сфере регуляций, чтобы продвигать торговлю профессиональными услугами. Речь идёт, главным образом, о содействии двусторонним или многосторонним диалогам о профессиональных квалификациях, лицензировании и процедурах регистрации с целью достижения большего взаимного признания. ТиСА также предполагает создание Рабочей группы по профессиональным услугам. Эта Группа будет способствовать продолжающемуся сотрудничеству в области регулирования и диалогу между регулирующими органами.

***Врезка 12***

*ТиСА сделает более легким ведение бизнеса за рубежом для таких предприятий, как архитектурные бюро, юридические фирмы и инженерные компании. Оно создаст возможности зарубежного трудоустройства для специалистов, особенно с редко встречающимися навыками и профессиями. С другой стороны, отечественные поставщики профессиональных услуг станут подвергаться воздействию международной конкуренции. Возможно, что им придется снизить цену своих услуг, или изменить свои модели ведения бизнеса, чтобы справиться с новыми конкурентами. Поскольку требование открывать офис в той стране, где оказываются услуги, и другие аналогичные требования, будут отменены, возможно, что однажды мы увидим Uber для юристов. Может возникнуть интернет-платформа, где юристы из разных стран будут предлагать свои услуги на открытом рынке за гораздо более низкие ставки, чем те, что назначаются местными юристами. Эту идею обсуждают различные блоггеры и бизнес-аналитики. Однако её применение создаст огромные проблемы с точки зрения регулирования, и с точки зрения защиты интересов потребителей.*

**Воздействие ТиСА на телефонию, интернет, телевидение и радио**

**Приложение о телекоммуникациях**

*Данное Приложение касается доступа к рынкам и национального режима для всех телекоммуникационных компаний, оказывающих услуги в области индивидуальных коммуникаций (телефоны, текстовые сообщения, интернет) и, отчасти, в области телерадиовещания. Посредством этого Приложения, ТиСА гарантирует доступ к физическим сетям и к сетям связи на недискриминационной основе, в целях усиления конкуренции. Для этого, основные поставщики услуг (как правило, предприятия, в настоящее время или ранее принадлежащие государству), а также более мелкие поставщики будут обязаны выполнять ряд требований, чтобы обеспечить равный доступ.*

*Помимо этого, в Приложении излагаются дополнительные (помимо включенных в Основной текст) обязательства государств по обеспечению прозрачности. Эти обязательства нацелены на то, чтобы процедуры принятия регуляторных мер, распределение частот, и независимость регулирующих органов не использовались для продвижения отечественных экономических интересов.*

*Это Приложение позволит глобальным телекоммуникационным компаниям выйти на новые рынки, не сталкиваясь с менее благоприятными условиями, чем те, в которых работают отечественные операторы связи. В целом, в контексте слияний и поглощений, а также усиления конкуренций в сфере телекоммуникаций, ТиСА усиливает тенденцию консолидации рынка и способствует росту и без того огромных телекоммуникационных компаний (см диаграмму).*

(Источник диаграммы (на странице 15 оригинального текста): <http://www.cable-europe.eu/ff-ye2014-cable-industry-consolidation> )

**В чём заключается цель данного Приложения?**

Приложение о телекоммуникациях установит обязательные правила, которые упрощают международную конкуренцию в сфере телекоммуникаций. Оно опирается на существующие положения ВТО, регулирующие этот сектор, но расширяет их применение. Основная задача Приложения – предоставление иностранным операторам доступа к телекоммуникационным сетям и инфраструктуре, как к частным, так и к государственным. Создание условий для трансграничного предоставления услуг и открытия рынков в сфере телекоммуникационных услуг включает в себя, в большинстве случаев, принуждение национальных телекоммуникационных операторов предоставлять иностранным конкурентам доступ к своим существующим сетям. Открытие рынков для иностранных конкурентов может привести к предоставлению потребителям более широкого выбора и к более активной ценовой конкуренции, но затрагивает также и проблему справедливости. Существующие сети и объекты инфраструктуры, которые обеспечивают передачу данных и голоса, были построены, как правило, за счет государства, государственными предприятиями, или сильно регулируемыми монополиями. Несмотря на то, что многие из основных операторов с тех пор были приватизированы, они, зачастую, по-прежнему обязаны предоставлять универсальные услуги связи. Это значит, что их телекоммуникационные сети должны охватывать все части страны, и что их услуги должны оказываться всему населению. Это может требовать дорогостоящих инвестиций в инфраструктуру; однако положения ТиСА предоставят иностранным конкурентам доступ к существующим сетям по себестоимости. Это создает проблемы с точки зрения регулирования, особенно в развивающихся странах или бедных регионах, где сети все еще не являются в полной мере универсальными. В таких ситуациях, трудно заставить иностранные компании разделить бремя создания инфраструктуры за счет повышения платы за подключения к сети или с помощью наценок.

Приложение о телекоммуникациях также должно оказать влияние на формирование национальных перечней обязательств. После доработки, оно будет играть роль шаблона, демонстрирующего, как такие обязательства должны быть структурированы. Наибольшую тревогу вызывают такие его положения, как запрет вводить ограничения на собственность для иностранцев и ограничения на трансграничное предоставление услуг, а также запрет на предоставление преференций государственным телекоммуникационным операторам. В тексте, опубликованном благодаря утечке, остается много квадратных скобок. Это означает, что между сторонами остается много разногласий. Тем не менее, хотя многие вопросы до сих пор не решены окончательно, не вызывает сомнения, что это Приложение до какой-то степени свяжет руки регулирующих органов по целому ряду ключевых вопросов.

**Какие телекоммуникационные услуги подпадают под действие Приложения?**

ТиСА охватывает все существующие и будущие индивидуальные коммуникации (телефон, текстовые сообщения, интернет) и, в некоторой степени, средства массовой коммуникации (телевидение и радио). Многие отраслевые аналитики утверждают, что если новая телекоммуникационная услуга будет разработана после того, как ТиСА вступит в силу, она, скорее всего, будет автоматически включена в сферу действия этого соглашения, особенно в том, что касается предоставления национального режима. Между тем, сфера телекоммуникаций регулируется значительным набором мер, которые ограничивают, обусловливают выполнением тех или иных требований, и распределяют доступ к физическим сетям. В отличие от ГАТС, которое полностью исключило из сферы своего действия телерадиовещание, ТиСА может открыть доступ, гарантируя иностранным телерадиокомпаниям и операторам кабельного телевидения недискриминационный доступ к национальным сетям передачи данных. Вещание все чаще происходит через Интернет, и многие страны испытывают затруднения в связи с вопросом – следует ли регулировать этот доступ, и если следует, то как? Этот вопрос особенно значим там, где действуют правила, регулирующие содержание телерадиовещания в целях поддержки местной индустрии культуры и культурного разнообразия. Обязательства по телекоммуникациям в рамках ГАТС полностью исключали телерадиовещание; ТиСА же будет охватывать телерадиовещание, постольку, поскольку речь идёт о доступе к рынкам и об обеспечении прозрачности – упоминаний национального режима в тексте пока нет. Это означает, что стороны ТиСА должны будут обеспечить прозрачность и недискриминационный доступ кабельных провайдеров к телекоммуникационным сетям. Некоторые страны предлагают включить в сферу действия ТиСА услуги обработки данных онлайн, облачные хранилища базы данных, а также услуги поиска информации. Если это будет согласовано, сфера действия ТиСА станет ещё более широкой.

**Устранение требований и ограничений**

Приложение предусматривает, что не должно быть никаких ограничений доли телекоммуникационных предприятий, принадлежащих иностранцам; не должно быть требований создания совместных предприятий, и требований создавать местную [дочернюю] компанию, чтобы действовать в другой стране ТиСА. Помимо того, не должно быть никаких ограничений количества выдаваемых лицензий, кроме как с целью присвоения частот и других дефицитных ресурсов. Таким образом, облегчается доступ к рынкам для глобальных корпораций.

(Источник диаграммы (на странице 16 оригинального текста): <http://www.frugaldad.com/media-consolidation-infographic> )

В большинстве стран ТиСА есть по крайней мере один государственный телевизионный канал; телефонные компании тоже во многих случаях частично принадлежат государству. Это происходит потому, что создание телефонной сети является дорогостоящим делом. В прошлом такие большие проекты могли быть осуществлены только в государственном секторе, так как привлечь частный капитал для создания этих сетей было нелегко. Хотя многие такие сети были приватизированы за последние десятилетия, телекоммуникационные предприятия по-прежнему используют инфраструктуру, которая была построена за деньги налогоплательщиков. Чтобы обеспечить «равенство условий», Приложение предусматривает, что доступ к таким сетям и инфраструктуре должны стать доступными для всех заинтересованных операторов телекоммуникационных услуг других стран ТиСА. Зарубежным телекоммуникационным компаниям должно быть разрешено подключаться к национальным сетям и вести свою деятельность.

**Регуляторные меры должны быть основаны на принципе нейтральности.**

Хотя ряд статей Приложения предусматривают возможность политики регулирования, в большинстве из них регуляторные меры рассматриваются в качестве исключений из общего правила. Например, статья 10 гласит: "*каждая Сторона обеспечивает, чтобы доступ и использование государственных телекоммуникационных сетей или услуг не ограничивались никакими условиями, кроме тех, которые необходимы: (а) для обеспечения выполнения обязательств по общественному обслуживанию операторами государственных телекоммуникационных сетей или услуг, в особенности – сохранения ими способности оказывать универсальные услуги; и (б) для сохранения технической целостности государственных телекоммуникационных сетей и услуг*».

Другая статья позволяет странам осуществлять регулирование, предвосхищая рыночные тенденции, или на них ориентируясь. Хотя в её тексте упоминается, что государства должны признавать, что "*важно полагаться на силы рыночной конкуренции, чтобы обеспечить широкий выбор телекоммуникационных услуг*", эта статья отводит определенное место также и регулированию, которое может быть оспорено. Также, говоря о регуляторных мерах, запланированных правительствами, ТиСА предоставляет частным телекоммуникационным компаниям право обращаться в независимый орган, регулирующий телекоммуникации в определенной стране, с просьбой принять решение о том, что непосредственное регулирование со стороны государства не является необходимым. Регулирующий орган обязан рассмотреть подобные просьбы, и, если он с ними согласится, государство будет обязано отказаться от применения регуляторных мер.

**Обеспечение равных условий**

Приложение предусматривает, что в целях обеспечения национального режима, органы, регулирующие рынок телекоммуникаций в стране, должны быть независимыми, и должны предоставлять местным операторам не более благоприятные условия, чем зарубежным. Эти органы должны обладать достаточными ресурсами (финансами, сотрудниками, возможностями), а также правом применять санкции. Органы, регулирующие рынок телекоммуникаций, должны также проявлять беспристрастие при решении таких вопросов, как распределение спектра частот. Ряд других статей относятся к таким темам, как технологическая нейтральность, функциональная совместимость, предоставление доступа к арендуемым линиям и установление цен за эти услуги, объединение сетей (включая и технические вопросы, и правовые вопросы, такие, как соглашения об объединении, и положения о прозрачности, в том числе, что соглашения об объединении сетей должны публиковаться).

Например, когда иностранный оператор мобильной связи подаёт запрос на объединение сетей с местным оператором, местный оператор обязан вступить в переговоры. Нормы, содержащиеся в Приложении, также гарантируют, что иностранные операторы не будут подвергаться дискриминации, когда они покупают услуги для последующей перепродажи. Примером перепродажи услуг является ситуация, когда иностранная компания, которая устанавливает интернет-точки доступа, покупает пропускную способность от местного оператора и перепродаёт её своим клиентам (подобно тому, как это делают интернет-кафе). Также в приложении перечислены обязательства основных операторов[[14]](#footnote-14), которые направлены на обеспечение равных условий для более мелких операторов.

Приложение также предусматривает, что должна публиковаться информация о наличном состоянии частотных диапазонов стран ТиСА, и что при распределении спектра частот должны применяться рыночные подходы. Таким образом, присвоение частоты новой государственной телекомпании, ориентирующейся не только на коммерческую выгоду, может быть оспорено.

Таким же образом, распределение телефонных номеров должно производиться на недискриминационной основе; должна быть обеспечена переносимость номера между всеми операторами, чтобы клиенты могли легко переходить от одного оператора к другому.

Регулируемые тарифы на роуминг (звонки и сообщения) разрешены до тех пор, как они применяются на недискриминационной основе.

Приложение также требует от крупных операторов предлагать свои услуги для продажи другим поставщикам телекоммуникационных услуг в разукрупненном виде. Например, крупный оператор должен отдельно продавать мощность волоконно-оптических линий связи, отдельно – мощность медных проводов, и отдельно - мощность антенн, по ценам, «приближенным к издержкам производства, которые будут разумными, недискриминационными и прозрачными", с тем, чтобы открыть новым участникам доступ к рынку и содействовать конкуренции. Некоторые страны, такие как США в 1996 году, приняли законы о несвязанных элементах сетей, чтобы продвигать конкуренцию и либерализацию в секторе телекоммуникаций. Как и другие приложения, Приложение о телекоммуникациях требует сотрудничества между странами для обмена информацией по вопросам технологического развития и технических

аспектов предоставления услуг, а также по поводу регулирования, в том числе – о технических стандартах.

**Предоставление неправомерного влияния бизнес-сообществу**

Статья о прозрачности содержит предложение, которое отражает дух Приложения о прозрачности. Идея состоит в том, чтобы обязать (и придать этому обязательству силу международной правовой нормы) каждую страну ТиСА установить процедуру, с помощью которой иностранные поставщики телекоммуникационных услуг смогут комментировать проекты регуляторных мер, прежде чем они будут приняты в стране её парламентом или другими регулирующими инстанциями. Страны также должны будут публиковать проекты регуляторных мер, оставляя достаточное время для подачи комментариев, и объяснять, зачем эти меры нужны. Обычно такие положения о прозрачности предусматривают такую форму оценки последствий регуляторных мер, и диалога по их поводу, которая обеспечивает значительные возможности для бизнес-лоббирования. В результате, принятие новой регуляторной меры может быть заблокировано; от неё могут отказаться, или смягчить её до вступления в силу.

**Инфраструктура ТиСА для сторон ТиСА**

Эта статья предназначена для того, чтобы предоставить телекоммуникационным операторам из стран ТиСА доступ ко всем подводным кабельным сетям. Это поставит в невыгодное положение телекоммуникационные компании из стран, не входящих в ТиСА, если не в том смысле, что они будут полностью лишены доступа, то, конечно, в том, что им доступ будет обходиться дороже. Определенным образом, это положение сосредоточит доступ к физическим сетям в руках членов ТиСА, что обеспечит преимущество компаниям из стран ТиСА.

**Продвижение уберизации услуг.**

**Приложение об электронной коммерции**

*Хотя детали Приложения об электронной коммерции всё ещё обсуждаются, положения, содержащиеся в проекте, создадут дерегулированную среду, облегчающую вход иностранных компаний на рынки электронной коммерции стран ТиСА. Текст устанавливает существенные ограничения относительно того, как правительства могут управлять передачей, обработкой и хранением данных, включая персональные данные, внутри своих стран и в трансграничном контексте. Текст содержит некоторые положения, обеспечивающие неприкосновенность частной жизни и защиту прав потребителей, но эта защита слабее, чем права, предоставляемые*

*фирмам, занимающимся электронной коммерцией.*

**Содействие уберизации экономики услуг**

Электронная коммерция становится все более важным элементом мировой экономики. Корпорации не просто продают всё большее количество товаров и услуг с помощью компьютерных сетей – как внутри стран, так и между ними, но также собирают огромное количество персональных данных своих клиентов и пользователей. Доступ к огромным объемам данных, их обработка и использование привели к возникновению новой экономики. В этой новой модели, компания, работающая в сфере технологий, создаёт онлайн-приложение, напрямую соединяющее различных поставщиков услуг с миллионами клиентов, которые загружают себе это приложение.

Если эту ситуацию описывать как рынок, компания предлагает клиентам возможность выбирать среди сотен или тысяч поставщиков, которые конкурируют непосредственно на этой онлайн-платформе. Раньше клиент, вероятно, знал лишь немногих из них. Поставщики получают доступ к тысячам или миллионам потенциальных клиентов, которых они теперь могут достичь без затрат на рекламу. С другой стороны, теперь они конкурируют с другими поставщиками – не только расположенными поблизости, но с тысячами других поставщиков, которые находятся повсюду. Поэтому они вынуждены снижать цены и сокращать сроки предоставления услуг. Компании, создающие онлайн-платформы, устраняют несколько слоев посредников, и приобретают несоразмерно большую долю выгод, порожденных новой конкуренцией, которую они создали.

Именно эти компании, и другие операторы электронной коммерции, выиграют от положений, содержащихся в ТиСА, особенно в Приложении об электронной коммерции.

Поскольку сделки, договоры, соглашения, реклама и вся экономическая деятельность происходит исключительно в Интернете, с использованием электронных средств, трудно сказать, где какой закон должен применяться. Эта трансформация превзошла, своим масштабом и темпами, способность правительств осуществлять регулирование. В национальных мерах, принимаемых в ответ на взрыв социальной и экономической деятельности в Интернете, есть большие пробелы и несоответствия. Но, вместо того чтобы поощрять осторожное экспериментирование на национальном уровне, имеющее в виду обеспечение общественных интересов, лоббисты электронной коммерции в основных развитых странах настаивают на постоянной и повсеместной либерализации сектора.

На основании последнего проекта, ставшего доступного благодаря утечке, следует заключить, что положения об электронной коммерции, содержащиеся в ТиСА, предназначены для гармонизации правил, регламентирующих электронную коммерцию и обращение с персональными данными. Значительное разнообразие норм, относящихся к неприкосновенности частной жизни и к использованию персональных данных, будет препятствовать быстрому распространению описанных выше онлайн-приложений. Таким образом, интерес этих компаний заключается в том, чтобы обеспечить для своих услуг экономию на масштабе в масштабах всех стран ТиСА. Приложение вводит новые и расширенные ограничения, относящиеся к тому, как правительства могут управлять электронной коммерцией и персональными данными в своих странах. Нормы ТиСА станут постоянно действующими рамками, определяющими и обусловливающими, каким может быть государственное регулирование электронной коммерции в этих странах.

Поскольку речь идёт о трансграничных информационных потоках, ТиСА запрещает странам ограничивать передачу информации внутри стран и между странами. "Информация" в данном контексте явно включает в себя и персональные данные. Единственным ограничением является то, что передача должна "осуществляться в связи с ведением бизнеса поставщика услуг". На практике эта норма разрешает очень многое. Положения ТиСА закрепляют право фирм, занимающихся электронной коммерцией, свободно перемещать данные, независимо от того, где они собираются, обрабатываются или хранятся.

Это право дополняется проектами положений о местной инфраструктуре, которые запрещают странам требовать, что иностранные поставщики услуг создавали местное коммерческое присутствие, чтобы обрабатывать или хранить любые данные, собранные в этой стране. Эта норма является необходимой предпосылкой для распространения модели "экономики совместного использования", так как компании, создающие эти технологии (онлайн-приложения) начинают свою деятельность как маленькие стартапы, не имеющие возможности открывать офисы в каждой стране, где они работают. На самом деле, даже после того, как их годовой оборот становится равен миллиардам долларов, они не используют больше, чем несколько тысяч наемных работников[[15]](#footnote-15).

Более того, иностранные поставщики услуг не могут быть обязаны

использовать компьютеры или другую электронную инфраструктуру, находящуюся в стране. Иностранные фирмы, таким образом, получают право свободно собирать потенциально важную информацию и передавать ее в другую страну, где могут действовать другие законы о персональных данных, отличные от законов той юрисдикции, где эти данные были собраны.

Кроме того, положение, содержащееся в ТиСА, «позволит лицам взаимно определять подходящие методы разрешения споров ". На практике это положение защищает контракты электронной коммерции и уменьшает вероятность того, что клиент или поставщик используют своё право обратиться в суд в случае спора. Таким образом, компании, управляющие онлайн-платформами, смогут защищать себя от групповых исков, таких, например, как групповой иск водителей, который стоил компании Uber 100 миллионов долларов США[[16]](#footnote-16)

Приложение также позволяет компаниям и клиентам взаимно определять соответствующие методы аутентификации в своих сделках. Вход в систему с помощью учетной записи Facebook или Twitter, может быть признан в качестве законного метода аутентификации, что ещё более упрощает рост компаний, использующих большие объемы данных.

Приложение предусматривает, что "*ни одна Сторона не имеет права запрещать поставщику услуг другой Стороны доступ, передачу, обработку или хранение информации, включая персональные данные, на своей территории или за её пределами*».

Другое положение, включенное в Приложение, требует от правительств принятия национального законодательства о персональных данных, построенного на общих основах. Также предусмотрено, что ни одна из сторон ТиСА не будет требовать от компаний других сторон «*использовать услуги по обработке и хранению информации, оказываемые на её территории*».

 Местоположение данных определяет, какое именно законодательство должно применяться. Прочитав эти три положения вместе, мы приходим к выводу, что ТиСА спровоцирует «гонку на дно» в сфере регулирования. Некоторые правительства будут стремиться принять законы, слабо защищающие персональные данные, чтобы привлечь на свою территорию компании, занимающиеся обработкой и хранением больших объемов данных. Даже если некоторые другие правительства будут придерживаться строгих правил в том, что касается защиты персональных данных, они не смогут защитить их, если будет запрещено препятствовать или регулировать передачу информации странам-участницам ТиСА с более рыхлыми законами.

**Другие положения**

Предлагаемые положения об исходном коде дополнительно ограничивают гибкость государственной политики, запрещая странам требовать от иностранных поставщиков услуг, чтобы те предоставляли исходный код программного обеспечения массового использования, которое продается, выставляется на продажу, или иным способам предоставляется пользователям на территории этих стран. Исключение для "критически значимой инфраструктуры" не учитывает множества разнообразных ситуаций, когда правительство имеет легитимные основания требовать доступа к исходному коду, например, программного обеспечения, используемого для оказания жизненно важных государственных услуг. Проект ТиСА также запрещает облагать таможенными пошлинами любые "электронные переводы", что, в значительной степени, уже соблюдается. Это относится к товарам, существующим в виде цифрового кода, производимым для коммерческой продажи или распространения, таким, как компьютерные программы, видеоигры, фильмы и музыкальные композиции.

Во всех вышеописанных случаях есть участники переговоров, которые оспаривают предложенные нормы. Корея, например, оспаривает правила о местной инфраструктуре, Колумбия – правила об исходном коде. Однако, в конечном счете, проект ТиСА показывает, что есть консенсус, предусматривающий сильную либерализацию, в результате которой возникнет дерегулированная среда для фирм, занятых электронной коммерцией, без надлежащей защиты персональных данных и прав потребителей, и без свободы маневра для правительств, которые подпишут Соглашение.

**Сетевой нейтралитет под угрозой?**

Текст, опубликованный благодаря утечке, подтверждает принцип сетевого нейтралитета, заключающийся в том, что все данные должны передаваться по сети одинаковым образом, вне зависимости от источника или назначения. Тем не менее, текст ТиСА ограничивается тем, чтобы гарантировать «доступ к услугам и их использование», но не их качество. Другими словами, Интернет-провайдеры смогут дискриминировать при предоставлении услуги, если только они не блокируют её полностью. Например, они смогут ускорить собственное потоковое видео, замедляя передачу данных конкурента. Текст ТиСА также содержит оговорку о "разумного управлении сетью ". Эта оговорка также может использоваться для блокирования определенного контента. Еще одно положение признает проблему дискриминации данных, но всего лишь призывает стороны "предпринять действия, чтобы обеспечить", чтобы этого не происходило.

**Воздействие ТиСА на почтовые услуги и услуги экспресс-доставки**

**Приложение о конкуренции в секторе услуг доставки[[17]](#footnote-17)**

*Многонациональные компании, оказывающие услуги доставки, (например, FedEx, UPS и DHL) были в числе самых активных сторонников ТиСА. Эти корпорации уже давно лоббировали заключение международных торговых договоров, ограничивающих роль государственных почтовых монополий, и подрезающих крылья бывших государственных почтовых учреждений, которые стремятся стать конкурентоспособными на региональном или глобальном уровне. ТиСА может стать крупной победой частных предприятий экспресс-доставки, ограничив сферу деятельности существующих почтовых монополий, запретив перекрестное субсидирование, освободив частный сектор от обязательств по оказанию дорогостоящих универсальных услуг, и потребовав создания регулирующих органов, не имеющих никаких связей с государственными почтовыми службами. Представляется, что в долгосрочной перспективе цель настоящего Приложения состоит в том, чтобы разорвать отношения между государством, службами почтовой доставки и профсоюзами, благодаря которым сохраняется более высокий уровень социальных обязательств государства в этом секторе.*

**Ограничение сферы действия существующих почтовых монополий**

Положения ТиСА о службах почтовой доставки и экспресс-доставки действенным образом ограничат сферу действия государственных почтовых служб их нынешними пределами – монополией на доставку писем. Это сделает необратимой приватизацию, которая была в широких масштабах проведена и в Европе, и в других местах.

ТиСА также нацелено на то, чтобы сделать необратимой любую приватизацию почтовых услуг, которая произойдёт в будущем. На это ориентированы такие положения, как уменьшение веса и габаритов почтовых отправлений, на которых распространяется государственная монополия, или дерегулирование почтовой доставки писем на международном уровне, уже произошедшее в большинстве стран.

**Запрет перекрестного субсидирования**

Вторым важным аспектом Приложения является запрет государственным почтовым службам применять перекрестное субсидирование конкурентоспособных услуг, например, использовать доходы, полученные благодаря монополии на пересылку писем, для финансирования экспресс-доставки посылок.

В реальности перекрестное субсидирование, как правило, применяется в обратном направлении. Объемы почтовой пересылки писем в большинстве стран сокращаются, и отделения государственных почтовых служб полагаются на доходы от оказания конкурентоспособных услуг, таких как экспресс-доставка посылок, чтобы компенсировать падение доходов, приносимых отправлением писем.

В то время как отправление писем сокращается, доставка посылок, из-за роста электронной коммерции и покупок, совершаемых онлайн, растет и превращается в прибыльный сегмент рынка. В отличие от частных курьерских компаний, отделения государственных почтовых служб, как правило, юридически обязаны обеспечить доставку по каждому физическому адресу в пределах своей территории. Доходы от экспресс-доставки посылок играют незаменимую роль с точки зрения выполнения таких дорогостоящих обязательств по оказанию универсальных услуг.

Данное Приложение ТиСА в ещё большей степени поставит под угрозу интегрированную бизнес-модель ещё уцелевших государственных почтовых служб, требуя от них, чтобы в той мере, в какой они конкурируют с частными компаниями, они действовали строго в соответствии с коммерческими соображениями.

Обсуждается ещё одна идея, вызывающая тревогу: заставить государственные почтовые службы предоставить частным конкурентам недискриминационный доступ к своим сетям доставки и сетям почтовых отделений. Это может означать, например, что частная курьерская компания может выгрузить некоторые виды посылок в почтовом отделении для их последующей доставки адресату, или настаивать на том, чтобы их услуги по экспресс-доставке продавались в государственных почтовых отделениях, наряду с собственными услугами этих отделений.

Под видом поощрения более открытой конкуренции, ТиСА создает правовые механизмы, которые создадут преимущества для глобальных курьерских компаний по сравнению с более новыми участниками рынка – нынешними или бывшими государственными службами. Среди последних можно привести пример Почты Франции - государственного предприятия, которое стремится расширить свои

международные курьерские операции (например, посредством дочерних предприятий DPD и GeoPost); Почты Японии - другого государственного предприятия, которое сохраняет свою монополию на пересылку писем в Японии, но расширяется за счет приобретения других предприятий (например, компании Toll Logistics); Почты Австрии, которая преобразуется в общеевропейского поставщика почтовых, банковских и телекоммуникационных услуг.

***Врезка 13***

*Перекрестное субсидирование происходит, когда компания взимает более высокую плату за одну услугу, с тем чтобы обеспечить возможность предоставлять другую услугу по доступным ценам. Например, компания может принять решение установить более высокую цену за доставку посылок в городские квартиры, чтобы сохранить доступную цену за доставку на острова или в географически изолированные районы.*

**Ограничение обязательств по оказанию универсальных услуг**

Право на универсальные услуги почтовой связи признается международным правом. Статья 3.1 Всемирной почтовой конвенции подтверждает " *право на доступ к универсальной почтовой услуге, которая соответствовала бы предложению постоянно предоставляемых на всей их территории основных почтовых услуг по доступным ценам*». Исторически сложилось так, что большинство правительств обеспечили оказание универсальных почтовых услуг, возложив оказание услуг почтовой связи непосредственно на государственные службы. В недавнее время, приватизация и либерализация стали нормой во многих частях мира, особенно в Европе. В результате, ухудшилось обслуживание населения, а условия занятости работников почты стали гораздо худшими, менее устойчивыми[[18]](#footnote-18).

Но даже там, где почтовые услуги предоставляются частными предприятиями, обязательства по оказанию универсальных услуг, как правило, остаются в силе. Некоторые положения ТиСА могут ослабить эти обязательства, ограничивая их исключительно пересылкой писем, требуя, чтобы они не были «более обременительными, чем необходимо», или запрещая их применение к зарубежным компаниям экспресс-доставки.

**Требование создать независимые регулирующие органы**

Давняя цель курьерских компаний, теперь поддержанная переговорщиками, разрабатывающими ТиСА, заключается в том, чтобы заставить страны создать независимые органы, регулирующие оказание услуг почтовой связи, и никак не связанные с государственными почтовыми операторами. В то время как независимые регуляторы уже существуют во многих странах, в других ключевые решения о частоте почтовых доставок, о стоимости почтовых услуг, и другие подобные вопросы решаются самой государственной почтовой службой. В конечном счёте, эти службы несут ответственность перед действующими правительствами, и через них, перед населением.

**Воздействие ТиСА на аэропорты и услуги в сфере воздушных перевозок**

**Приложение об авиатранспортных услугах[[19]](#footnote-19)**

*На сегодняшний день лишь ограниченное количество авиатранспортных услуг подпадают под действие ГАТС. В основном, это услуги, предоставляемые до и после полета, как-то, наземное обслуживание, бронирование билетов, ремонт и техническое обслуживание воздушных судов.*

*Данное Приложение ТиСА значительно расширит перечень авиатранспортных услуг, к которым относятся нормы международной торговли услугами. Это вызывает серьезные вопросы с точки зрения работников. В аэропортах и в сфере наземного обслуживания условия занятости уже значительно ухудшилось. Достойные условия труда очень редко встречаются в этих двух областях; аналогичная ситуация складывается в области ремонта и технического обслуживания воздушных судов. Расширенные обязательства, предусмотренные ТиСА, только усугубят разворачивающуюся гонку на дно.*

Гражданская авиация и аэрокосмическая отрасль являются стратегически важными для любой страны, которая стремится к мировому лидерству в сфере высоких технологий гражданского и военного производства. Точно так же, эффективный воздушный транспорт, пассажирский и грузовой, имеет решающее значение для всех стран, и необходим для удовлетворения основных потребностей в сфере развития. Для многих развивающихся стран, особенно с протяженными территориями, не обеспеченными другими видами транспорта, воздушный транспорт является жизненно важным условием экономического развития и сохранения национального единства.

**Какие услуги подпадают под действие Приложения?**

Приложение об авиатранспортных услугах, ставшее доступным благодаря утечке, посвящено шести видам деятельности, связанным международным воздушным транспортом:

• ремонт и техническое обслуживание воздушных судов

• компьютерная система резервирования услуг

• продажа и маркетинг услуг воздушного транспорта

• наземное обслуживание

• услуги по эксплуатации аэропортов

• специализированные воздушные услуги

Это означает, что охват авиатранспортных услуг значительно расширится по сравнению с приложением об авиатранспортных услугах ГАТС, в которое были включены только первые три из перечисленных областей.

В Приложении утверждается, что оно не повлияет на права клиентов воздушного транспорта, ни в связи с перевозкой пассажиров, ни в связи с перевозкой грузов. Эти аспекты регулируются Конвенцией о международной гражданской авиации и набором двусторонних соглашений о воздушном сообщении. Приложение предусматривает, что в случае какого-либо несоответствия между данным Приложением и двусторонним или многосторонним соглашением о воздушном сообщении, соглашение о воздушном сообщении будет превалировать в "определении прав и обязанностей» стран, которые являются участниками этого соглашения о воздушном сообщении.

Двусторонние соглашения основываются на концепции взаимности и справедливого и равноправного обмена. Многосторонние системы, такого типа, как та, что будет создана в рамках ТиСА, основываются на режиме наибольшего благоприятствования, что означает, что привилегии, которые одна страна предоставляет какой-либо другой стране, должны быть распространены на все страны. Следует напомнить, что в ходе Уругвайского раунда международных торговых переговоров, которые привели к созданию ВТО и ГАТС, большинство стран хотели исключить авиацию. Это объяснялось отчасти тем, что во всём мире определенно преобладала тенденция либерализации, но главным образом тем, что уже существовала профильная международная организация - Международная организация гражданской авиации, отвечающая за регулирование международного воздушного транспорта.

***Врезка 14***

*Международная организация гражданской авиации (ИКАО) является международной организацией, ответственной за экономическое регулирование международного воздушного транспорта. В её рамках, на основе согласованной позиции сторон, уже происходит постепенная либерализация, предусматривающая также и предоставление различных гарантий развивающимся странам. Страны заключают двусторонние и многосторонние соглашения о воздушном сообщении, позволяющие авиакомпаниям одной стороны предоставлять услуги на территории других сторон. Все такие соглашения регистрируются ИКАО. Право совершать полёты или совершать посадку на территории других стран, обусловлено "свободами воздушного пространства" и регулируется правилами ИКАО, принимаемыми для обеспечения безопасности и по другим причинам. ТиСА не повлияет на эти права.*

**Обеспокоенность тем, что стандарты безопасности будут ослаблены**

Хотя Приложение пока не содержит каких-либо положений, касающихся принятия регуляторных мер в сфере воздушного транспорта, общие нормы, содержащиеся в Основном тексте ТиСА, и Приложение о внутреннем регулировании, относятся и к данному сектору. Следовательно, правительства будут должны уступить большую часть регуляторных полномочий международным органам, которые выработают новые международные стандарты и регуляторные меры (следует ожидать, что этим стандарты и меры будут более слабыми), или поставят под вопрос регуляторные меры, принятые на национальном уровне. Бизнес-сообщество имеет большое влияние в этих международных органах, а положения ТиСА предусматривают, что предложениям бизнеса должно будет уделяться значительное внимание. Страны также должны будут отменить или пересмотреть регуляторные меры, которые являются дискриминационными, или, сами по себе, носят недискриминационный характер, но на практике создают для иностранных авиакомпаний менее благоприятные условия.

За последние шесть десятилетий, в рамках системы, основанной на двусторонних соглашениях, сформировался сложный комплекс взаимосвязанных гарантий. Хотя мы имеем дело не с окончательным вариантом Приложения, следует заметить, что в нём не рассматриваются стандарты безопасности. Действительно, те, кто продвигает либерализацию, постоянно утверждают, что нет никакой установленной связи между экономическим регулированием и безопасностью. За последнее десятилетие всё шире распространяются аутсорсинг технического обслуживания, и оффшорное техническое обслуживание воздушных судов.

Научные исследования и ИКАО указывают на возможные негативные последствия этого для безопасности полетов в настоящем и в будущем. В руководстве, опубликованном ИКАО, говорится: "*увеличилась доля авиационных происшествий и инцидентов, связанных с проблемой технического обслуживания. Это особенно заметно, если обратить внимание на то, что за последние годы среднегодовое количество таких авиационных происшествий и инцидентов выросло более чем на 100%, в то время как количество рейсов возросло только на 55%.* "[[20]](#footnote-20)

Профсоюзы выразили особую озабоченность следующими вопросами: (а) способность национальных органов, управляющих гражданской авиацией, контролировать зарубежные/находящиеся на аутсорсинге ремонтные станции, и проводить мониторинг всех задействованных объектов.

(Б) недостатки в обучении работников и в квалификационных требованиях на иностранных / выведенных в аутсорсинг объектах.

(В) недостаточное знание английского языка (который требуется, чтобы читать и понимать соответствующие руководства и инструкции) у работников, занятых на зарубежных объектах.

Г) адекватность программ борьбы с наркоманией, и программ проверки на алкогольное опьянение, применяемых на иностранных ремонтных станциях.

Повальная либерализация ремонта и технического обслуживания воздушных судов услуг без установления каких-либо гарантий безопасности может безмерно увеличить потенциальные риски, в том, что касается безопасности воздушного транспорта. Устранение государственного контроля посредством двусторонних соглашений, в сочетании с продолжающимся ослаблением правил, ограничивающих права нерезидентов на собственность, может привести к тому, что использование "удобных флагов", станет общепринятой практикой на мировом рынке авиатранспортных услуг. Как показывает соответствующий опыт, накопленный в сфере морского транспорта, система случайных проверок воздушных судов во время рейса не может заменить строгих правил, обеспечивающих, что воздушные суда будут должным образом отремонтированы, и получат должное техническое обслуживании в стране принадлежности. Создание в авиационной отрасли, где безопасность функционирования обеспечивается правительственным контролем, условий свободной торговли, ослабляющей меры контроля со стороны национального правительства, может быть опасным шагом.

**Воздействие на моряков, порты, и морские перевозки**

**Приложение о морских транспортных услугах[[21]](#footnote-21)**

*Настоящее Приложение направлено на либерализацию доступа к рынку и предоставление национального режима поставщикам морских транспортных услуг во всех странах-участницах ТиСА. Даже и без ТиСА, либерализация и дерегуляция в сфере морских перевозок уже дошли до крайней степени. Ослабление контроля со стороны национальных правительств выразилось в распространении системы "удобных флагов". Дерегуляция негативно сказалась на всей отрасли с точки зрения эксплуатационной безопасности, безопасности и социальных условий. Там, где контроль со стороны государства оказался наиболее слабым, открылась возможность для деятельности незаконных и нерегулируемых операторов. Можно ожидать, что ТиСА усугубит концентрацию корпораций и дерегуляцию, ещё более ухудшит положение моряков и других трудящихся, занятых в этом секторе.*

*Приложение упрочит переговорные позиции крупных судоходных линий в их взаимоотношениях с поставщиками портовых услуг. Глобальные операторы портов увеличат свою мощь, даже без доказательств, что это будет способствовать повышению эффективности. Очевидно, что дальнейшая либерализация в этом секторе движима чисто идеологическими мотивами. Она ориентирована на закрепление сложившихся условий крайней дерегуляции и продолжение гонки на дно за счет трудящихся.*

**Что входит в Приложение?**

Это всеобъемлющий текст, который охватывает широкий спектр международных морских транспортных услуг. Под его действие подпадают и мультимодальные транспортные операции (те, которые представляют собой сочетание железнодорожных, морских, автомобильных, или воздушных перевозок) и вспомогательные услуги (погрузочно-разгрузочные работы, хранение и складирование, таможенное оформление, услуги контейнерных станций и депо, услуги морских агентств, транспортно-экспедиционные услуги). Фидерные перевозки (до или после основной перевозки) также попадают в сферу его действия.

**Приложение создает наиболее благоприятные условия для (крупных) мультимодальных транспортных операторов.**

Некоторые положения, содержащиеся в Приложении, затрагивают значительное число отраслей транспорта, отличных от морских перевозок, чтобы создать потенциальные преимущества для мультимодальных операторов, которые получат новые права доступа к оказанию таких (не морских) транспортных услуг. Эта реструктуризация будет происходить за счет транспортных операторов, работающих в рамках одной страны, или в рамках одного вида транспорта, и приведет к негативным последствиям для занятости в затронутых отраслях.

Мультимодальные транспортные операторы должны получить "*разумный*" и "*недискриминационный*" доступ к автомобильным, железнодорожным или внутренним водным транспортным услугам, и к связанным с ними вспомогательным услугам. Это подразумевает, что мультимодальные транспортные операторы получат возможность требовать приоритетной обработки их грузов по сравнению с другими товарами, которые прибыли в порт позднее. Существуют опасения, что обязательства, предусмотренные ТиСА в отношении трансграничной поставки фидерных услуг и услуг морских платформ, могут подорвать выполнение требований к каботажным перевозкам. Это создаст угрозу долгосрочной занятости моряков на борту судов, осуществляющих перевозки пассажиров или грузов в пределах одной страны. Кроме того, автомобильные и железнодорожные транспортные услуги часто оказываются посредством инфраструктуры, принадлежащей государству. Таким образом, возникнет вопрос о способности государства управлять своей собственной инфраструктурой.

Широкое толкование «коммерческого присутствия» также может оказаться проблематичным. Приложение объясняет, что "*ограничением на коммерческое присутствие, как на способ предоставления морских транспортных услуг, являются любые меры, которые ограничивают возможности поставщиков морских транспортных услуг другой Стороны осуществлять в стране любые действия, необходимые для предоставления их клиентам частично или полностью интегрированных транспортных услуг, в рамках которых морские транспортные услуги представляют собой важный элемент» (курсив наш* - авт.).

Необходимость вносить каждую регуляторную меру по отдельности в список изъятий, или же отменять её, ставит под угрозу возможность создания рабочих мест, смежных производств, а также другие экономические выгоды от транспортных морских услуг и от портовых услуг, получаемые местными сообществами.

**Нормы МОТ упоминаются как верхний предел, а не как необходимый минимум**

Приложение признает стандарты, принятые Международной морской организацией (ИМО) и Международной организацией труда (МОТ). Эти стандарты были специально разработаны для решения ряда серьезных социальных проблем и проблем с безопасностью, которые возникли в отрасли. В тексте Приложения говорится, что в тех случаях, когда Стороны "*применяют меры, которые отклоняются от вышеупомянутых международных стандартов, их стандарты должны основываться на недискриминационных, объективных и прозрачных критериях*".

ТиСА действительно предусматривает обязательные для исполнения и обеспеченные правовой санкцией положения о труде, гарантирующие, что стандарты отдельных стран находятся в соответствии с конвенциями МОТ, и что они применяются на деле. При этом не ясно, каким образом будет обеспечиваться соблюдение стандартов, если какие-то страны или компании ухудшают условия по сравнению с этими стандартами. А вот те страны-участницы ТиСА, которые принимают более высокие стандарты (по сравнению с международными нормами) будут вынуждены обосновывать это. Пока неясно, будет ли у компаний право комментировать или возражать против норм безопасности или трудовых норм, которые превосходят минимум, установленный конвенциями МОТ и ИМО. Возможно, они будут утверждать, что трудовые нормы представляют собой технические стандарты, как говорится в Приложении о внутреннем регулировании. В этом случае, иностранные компании приобретают право получать уведомления о новых национальных мерах, отклоняющихся от международных стандартов, и подавать свои комментарии по их поводу.

Конвенция МОТ о труде в морском судоходстве[[22]](#footnote-22), вступившая в силу в 2013 году, явным образом устанавливает *минимальные* нормы. Государства призываются выходить за рамки положений Конвенции, устанавливая более высокие стандарты. Наиболее прогрессивные работодатели осваивают передовой опыт, постоянно совершенствуют свою корпоративную культуру, и отходят от так называемой «культуры соблюдения». Рассматривая международные стандарты как верхний предел, а не как необходимый минимум, ТиСА движется в противоположном направлении. В своем нынешнем виде ссылка на международные трудовые нормы, включенная в Приложение, препятствует, а не способствует поступательному повышению стандартов в секторе, где и заработная плата и условия труда часто находятся на плачевном уровне. Если в этот текст не будут внесены изменения, он будет выступлением против тех самых необходимых минимальных стандартов, препятствующим морякам во всем мире зарабатывать себе на жизнь.

**Воздействие ТиСА на автомобильный транспорт**

**Приложение об автомобильном грузовом транспорте и связанных с ним логистических услугах[[23]](#footnote-23)**

*Приложение предусматривает открытие рынка всех международных и внутренних автотранспортных услуг (включая каботажные автомобильные перевозки) всех стран-участниц ТиСА для операторов из других стран-участниц. Подобно рынкам воздушных и морских перевозок, и рынку услуг доставки, рынки грузовых автоперевозок, также должны быть объединены с помощью ТиСА. Возрастёт экономическое и коммерческое давление, оказываемое крупнейшими клиентами грузовых автоперевозок, и приводящее к фрагментации и увеличению количества субподрядчиков.*

То, как разделяются обсуждаемые главы, побуждает задаться вопросом – не лежит ли в основе ТиСА скорее фрагментарный, чем комплексный подход? В Приложении о морских транспортных услугах, преимущество предоставляется мультимодальным транспортным операторам. Им может быть предоставлен "разумный" и "недискриминационный" доступ к автомобильным, железнодорожным или внутренним водным перевозкам, и к связанным с ними вспомогательным услугам. В Приложении о конкуренции в секторе услуг доставки, предпочтение отдается расширению рынков для крупных частных операторов. Это расширение, которое полностью зависит от разрушения государственной собственности на службы почтовых услуг и доставки, по большей части в развивающихся странах.

Принципиально важно, чтобы правительства сами определяли свои социальные и экономические задачи, и вырабатывали такие стратегии развития транспорта, которые бы соответствовали этим задачам, таким, как содействие развитию или структурным преобразованиям. Тем не менее, совокупное воздействие положений ТиСА, ставших известными благодаря утечке, будет серьезно препятствовать любому государству, желающему инвестировать в свою национальную транспортную инфраструктуру, управлять ею и использовать её, планировать её развитие или защищать социальные стандарты и нормы безопасности в самой транспортной отрасли.

**Управление государственной инфраструктурой в целях оказания логистических услуг**

Один набор предложений предусматривает «*процесс передачи управления государственной инфраструктурой для оказания логистических услуг, связанных с автомобильным транспортом* ". Подобная передача управления может оказаться разрушительной для многих стран и их трудящихся. Она позволит крупным мультимодальным логистическим операторам быстро выйти на рынок, что нанесет ущерб местным операторам. Кроме того, дороги, мосты и туннели, как правило, принадлежат государству. В связи с этим перед нами возникают дополнительные вопросы о потенциальном влиянии ТиСА на способность государства управлять своей собственной инфраструктурой.

**Ухудшение трудовых норм более чем одним способом**

Особенно проблематичным является отсутствие упоминания трудовых норм, применительно к сектору автомобильного грузового транспорта. Опыт предоставления доступа к оказанию услуг автомобильного грузового транспорта в ЕС показывает, что водителям из Восточной Европы, которые получили доступ к рынку труда ЕС после того, как их страны присоединились к ЕС, платят неприлично низкие зарплаты. Они живут и работают в одной стране, но оплачиваются в соответствии с тарифами, принятыми в их родных странах. Эти водители работают в течение долгих часов и живут в антисанитарных условиях на остановках грузовиков и на парковках

по всей континентальной Европе. Дальнейшая либерализация этого сектор воспроизведет эту ситуацию в тех странах ТиСА, где применяются более высокие стандарты, и еще больше ухудшит условия труда для водителей. Требуется более эффективное регулирование грузового автотранспорта, контроль за безопасностью дорожного движения, за охраной здоровья и окружающей среды, и надлежащее исполнение действующих норм.

Еще одно предложение состоит в том, чтобы расширить сферу действия Приложения, включив в него "больше услуг грузового автотранспорта, добавить полный спектр вспомогательных транспортных услуг и сопутствующих услуг, таких как аренда коммерческих транспортных средств с водителем». Если это будет согласовано, водитель из одной страны может быть нанят, вместе с его грузовиком или фургоном, чтобы работать в другой стране. Это приведет к социальному демпингу, к проблемам в сфере безопасности и экологии. Эти меры противопоставят друг другу различных водителей и грузовых операторов. Водители, в настоящее время пользующиеся более высокими стандартами, должны будут принять более низкие стандарты для того, чтобы иметь возможность конкурировать с водителями из более бедных стран, которые готовы работать за меньшие деньги. Усталость водителя и его неопытность относятся к числу самых больших угроз безопасности дорожного движения. Перспектива увеличения числа измученных водителей, которые не знакомы с окружающей местностью, и чьи транспортные средства не подвергаются строгим проверкам, не может не тревожить любое сообщество, расположенное рядом с автомобильными дорогами.

В соответствии с Приложением о четвертом способе поставки услуг (перемещение физических лиц), Приложение об автомобильном грузовом транспорте упрощает получение разрешения на временное пребывание для профессиональных водителей на срок до одного года. В том же духе, Приложение предусматривает признание посреднической роли транспортных ассоциаций при получении виз. Это лишь предоставит компаниям дополнительные возможности эксплуатировать водителей. Несмотря на то, что с дорожным транспортом связаны важные экологические проблемы и проблемы в сфере безопасности, Приложение не включает в себя ни серьезных гарантий защиты окружающей среды, ни норм, в достаточной мере обеспечивающих безопасность. Наоборот, некоторые положения, относящиеся к внутреннему регулированию, состоят в том, что стандарты безопасности должны предусматривать "не больше ограничений, чем это необходимо", что не должны применяться "неоправданные правила дорожного движения", и что приоритет должен отдаваться обеспечению «*своевременной доставки, чтобы избежать порчи товаров*". В Приложении говорится, что: "*никакие ограничения не должны налагаться на транспортные средства, находящиеся в пути, или на их водителей, кроме случаев, когда это необходимо для защиты общественной безопасности, безопасности, охраны окружающей среды, инфраструктуры, и по другим причинам, относящимся к политике государства [...] на недискриминационный основе* ". Эти положения явно предназначены для уменьшения регулирования. Хотя Приложение признает роль государственной политики, оно не обеспечивает необходимую защиту в достаточной мере.

**Открытие рынка государственных закупок для глобальной конкуренции**

**Приложение о государственных закупках**

*Приложение нацелено на то, чтобы глобализовать доступ к государственным закупкам. Следует ожидать ,что крупные поставщики услуг, как правило, базирующиеся в развитых странах, в большей степени выиграют от доступа к государственным закупкам. Это объясняется тем, что они применяют передовые методы управления, минимизируют издержки, способны мобилизовать финансовые и человеческие ресурсы, а также тем, что они привлекают правовых экспертов и экспертов по заключению контрактов. Возможно, что правительства смогут приобретать услуги дешевле, но за счет утечки национальных ресурсов за рубеж, и потери важного инструмента для содействия развитию, структурным преобразованиям и продвижению достойной занятости. Местные поставщики, даже если они конкурентоспособны на национальном уровне, не всегда смогут выдерживать конкуренцию с крупными глобальными компаниями, которые имеют многолетний опыт участия в тендерах в разных странах, доступ к передовым технологиям и другие преимущества, включая те, что вытекают только из их доминирующего положения на рынке.*

**Почему государственные закупки играют важную роль с точки зрения развития?**

Государственные закупки товаров и услуг составляет значительную часть экономической деятельности – по различным оценкам, от 10% до 15% глобального ВВП[[24]](#footnote-24).

Исторически сложилось, что правительства использовали такой инструмент, как предоставление преференций при закупках, чтобы стимулировать отечественную экономику, поддерживать формирующиеся секторы экономики, такие, как энергетика, основанная на возобновляемых источниках энергии, или чтобы помогать предприятиям и стимулировать рост в менее развитых районах страны[[25]](#footnote-25).

Правительства не смогут больше использовать требования отечественного состава товаров и услуг, так как они считаются дискриминационными. Например, требования отечественного состава могут означать, что победители тендеров на госзакупки должны принимать на работу местных жителей, использовать товары или материалы местного производства.

**Какие государственные тендеры подпадают под действие Приложения?**

В своем нынешнем виде проект Приложения не устанавливает пороговое значение для суммы контрактов, начиная от которой страны должны будут проводить международный тендер в соответствии с правилами ТиСА. Кроме того, пока еще не ясно, на какие государственные органы Приложение будет распространяться.

В частности, не ясно, будут ли обязательства по закупкам по правилам ТиСА относиться к региональным и локальным администрациям (провинции, муниципалитеты) и к администрациям субъектов федераций? Будут ли они относиться к государственным предприятиям, например, к водораспределительным компаниям, к учреждениям, относящимся к государственному сектору, как-то школы, больницы, университеты, и непосредственно к правительственным учреждениям, например, к тем, которые занимаются планированием или региональным развитием?

Не уточняя этого, нынешний вариант текста предусматривает повсеместное применение национального режима ко всем иностранным поставщикам услуг, оказывающим услуги посредством коммерческого присутствия, то есть к тем, кто учредили свои филиалы в пределах данной страны-участницы ТиСА. Такое широкое применение национального режима выходит далеко за рамки существующих многосторонних обязательств, применяемых к государственным закупкам.

Например, Соглашение ВТО по правительственным закупкам (ГПА) является необязательным. К нему присоединились только некоторые участники Тиса, в основном развитые страны. Кроме того, правила ГПА применяются только к услугам, которые прямо включены в перечень обязательств каждой страны. Большинство развивающихся стран не присоединились к ГПА ВТО. Большая их часть выступает против попыток развитых стран добиться полного включения госзакупок в сферу действия ВТО. В ходе переговоров в рамках ВТО, развивающиеся страны отвергли попытку, предпринятую группой стран во главе с ЕС включить "прозрачность в сфере государственных закупок" в число предметов обсуждения. Если бы эта тема была включена, и если бы стороны пришли к согласию, то все правительства были бы обязаны применять нормы и процедуры, обеспечивающие прозрачность. Это сократило бы их возможности использовать государственные закупки в целях развития, предоставляя контракты отечественным поставщикам. В рамках ТиСА, развитые страны пытаются провести значительно более радикальные ограничения на использование закупок для экономического развития, чем те, что были отвергнуты в рамках Дохийского раунда ВТО.

**Защита против коррупции?**

Обычным, но обманчивым аргументом в пользу открытия рынка государственных закупок для глобальной конкуренции является то, что повышение прозрачности помогает избежать коррупции и кумовства. Действительно, во многих странах местные поставщики и государственные заготовители участвуют в коррупционных отношениях, и заключение многих контрактов связано с взяточничеством. Тем не менее, опыт показывает, что прозрачность не гарантируется и международными тендерами. На самом деле, коррупция может в таких случаях усугубляться, потому что крупные компании могут предложить большие взятки.

Например, Siemens, Daimler и Rheinmetall[[26]](#footnote-26) были пойманы с поличным в ходе скандалов, связанных с подкупом греческих политиков, чтобы обеспечить государственные контракты. Решение таких проблем требует принятия дополнительных мер и обеспечения судебного надзора при проверке и аудите выгод, получаемых благодаря тем или иным государственным расходам. Но с коррупцией можно эффективно бороться, не лишая государства возможности использовать закупки для содействия экономическому развитию и развитию регионов.

**Каким будет воздействие ТиСА на общественное обслуживание?[[27]](#footnote-27)**

Несмотря на то, что в материалах ТиСА нет Приложения, посвященного услугам, оказываемым государственным сектором, применение положений ТиСА затронет общественное обслуживание более чем в одном отношении. Существует внутреннее противоречие между соглашениями о свободной торговле и общественным обслуживанием, поскольку различны сами их цели. Государственные услуги предназначены для удовлетворения социальных потребностей за счет недорогих, доступных и часто универсальных программ, которые служат общественным интересам, и финансируются за счёт государственных ресурсов. Соглашения о свободной торговле принимаются для того, чтобы содействовать частным коммерческим интересам путем открытия новых секторов для глобальных рыночных сил. Полноценная реализация положений ТиСА, нацеленных на содействие торговле услугами на коммерческой основе, будет иметь далеко идущие последствия для государственных услуг в странах, подписавших это соглашение.

**Необратимость и однонаправленность достигнутой либерализации**

Две основные проблемы связаны с положениями ТиСА о необратимости и однонаправленности. Необратимость означает, что наличный уровень либерализации в каждой стране будет зафиксирован. Например, если ещё до ратификации ТиСА страна предоставила иностранным корпорациям доступ к заключению контрактов на сбор отходов, в будущем она уже никогда не сможет предоставить преференции отечественным поставщикам этой услуги.

Механизм однонаправленности означает, что любые действия государства, которые могут затронуть рынок услуг, в том числе, действия в сфере общественного обслуживания, должны быть направлены на достижение "большего соответствия" с нормами ТиСА. Например, если правительство допустило в сфере действия государственных служб (например, в секторе почтовой доставки) большую иностранную конкуренцию, будущее правительство не сможет вернуть эти услуги в государственный сектор, если только соответствующие оговорки не были ранее внесены в список изъятий. Вместе с тем, изъятия противоречат духу переговоров о ТиСА. Правительства, участвующие в переговорах, находятся под давлением, вынуждающим их брать на себя широкие обязательства. Другими словами, после того как правительство дало обязательства в рамках ТиСА, оно может добровольно приватизировать государственные предприятия в сфере услуг, но не может социализировать частные предприятия в этой сфере.

Необратимость и однонаправленность представляют собой прямую угрозу тенденции ремуниципализации, которая в настоящее время нарастает в Европе и по всему миру. Неудовлетворенные услугами, предоставляемыми частным сектором, в таких сферах, как водоснабжение, гидроэнергетика и здравоохранение, многие правительства пытаются вернуть эти услуги под государственный контроль. В случае принятия ТиСА, эти правительства окажутся под угрозой торговых споров и штрафных санкций, даже если они действуют в интересах общества. ТиСА ограничивает гибкость политики правительств и вынуждает их делать выбор в пользу частной конкуренции.

**Принуждение государственных предприятий действовать на основе рыночных соображений**

Государственным предприятиям (ГП), которые являются популярным средством предоставления широкого спектра государственных услуг, посвящена целая глава ТиСА. Эта глава написана по образцу главы о ГП в соглашении о Транстихоокеанском партнерстве. Согласно этой главе ТиСА, государственные предприятия, постольку, поскольку они конкурируют с частными поставщиками таких же услуг, должны действовать только на основе коммерческих соображений. Этот подход препятствует выполнению миссии государственных предприятий, которые существуют не столько ради коммерческого интереса, сколько для служения общественному благу. В силу самой своей природы, государственные услуги должны быть полностью исключены из обсуждения в ходе переговоров о заключении ТиСА. Когда переговоры затрагивают эти секторы услуг, правительства могут принять оговорки к конкретным положениям. Но, в целом, возможность делать оговорки более ограничена, чем в предыдущих торговых соглашениях. В том, что касается предоставления национального режима, ТиСА применяет к либерализации торговли услугами подход, основанный на списке изъятий. Это означает, что все услуги (включая государственные услуги) подпадают под действие соглашения, за исключением тех, которые явным образом внесены договаривающимися сторонами в список изъятий.

 При таком подходе под действие ТиСА автоматически подпадают любые будущие услуги, которые еще не были созданы на момент заключения. Это может в значительной мере сдерживать создание или расширение государственных услуг. В противоположность этому, другие соглашения, такие как ГАТС, применяют другой подход к либерализации услуг, основанный на перечне обязательств. Это означает, что под действие соглашения подпадают только те услуги, которые были включены договаривающимися сторонами в перечни обязательств. ТиСА использует подход, основанный на перечне обязательств, в том, что касается предоставления доступа к рынку. Но если обязательства по доступу к рынку приняты, начинают, как правило, действовать принципы необратимости и однонаправленности. ТиСА включает в себя общее исключение для "*любой услуги, которая оказывается не на коммерческой основе, и не в условиях конкуренции с одним или несколькими другими поставщиками услуг*."

На практике это положение не обеспечивает существенной защиты для государственных услуг, потому что основные государственные услуги, такие как образование, здравоохранение, энергетика, общественный транспорт, уход на дому, страхование и другие уже предоставляются в условиях конкуренции с частными компаниями во всех странах-участницах ТиСА.

Точно так же, глава о ГП содержит исключение об общественной значимости, которое позволяет государственным предприятиям учитывать некоторые некоммерческие соображения, но этого недостаточно, чтобы обеспечить необходимую гибкость для государственных предприятий, действующих в общественных интересах.

В конечном счете, защита собственного сектора государственных услуг оставлена на усмотрение каждой стороны переговоров. Это предстоит делать посредством тщательно сформулированных оговорок, рассчитанных на обстоятельства конкретной страны. Любые ошибки или упущения могут негативно сказаться на будущей жизнеспособности государственных услуг в странах ТиСА.

**Заключение**

Переговоры о доступе к рынкам в рамках ВТО зашли в тупик, так что после заключения Генерального соглашения по торговле услугами, больше в области многосторонней торговли услугами никаких значительных событий так и не произошло. На этом фоне, коалиция стран, желающих этого, и состоящая, в основном, из развитых стран, выступила с инициативой заключить Соглашение о торговле услугами (ТиСА), чтобы устранить любые остающиеся между странами барьеры на пути поставщиков услуг. ТиСА задумано таким образом, чтобы соответствовать структуре ВТО, но не является официальным многосторонним соглашением в рамках ВТО. Замысел состоит в том, чтобы сделать его открытым для присоединения любых других членов ВТО, вскоре после того, как работа над ним будет завершена. Затем, после того, как к ТиСА присоединится достаточное количество членов ВТО, станет возможным официальное включение этого соглашения в систему ВТО. Тем временем, подавляющее большинство развивающихся стран исключено из переговоров о содержании нового ГАТС. Развитые страны творчески подошли к решению задачи – разблокировать тупиковую ситуацию в ВТО.

ТиСА не основывается на очевидных с самого начала оценках его последствий, которые определяли бы ход переговоров. Повестку дня ТиСА, в значительной степени, продвигали ТНК, стремящиеся укрепить свои позиции на рынках, увеличить свой контроль над правительствами, подчинить процесс принятия регуляторных мер жестким ограничениям и процедурам.

Последствием этого будет консолидация рыночной власти, означающая, что работники сферы услуг будут сталкиваться с возросшей конкуренцией на рынке, гибкими трудовыми отношениями, и сокращением возможностей для объединения в профсоюзы. Коллективные договоры окажутся под угрозой практически во всех секторах сферы услуг. В некоторых секторах могут стать нормой нерегулируемые формы занятости. ТиСА позволит компаниям нанимать трудящихся многих категорий, в настоящее время защищенных трудовым законодательством, заключая с ними договоры, предоставляющие более слабые гарантии и защиту.

Процесс принятия регуляторных мер на национальном уровне подвергается жестким ограничениям. Правительства должны заблаговременно уведомлять компании о запланированных регуляторных мерах, и получать их комментарии. Благодаря угрозе возникновения торговых споров с крупными странами, или благодаря процедуре торговых споров между инвестором и государством, там, где она существует, частные поставщики услуг получат возможность замедлять принятие неугодных им регуляторных мер, добиваться их смягчения, или даже полностью их блокировать – ещё до того, как эти регуляторные меры поступят на утверждение в законодательные органы власти.

ТиСА даст новый импульс самозванной "экономике совместного использования" таких компаний, как Uber или TaskRabbit, которые предоставляют услуги неформальным образом. Таким образом, эти компании несправедливо конкурируют с традиционными операторами, которые должны платить налоги, и соблюдать законы, регуляции, коллективные договоры, гарантирующие, что работникам платят достойно и достойно к ним относятся, и что потребители пользуются услугами высокого качества. Профессиональные услуги, включая аудит, архитектурные, инженерные и другие, станут новым полем для процветания бизнеса, основанного на онлайн-приложениях. Конкуренция среди поставщиков услуг в этом секторе резко возрастет.

Государственные услуги столкнутся с новой волной либерализации, подвергнутся более широкому воздействию конкуренции со стороны частных компаний, а также косвенной приватизации, в то время как современная тенденция ремуниципализации будет сдерживаться. Государственные предприятия будут вынуждены вести себя как частные компании, и демонстрировать, что принимают решения на основе рыночных соображений.

Сектор логистики и дистрибуции будет ещё в большей степени открыт для конкуренции. Последствия, испытываемые трудящимися Западной Европы после вступления в ЕС стран Восточной Европы, а также в результате поступательной реформы законодательства, ухудшившей их условия занятости, будут в расширенном и углубленном варианте переживаться во всех странах ТиСА.

В зависимости от его окончательного вида, ТиСА может коренным образом изменить способ ведения бизнеса, и трансформирует мировую экономику, перераспределив власть от рабочих, мелких операторов и правительств в руки крупных компаний и их акционеров.

ТиСА приведет к дальнейшему укреплению рыночных позиций нескольких крупных игроков и, на деле, к более низкому уровню экономической свободы.

1. <https://wikileaks.org/tisa> [↑](#footnote-ref-1)
2. См. Эллен Гулд. «Соглашение настоящих друзей транснациональных корпораций». Интернационал общественного обслуживания, сентябрь 2014 [↑](#footnote-ref-2)
3. В ходе первого судебного разбирательства в рамках ГАТС, проигранного США, американское правительство заявило, что оно по недосмотру включило азартные игры и пари в свой перечень обязательств. Всемирная торговая организация, Организация Объединенных Наций «Меры, влияющие на трансграничные поставки услуг в сфере азартных игр и пари» Доклад рабочей группы, 10 ноября 2004 [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8672> [↑](#footnote-ref-4)
5. Включение технических стандартов сталкивается с оппозицией со стороны некоторых стран и вполне возможно, что их исключат из текста ТиСА [↑](#footnote-ref-5)
6. См TiSA - Приложение о внутреннем регулировании. 10 октября 2015 г. Доступно по адресу: <https://wikileaks.org/tisa/domestic/10-2016/page-1.html._> [↑](#footnote-ref-6)
7. См. WikiLeaks “Анализ Приложения ТиСА о внутреннем регулировании» <http://wikileaks.org/tisa/domestic/10-2015/analysis/page-1.html> [↑](#footnote-ref-7)
8. Многие из секторов в списке были опубликованы с кодом классификации основных продуктов (CPC), каждый из которых охватывают множество видов деятельности и услуг. [↑](#footnote-ref-8)
9. Эта глава написана при участии Изольды Агацци из Alliance Sud [↑](#footnote-ref-9)
10. Стоит уточнить, что страна может внести отдельные секторы (или под-секторы) сферы услуг в список изъятий, если захочет – но мощное давление, требующее увеличения открытости, не допустит, чтобы изъятий оказалось много. [↑](#footnote-ref-10)
11. Для получения дополнительной информации см записку Интернационала образования по ТиСА <http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/2016_03_EIBriefingNoteonTISA.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Данные взяты из OECD-STRI (индекс ограничений торговли в сфере услуг ОЭСР) <http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm> [↑](#footnote-ref-12)
13. Ibid. [↑](#footnote-ref-13)
14. Основные поставщики – это, как правило, государственные предприятия или предприятия, (частично) находящиеся в частной собственности, но ранее государственные. [↑](#footnote-ref-14)
15. Например, утверждают, что у компании Uber 6000 сотрудников, в то время как её оборот равен 60 миллиардам долларов США : <http://uk.businessinsider.com/ubers-first-employees-2016-6?r=US&IR=T> [↑](#footnote-ref-15)
16. <https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2016/04/22/uber-settles-groundbreakinglabor-dispute-for-up-to-100-million-drivers-to-remain-independent-contractors/> [↑](#footnote-ref-16)
17. Содержание этой главы опирается на анализ, произведенный Сарой Финке из Международной федерации транспортников. См.: <https://wikileaks.org/tisa/delivery/analysis/Analysis-TiSA-Competitive-Delivery-Services-Annex.pdf> [↑](#footnote-ref-17)
18. См. Кристоф Германн. "Дерегулирование и приватизация почтовых услуг в Европе: Прекаризации занятости и условий труда". 1 января 2014 г. <http://www.globalresearch.ca/deregulating-and-privatizing-postal-services-in-europe/5363277> [↑](#footnote-ref-18)
19. Эта глава представляет собой отредактированную версию анализа, сделанного Сара Финке из Международной федерации транспортников. Оригинал доступен по адресу: <https://wikileaks.org/tisa/air-transport/analysis/Analysis-TiSA-Air-Transport-Services-Annex.pdf> [↑](#footnote-ref-19)
20. "Человеческий фактор при техническом обслуживании и проверке состояния воздушных судов" <http://www.deepsloweasy.com/HFE%20resources/CAA%20HFE%20in%20Aircraft%20Maint%20and%20Inspect.pdf> [↑](#footnote-ref-20)
21. Эта глава представляет собой отредактированную версию анализа, сделанного Сара Финке из Международной федерации транспортников. Оригинал доступен по адресу: <https://wikileaks.org/tisa/maritime/04-2015/analysis/Analysis-TiSA-Maritime-Annex.pdf> [↑](#footnote-ref-21)
22. <http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labourconvention/text/WCMS_090250/lang--en/index.HTM> [↑](#footnote-ref-22)
23. Эта глава представляет собой отредактированную версию анализа, сделанного С. Финке и М. Урата из Международной федерации транспортников. Оригинал доступен по адресу: <https://wikileaks.org/tisa/Analysis-TiSA-Annex-on-Road-Freight-and-Logistics-Services/Analysis-TiSA-Annex-on-Road-Freightand-Logistics-Services.pdf> [↑](#footnote-ref-23)
24. Секретариат ВТО, Руководство по Соглашениям Уругвайского раунда. Гаага, 1999, С.248 [↑](#footnote-ref-24)
25. Дополнительную информацию см. в публикации МКП «Профсоюзы и двусторонние соглашения: практическое руководство» 2008 // <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Brochure_24_4_ENG_LR.pdf> [↑](#footnote-ref-25)
26. <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/ngo-german-firms-mired-in-worst-greekcorruption-scandals-since-wwii> [↑](#footnote-ref-26)
27. Углубленное обсуждение потенциального воздействия ТиСА на общественное обслуживание см. Синклер, Скотт, и Мертинс-Кирквуд, Адриан, «ТиСА против общественного обслуживания», Интернационал общественного обслуживания, апрель 2014 г. <http://www.world-psi.org/en/psi-special-report-tisa-versus-public-services> [↑](#footnote-ref-27)