



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.  
GENERAL

TD/B/CN.4/43  
31 July 1995

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Постоянный комитет по развитию секторов услуг:  
содействие формированию конкурентоспособных  
секторов услуг в развивающихся странах

Третья сессия

Женева, 25 сентября 1995 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**ВЛИЯНИЕ ПОСТЕПЕННОЙ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ И ИМПОРТА УСЛУГ  
НА РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНЫХ СЕКТОРОВ УСЛУГ И  
ТРУДНОСТИ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ РАЗВИВАЮЩИЕСЯ  
СТРАНЫ И КОТОРЫЕ МЕШАЮТ ИМ РАСШИРИТЬ СВОЕ УЧАСТИЕ  
В МИРОВОЙ ТОРГОВЛЕ УСЛУГАМИ**

Доклад секретариата ЮНКТАД

**СОДЕРЖАНИЕ**

	<u>Пункты</u>
ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 8
I. ЭФФЕКТИВНЫЕ СЕКТОРЫ УСЛУГ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНЫЕ СЕРВИСНЫЕ ФИРМЫ .....	9 - 20
II. СОДЕЙСТВИЕ ФОРМИРОВАНИЮ КОНКУРЕНТОСПОСОБНЫХ СЕКТОРОВ УСЛУГ .....	21 - 30
III. ТРУДНОСТИ ПРИ ЭКСПОРТЕ УСЛУГ: ПЕРЕМЕЩЕНИЕ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ .....	31 - 98
IV. ВЫВОДЫ И ЗАМЕЧАНИЯ .....	99 - 107

## Введение

1. В пункте 3 г) программы работы указывается, что Постоянный комитет "проведет оценку влияния постепенной либерализации и импорта услуг на развитие конкурентоспособных секторов услуг; и изучит трудности, с которыми сталкиваются развивающиеся страны и которые мешают им расширить свое участие в мировой торговле услугами".
2. Секретариат подготовил настоящий доклад с целью обеспечения элементов, которые могли бы помочь Постоянному комитету в дальнейшем рассмотрении данного вопроса.
3. Международная торговля услугами является как продуктом, так и определяющим фактором процесса глобализации. Транспорт, связь и финансовые услуги поддерживают международную торговлю товарами на протяжении многих веков. Однако в последние годы расширение торговли услугами получило большой толчок в связи с деятельностью сервисных фирм, которые следуют за своими транснациональными клиентами по всему миру. Больше сервисных фирм были заинтересованы предоставлять свои услуги зарубежным клиентам и проникать на международные рынки. Прогресс в области связи и информационной технологии во многом ускорил этот процесс, способствуя операциям транснациональных сервисных фирм и в значительной степени стимулируя процесс глобализации.
4. Развивающиеся страны все больше осознают важное значение эффективного сектора услуг, и в частности сектора услуг производственного назначения, для эффективного производства товаров и других услуг, привлечения прямых иностранных инвестиций и общей эффективности экономики в целом. Многими развитыми и развивающимися странами предприняты меры в целях либерализации сектора услуг путем открытия ранее защищенных секторов для иностранной конкуренции, что стимулируется включением торговли услугами в переговоры Уругвайского раунда и в региональные и субрегиональные соглашения. В то же самое время отмечался быстрый рост доли сектора услуг в ВВП и занятости в развитых странах. Одним из основных факторов этого роста была "экстернализация" услуг в рамках производственного процесса. В последние годы эта экстернализация на международном уровне обеспечила стимул на будущее для глобализации производства услуг и может создать новые возможности для развивающихся стран.
5. С другой стороны, развивающиеся страны озабочены слабыми позициями своих сервисных фирм, и в частности по сравнению с предприятиями развитых стран, которые занимают доминирующее положение по международной торговле в широком круге секторов услуг. Сильные позиции этих предприятий с точки зрения их финансового положения, их доступа к технологии, их всемирных корпоративных сетей, поддерживаемых совершенной информационной технологией, обеспечили им огромное сравнительное преимущество. Кроме того, это преимущество часто подкреплялось их доступом к субсидиям со стороны своих стран происхождения и их ощутимой практикой использования антиконкурентных мер. Озабоченность частных сервисных фирм во многих развивающихся странах по поводу

того, что они не могли конкурировать на мировом рынке услуг, обуславливает их противодействие инициативам по либерализации услуг на многостороннем и региональном уровнях. Предметом дополнительного беспокойства является все большее признание различных стратегических аспектов сектора услуг и роли наукоемких услуг производственного назначения, выступающих в качестве механизма организации человеческого капитала таким образом, чтобы адаптировать технологические достижения к коммерческим потребностям и другим национальным задачам 1/. Исследования также четко показали, что если либерализация не сопровождается соответствующими вспомогательными мерами, наукоемкие услуги будут сосредотачиваться вокруг некоторых центров принятия решений.

6. Генеральное соглашение по торговле услугами, включенное в качестве приложения 1:В к Соглашению о ВТО, было приемлемо для развивающихся стран в основном из-за его общей структуры, которая была сочтена отвечающей их потребностям. Оно охватывает все услуги и способы предоставления услуг (т.е. включая ПИИ и перемещение лиц) и построено таким образом, что уступки могут делаться в секторах, в которых либерализация, и в частности либерализация доступа с помощью ПИИ, считается желательной, и увязываться с взаимными уступками в других областях. Оно также позволяет развивающимся странам ограничивать такую либерализацию путем сохранения контроля за стратегическими секторами и путем обуславливания предоставления доступа на рынок и национального режима осуществлением зарубежными фирмами, пользующимися преимуществами доступа на рынок, таких мер, как принятие дополнительных ориентированных на развитие обязательств в таких областях, как передача технологии и доступ к информационным сетям и распределительным каналам. Однако в статье IV указывается, что эти преимущества в пользу развивающихся стран будут реализовываться с помощью "оговоренных конкретных обязательств". Так, с учетом сложности разработки таких запросов и несбалансированности договорного потенциала во многих случаях развивающимся странам трудно эффективно использовать положения ГАТС в своих интересах. Это может отрицательно сказываться на возможностях развивающихся стран в полной мере извлечь преимущества из глобализации и либерализации.

7. В настоящей записке рассматриваются соответствующие элементы проблемы, с которой сталкиваются директивные органы развивающихся стран. Вопрос сводится к следующему: а) какие меры необходимо предпринять в целях создания эффективного сектора услуг и привлечения инвестиций в те секторы, в которых такая эффективность считается наиболее существенной; б) каким образом обеспечить, чтобы этот процесс согласовывался с задачей укрепления отечественных сервисных фирм в секторах, считающихся стратегическими или располагающих экспортным потенциалом; с) как преодолеть трудности при проникновении на мировые рынки услуг и повышении их доли в мировой торговле услугами путем преодоления текущих трудностей, которые мешают развивающимся странам расширить их участие в мировой торговле услугами.

8. Прямые иностранные инвестиции в секторе услуг расширяются по мере того, как фирмы развитых стран обеспечивают себе место и укрепляют свою позицию на мировых рынках услуг и товаров. Представляется, что, хотя некоторым фирмам развивающихся

стран удастся расширить свое участие на мировых рынках по небольшому числу секторов услуг посредством иностранных инвестиций, в большинстве случаев их участие на мировом рынке услуг должно реализовываться с помощью других способов предоставления услуг, и в частности путем перемещения лиц и посредством трансграничного предоставления услуг через информационные сети. Первый из перечисленных способов рассматривается дальше в настоящем документе, тогда как вопросы, касающиеся доступа к сетям, обсуждаются в рамках пункта 3 в отдельном документе 2/.

## **г. ЭФФЕКТИВНЫЕ СЕКТОРЫ УСЛУГ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНЫЕ СЕРВИСНЫЕ ФИРМЫ**

9. Правительства все больше осознают издержки неэффективного сектора услуг для процесса развития. В то же самое время более выраженной становится стратегическая роль услуг для процесса развития, охватывающая такие элементы, как национальный суверенитет, самобытность и безопасность, базовая инфраструктура, развитие человеческого капитала и улучшение возможностей занятости, конкурентоспособность национальных фирм на мировом рынке, размещение производства и функций по принятию решений.

10. Хотя положение является неодинаковым в различных секторах услуг, фирмы развитых стран господствуют в мировой торговле услугами, тогда как большинству развивающихся стран не удастся наращивать производственный потенциал и конкурентоспособность или же преодолеть барьеры для доступа на мировые рынки. Расширение участия развивающихся стран в торговле услугами позволило бы им использовать свое сравнительное преимущество в ряде секторов услуг и способствовало бы их развитию и улучшению их возможностей для извлечения результатов из процесса глобализации.

### **а. Конкурентоспособность и эффективность**

11. В документации, подготовленной в соответствии с пунктом 3 а) программы работы для второй сессии Постоянного комитета, рассматриваются различные связанные с политикой меры укрепления секторов услуг в развивающихся странах 3/. Нижеследующие пункты строятся на основе этой документации и последующего обсуждения в целях более подробного рассмотрения роли либерализации и смежных мер политики в создании

- 1) эффективных секторов услуг и
- 2) конкурентоспособных сервисных фирм.

12. Если речь идет о фирме, то концепция конкурентоспособности подразумевает способность фирмы отстоять свой рынок или, что еще лучше, расширить его с помощью новых продаж благодаря более совершенным товарам и услугам, установлению конкурентоспособных цен, включая также способность проводить новаторскую деятельность, внедрять новую технологию и разрабатывать новую продукцию. Способность фирмы экспортировать и расширять свой экспорт может быть убедительным показателем ее конкурентоспособности. Однако внутренний рынок может расти достаточно быстрыми темпами, чтобы конкурентоспособная фирма не занималась внешними рынками. С другой стороны, неспособность осуществлять экспортную деятельность или даже конкурировать на

своем собственном рынке может указывать не на то, что фирмы являются неэффективными, а на то, что из-за целого ряда экзогенных факторов они находятся в неблагоприятном положении по сравнению с иностранными фирмами. Некоторые из этих факторов, такие, как доступ к технологии и к информационным сетям и распределительным каналам, а также либерализация доступа на рынок в секторах и по способам предоставления услуг, представляющим экспортный интерес, были четко признаны в статье IV ГАТС.

13. Если говорить о секторе, то концепция конкурентоспособности в большей степени связана с понятием эффективности, и она подразумевает, что производители товаров и других услуг в целом могут рассчитывать на получение эффективных вводимых услуг от фирм в соответствующем секторе при условии, что они могут достаточно быстро реагировать на новые потребности пользователей и потребителей и способствовать достаточно устойчивому росту рынка отчасти благодаря своим возможностям инновационной деятельности и снижения цен. Способность фирм конкретного сектора конкурировать на мировом рынке обычно рассматривается в качестве признака эффективности этого сектора в целом. Однако подсектора, которые являются наиболее эффективными, могут быть ориентированы не в сторону экспорта, а на обеспечение вводимых факторов производства в сельском хозяйстве, промышленности и других секторах услуг. В предыдущей документации, подготовленной ЮНКТАД, показано, каким образом такие услуги производственного назначения в промышленно развитых странах были впервые экстернализованы в рамках отдельных предприятий и затем стали ориентированы на экспорт, причем зачастую благодаря следованию за своими клиентами, включая свою материнскую фирму в их глобальных операциях. Условий для такой спонтанной эволюции может и не быть во многих развивающихся странах, и поэтому эффективные услуги производственного назначения может потребоваться импортировать из-за рубежа или обеспечивать на отечественном уровне при помощи конкретных мер политики с этой целью 4/. В предыдущей документации ЮНКТАД, подкрепляемой исследованиями в рамках программы ФАСТ ЕС и Управления по оценке технологии США подчеркивается важное значение сектора "научоемких" услуг в развитии потенциала инновационной деятельности и в качестве источника роста человеческого капитала 5/.

14. Эффективность сектора услуг, определенная выше, не подразумевает ничего по поводу собственности фирм, занимающих внутренний рынок. Однако по ряду причин, не последней из которых является желание сохранить и укрепить местный технологический, человеческий и инновационный капитал, правительства будут стремиться к повышению конкурентоспособности фирм, находящихся в собственности или под контролем национальных субъектов, даже по отношению к принадлежащим зарубежной стороне фирмам, расположенным на их территории. В этой связи следует отметить, что включение такого способа предоставления услуг, как "коммерческое присутствие", в определении торговли услугами, которое служит основой для обязанностей и обязательств ГАТС, не согласуется с "критерием места пребывания", разработанным МВФ, и предполагает рассмотрение продаж фирм, находящихся в собственности или под контролем иностранного партнера, на рынке принимающей страны в качестве "экспорта услуг". В

обязательствах каждого члена ВТО в отношении коммерческого присутствия, содержащихся в перечнях ГАТС, определяется степень, в которой таким "зарубежным" фирмам будет дозволено пользоваться "доступом" и "национальным режимом", по всем секторам или подсекторам, включенным в перечни.

### **Торговля и/или инвестиции**

В ходе подготовки к проведению Уругвайского раунда в Пунта-дель-Эсте многие развивающиеся страны выступали решительно против включения торговли услугами в повестку дня запланированных многосторонних торговых переговоров. Они беспокоились по поводу того, что включение "торговли услугами" в повестку дня переговоров будет означать рассмотрение инвестиционной политики в соответствии с правилами ГАТТ, их увязку с торговыми уступками и, таким образом, создание условий для возможных репрессивных мер в отношении их экспорта в ответ на некоторую инвестиционную политику. Это беспокойство возросло после принятия Закона о торговле 1984 года в Соединенных Штатах, согласно которому "торговля" охватывала инвестиции в целях осуществления мер, изложенных в разделе 301. Эти страны отказались от своей решительной негативной позиции, когда было принято решение о том, что переговоры по товарам и услугам будут проводиться отдельно и регулироваться различными принципами. Рамочные положения ГАТС, в которых обязательства в отношении доступа и национального режима не превышают обязательств, изложенных в перечнях, позволяют интегрировать инвестиции с торговой системой на структурированной основе.

Вопрос о том, можно ли рассматривать перемещение факторов производства в качестве "торговли услугами", активно обсуждался на начальных этапах Уругвайского раунда, а решение, достигнутое на среднесрочном совещании министров в Монреале, привело к установлению симметрии между перемещением капитала и лиц. Определение "торговли услугами", предусмотренное в статье I ГАТС, предусматривает "коммерческое присутствие на территории любого другого члена как один из способов предоставления услуг (равно как и перемещение физических лиц). Структура перечней обязательств позволяет странам принимать отдельные обязательства применительно к доступу и национальному режиму в отношении такого коммерческого присутствия на секторальной или подсекторальной основе. Так, в соответствии с ГАТС (в частности, статьей XXVIII f) ii) и m) ii)) покупка услуг у предприятий, которые находятся в собственности или под контролем лиц из другого государства - члена ВТО и действуют на рынке принимающей страны, рассматривается в качестве "импорта" услуг.

### Торговля и/или инвестиции

Такая рамочная основа имеет преимущество создания для стран возможности структурировать свои уступки в целях благоприятствования ПИИ в области услуг путем либерализации только коммерческого присутствия как способа предоставления услуг, которое обычно сопровождается перемещением лиц, меняющих работу внутри соответствующей корпорации.

Однако региональные группировки руководствуются отличным подходом и рассматривают инвестиции в глобальном масштабе, применяя одни и те же принципы регулирования инвестиций в области товаров и услуг. Например, в Европейском союзе услуги определяются на остаточной основе как деятельность, которая не охватывается положениями, касающимися свободного перемещения товаров, капитала и лиц. Подход НАФТА является менее амбициозным; исключения к правилам инвестиционной деятельности указываются в негативном перечне, обязательства в отношении услуг главным образом касаются того, что будет рассматриваться в качестве "трансграничных" услуг в ГАТС. Обязательства применительно к перемещению лиц ограничиваются конкретными положениями по узко определенным категориям.

В заключительных замечаниях Председателя на Марракешском совещании среди вопросов, которые были предложены в качестве возможных пунктов будущей программы работы ВТО, перечисляются, в частности, взаимосвязь между иммиграционной политикой и международной торговлей, а также торговлей и инвестициями, и высказывается предложение в отношении возможного включения перемещения факторов производства per se в сферу охвата многосторонних торговых соглашений ВТО. Соглашение по ТРИМС также предусматривает возможность включения в него инвестиций и политики в области конкуренции.

### В. Аспекты конкурентоспособности услуг

15. **Доступ к производственным ресурсам** (финансовому капиталу, машинам и технологии, людским ресурсам и организационным навыкам) и **подверженность конкуренции** являются основными определяющими факторами конкурентоспособности и эффективности.

16. Доступ к производственным ресурсам может быть функцией ограничений, устанавливаемых в отношении функционирования рынка, который может препятствовать оптимальному потоку финансовых, технологических, людских и организационных ресурсов. Барьеры для конкуренции могут зажимать сектора по финансовому капиталу, технологии,

людским ресурсам или организационным ноу-хау, тогда как политика открытого рынка может облегчать некоторые из этих трудностей. И напротив, ограничения рыночного доступа к производственным ресурсам вследствие некоторых правил и регулирующих положений, препятствуя доступу к новым производственным ресурсам, могут оказывать негативное влияние на долгосрочную норму накопления. С другой стороны, асимметрия в наличии ресурсов для отечественных фирм в развивающихся странах по сравнению с зарубежными предприятиями, которые вступают на рынок, может быть такой, что отечественные фирмы не будут иметь возможности эффективно конкурировать на своем собственном рынке, не говоря уже о мировых рынках. По этой причине могут потребоваться корректировочные решения в виде конкретных мер политики, некоторые из которых могут быть связаны с рыночным доступом, с тем чтобы либерализация в действительности обеспечивала бы доступ к ресурсам для отечественного сектора услуг. Некоторые из этих решений принимают форму общеполитических мер, которые перечислены в перечнях ГАТС. Право развивающихся стран выдвигать такие условия изложено в статье XIX ГАТС.

17. Конкуренцию можно стимулировать путем устранения, в частности, следующих **барьеров для доступа на рынок**: а) барьеров, предусматривающих дискриминацию среди операторов по признаку происхождения их собственности или их географического местоположения, и эти меры являются предметом переговоров в рамках статей XVI (доступ на рынок) и XVII (национальный режим) ГАТС, и б) барьеров применительно к масштабам конкуренции, которая допускается в пределах данного конкретного рынка, независимо от происхождения экономических операторов. Последняя из указанных категорий может быть результатом политических решений, благоприятствующих некоторым экономическим субъектам по сравнению с другими субъектами за счет ограничения количества операторов, которым разрешается (например, путем выдачи лицензии) участвовать в операциях на рынке. Она может быть также результатом действия пагубных тенденций концентрации влияния или антиконкурентного поведения со стороны экономических субъектов (например, ограничительной деловой практики (ОДП)), которые рассматриваются в рамках проблемы политики в области конкуренции.

18. Позитивный эффект либерализации с точки зрения содействия эффективному сектору услуг, поощрения развития конкурентоспособных отечественных фирм, способных конкурировать на мировом рынке, может быть подорван при отсутствии дополнительных мер. Может потребоваться предусмотреть минимальную программу макроинституциональных реформ, включая а) инвестиционный кодекс (или эквивалентный комплекс законов и регулирующих положений), который определяет национальные приоритетные задачи в отношении требующих развития сервисных операций, обеспечивает хорошо выраженную защиту для зарубежных инвесторов сектора услуг и стимулирует поток ПИИ (это может быть поддержано за счет закрепления режима иностранных инвесторов в различных секторах услуг как обязательств по коммерческому присутствию в перечнях ГАТС; б) пересмотр налогового режима, который должен согласовываться с целями инвестиционного кодекса; в) соответствующую степень либерализации валютных правил (по счетам текущих операций и движения капитала), с тем чтобы обеспечить условия для репатриации

поступлений и возможного изъятия инвестиций зарубежными поставщиками услуг; d) комплекс иммиграционных правил, согласующихся с потребностями зарубежных поставщиков услуг с точки зрения найма и перевода своего персонала; e) укрепление законов об интеллектуальной собственности и их обеспечение в соответствии с Соглашением по ТАПИС (включая меры в целях предотвращения антиконкурентного злоупотребления такими правами).

19. Национальные исследования, проведенные ЮНКТАД, служат рамочной основой для обзора масштабов, в которых некоторые компоненты макроинституциональных реформ отсутствуют, являются слабыми или же, если говорить об услугах, предполагают непреднамеренную дискриминацию в отношении внутреннего производства услуг. Опыт исследований, выполненных ЮНКТАД, включая проекты САППУ и ЭФДИТС 6/, предполагает, что недостатки макроинституциональной рамочной основы, включая тенденцию к дискриминации в отношении поставщиков услуг, являются довольно частыми и требуют внимания.

### **С. Реформа политики в области конкуренции**

20. Еще один вывод, сделанный, в частности, на основе некоторых тематических исследований, проведенных в рамках проекта ЭФДИТС, заключается в том, что сравнительно либеральные инвестиционные и торговые условия не приносят ожидаемых результатов при отсутствии соответствующей политики в области конкуренции. Деформированная конкуренция на отечественном рынке закрывает доступ для новых участников (будь то зарубежные или даже новые отечественные операторы). Практика сговора, высококартелизованные отрасли или распределительные системы, различия в технико-эксплуатационных требованиях вследствие мер государственной политики (например, налоговой политики или регламентационной политики), которые благоприятствуют некоторым поставщикам по сравнению с другими (необязательно по принципу национальной принадлежности их собственности), а также другие антиконкурентные барьеры для доступа могут попросту ограничивать состязательный характер рынков вплоть до полного устранения потенциальных последствий либерализации. Внутренняя политика в области конкуренции, вероятно, должна во многом определять позитивное влияние либерализации на внутренних рынках развивающихся стран; в то же время политика в области конкуренции, проводимая их торговыми партнерами, будет во многом определять эффективность, с которой их экспортеры услуг могут проникать на зарубежные рынки.

### **II. СОДЕЙСТВИЕ ФОРМИРОВАНИЮ КОНКУРЕНТОСПОСОБНЫХ СЕКТОРОВ УСЛУГ**

21. В контексте своих программ технической помощи, осуществляемых на национальном и субрегиональном уровнях, ЮНКТАД предприняла значительные усилия по оказанию развивающимся странам содействия в проведении экономического и политического анализа по секторам услуг. Национальные исследовательские мероприятия могут служить цели выяснения того, в какой степени неэффективность функционирования секторов услуг передается пользователям в секторах услуг, промышленности и сельского хозяйства, снижая

их конкурентоспособность. В национальных исследованиях, проведенных ЮНКТАД, важное место отводится ответам на разосланные пользователям вопросники, используемым для выработки эффективной политики, включая позицию, которую необходимо принять на переговорах по торговле услугами. Один подход заключается в уделении особого внимания предложению услуг и спросу на услуги со стороны некоторых секторов, производящих товары. Цель опросов заключалась в анализе организационных и оперативных характеристик предприятия, его потенциала по предложению и спросу в области услуг, степени экстернализации, его задействования на национальном и международных рынках, влияние осуществляемой политики, а также либерализации и дерегулирования. Эти обзоры включали в себя следующие основные вопросы: а) масштабы интернализации и экстернализации услуг; б) использование фирмой импортных услуг на различных этапах производства; в) услуги, имеющие ключевое значение с точки зрения конкурентоспособности фирмы на национальном и международном рынках 8/, инструменты экономической политики 9/; и д) другие факторы, формирующие конкурентоспособность фирмы 10/.

22. Некоторые исследования, подготовленные ЮНКТАД 11/, посвящены в основном предложению и спросу в области услуг производственного назначения в целях определения: а) роли услуг в национальной экономике; б) практики приобретения и использования услуг производственного назначения отечественной промышленностью; в) предложения услуг производственного назначения; д) перспектив развития услуг производственного назначения. В области спроса обзор сосредоточивался на выявлении основных факторов, определяющих использование услуг производственного назначения отечественными промышленными предприятиями различного размера в отдельных секторах 12/. Требуемые услуги были разбиты на пять категорий, а именно: административные услуги, технические услуги, связанные с рынком услуги, компьютерные услуги и услуги по подготовке кадров. Основные вопросы обзора касались выяснения степени интернализации и/или экстернализации этих услуг, основных препятствий для их эффективного предоставления и особенностей экстернализованного спроса, в том числе посредством импортных услуг, а также других механизмов, таких, как ПИИ, франшизинг, внутрифирменная торговля и т.д. В области предложения обзоры были ориентированы на выявление основных проблем, с которыми сталкиваются поставщики услуг, и влияния текущей политики при их развитии и при капитализации экспортных возможностей.

23. Другим недавним примером являются исследования, проведенные в десяти африканских странах в контексте программы САППУ ЮНКТАД 13/. Результаты этой программы должны привести к конкретным предложениям в отношении реформ внутренней политики применительно к стратегиям для включения услуг в региональные интеграционные схемы, а также к обговариванию позиций в контексте ВТО. Особое внимание уделяется нескольким стратегическим областям услуг во всех странах, охваченных САППУ, из-за роли этих секторов в качестве инфраструктуры для развития или из-за их важного значения для экспортных поступлений. Этими областями являются: связанные с торговой инфраструктурой услуги, финансовые услуги, услуги в области связи и услуги, касающиеся использования рабочей силы. Программа направлена на поощрение развития процесса

формирования политики, в котором особое место занимает привлечение к консультациям и участию субъектов за рамками правительственного механизма.

24. В различных национальных исследованиях подчеркивается тот факт, что многие услуги потребляются в качестве пакетов услуг, а не в отдельности. Соответственно, важно анализировать эффективность, с которой оказывается конкретная услуга, включенная в пакет, по сравнению с эффективностью, с которой предоставляются другие услуги, входящие в тот же пакет. В процессе исследований должно выявляться то, в какой степени политика, проводимая в одном подсекторе хозяйственного комплекса, может в конечном итоге подрывать задачи политики, реализуемой в других подсекторах.

25. В процессе национальных исследовательских мероприятий также учитываются мнения отечественных частных фирм по поводу мер политики, которые требуется предпринять, с тем чтобы позволить им более эффективно противостоять иностранной конкуренции на своем отечественном рынке и развивать потенциал и корпоративные структуры для проникновения на экспортные рынки. Это охватывает главным образом вопросы финансовых ресурсов, рыночных механизмов, макроэкономической политики, в том что касается денежной, торговой, фискальной и кредитной политики; политику по развитию человеческого капитала с помощью государственного образования, подготовки кадров на рабочих местах; политику по модернизации и совершенствованию базовой инфраструктуры, такой, как инфраструктура транспорта и связи, создание предприятий по обеспечению услуг первой необходимости, не имеющих в стране; изменения в институциональной и регулирующей основе (с учетом того, что некоторые регулирующие положения непреднамеренно благоприятствуют зарубежным поставщикам по сравнению с отечественными поставщиками); конкретные экспортные стратегии, освоение ресурсов, доступ к технологии и роль зарубежных поставщиков. Можно отметить некоторые корректировочные механизмы, которые были выявлены и получили воплощение в мерах политики: а) прямая финансовая поддержка; б) фискальные и кредитные стимулы; в) изменение регулирующей системы; г) стимулы для экстернализации закрытых знаний и е) создание сервисных центров и/или центров подготовки кадров.

26. Одна из целей заключается в обеспечении того, чтобы ПИИ в секторе услуг не были бы просто результатом поиска "выгоды" по мере приватизации правительствами бывших государственных служб, покупки распределительных сетей для получения контроля над рынком товаров и услуг и "снятия сливок" путем сосредоточения деятельности на высокоприбыльных сегментах рынка. Задача заключается в ориентации ПИИ на создание новой и более эффективной индустрии услуг, оказывающей позитивное влияние на эффективность других секторов, обеспечивающей передачу технологии отечественным фирмам и открытие новых распределительных сетей за рубежом для их экспорта.

#### **Либерализация и регулирование в секторе услуг**

27. Либерализация не преследует цель снизить барьеры для конкуренции по соображениям эффективности, однако она не отвергает существование условий, требующих осуществления

регулирующих мер. В статье VI ГАТС это признается даже при условии принятия конкретных обязательств.

28. Осуществление регулирующих мер обосновывается двумя первичными экономическими условиями: естественной монополией или асимметричной информацией. Естественная монополия может быть результатом очень больших издержек доступа в отрасль или особого преимущества, приобретенного с помощью доступа к уникальному по своему характеру стратегическому месту (например, гаваням). Асимметричная информация является второй основной причиной регулирования. Задача заключается в защите наименее информированного участника (обычно конечного пользователя или потребителя) от наиболее информированного участника (обычно производителя) и от монопольной власти, которой наиболее информированный участник может добиться за счет такой несбалансированности. Классические примеры отраслей, в которых регулирование является обоснованным по этой причине, представляют собой банковские, профессиональные, медицинские и образовательные услуги. Совершенствование подходов к регулированию может обеспечить защиту интересов потребителей с меньшими издержками по сравнению с прошлым и может расширить возможности для усиления конкуренции в регулируемой обстановке.

29. Задача директивных органов при проведении либерализации часто сводится к тому, чтобы найти должную сбалансированность между активизацией конкуренции и достаточным регулированием. Это в особой степени касается услуг, которые в большинстве своем представляют отрасли, где отмечаются случаи естественной монополии или несовершенной информации. Особое значение в этом контексте приобретает вопрос о том, что экономисты называют "общественными благами", т.е. о тех товарах и услугах, по которым выгода пользователей (других фирм или потребителей) во время их потребления далеко превосходит отдачу от их производства и продажи, получаемую их производителями. В силу своего положения на рынке монополист (который добивается своего положения за счет естественной монополии или несовершенной информации) способен поднять кривую спроса и, соответственно, оттолкнуть некоторых потребителей ввиду повышения цен. В таких случаях регулирование может быть особенно необходимым.

30. Развивающиеся страны начали внутреннюю реформу и либерализацию в некоторых своих секторах услуг, для которых характерна естественная монополия и/или асимметричная информация, и должны столкнуться с некоторыми из этих вопросов. Это можно проследить, например, по сектору связи в десяти странах, которые участвуют в проекте САППУ (Бенин, Бурунди, Гана, Гвинея, Кения, Нигерия, Сенегал, Танзания, Уганда и Зимбабве), некоторые из которых являются НРС 14/. К настоящему времени семь из десяти стран отделили почтовую службу от службы связи. Другие три планируют сделать это. Четыре страны исключили регулирующие функции из круга ведения государственной службы связи. Другие шесть стран планируют сделать или делают это. Семь из десяти стран открыли часть сектора для конкуренции. Страны сделали различный выбор: от совместных предприятий с частными фирмами при контрольном пакете акций в руках государства до полностью частных предприятий. Три страны допустили на рынок зарубежных поставщиков услуг. Опыт этих стран четко показывает, что внутренняя

реформа и либерализация происходят одновременно с созданием мощной регулирующей основы.

### **III. ТРУДНОСТИ ПРИ ЭКСПОРТЕ УСЛУГ: ПЕРЕМЕЩЕНИЕ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ**

31. Среди трудностей, которые стоят перед развивающимися странами и которые мешают им расширить свое участие в мировой торговле услугами, можно отметить регулирующие положения, касающиеся временного перемещения лиц в качестве поставщиков услуг, как об этом говорится в пункте 3 h) программы работы.

32. Как отмечается выше, процесс глобализации и либерализации во многом ориентируется на квалификацию, знания и информацию, усиливая неравенства, поскольку страны, которым недостает этих факторов, страдают гораздо больше, чем в прошлом, и лишаются преимуществ глобализации. Приобретение, освоение и использование людских ресурсов становятся все более необходимыми при производстве и торговле товарами и услугами. Глобализация производства стимулирует глобальный поиск опытных кадров и влечет за собой давление в сторону либерализации регулирующих положений, сдерживающих временное перемещение высококвалифицированных специалистов, главным образом в рамках международной сети и служебной системы ТНК или для задействования в конкретных проектах ограниченной продолжительности. Это явление находит видимое отражение в национальном иммиграционном законодательстве, а также в обязательствах, сделанных в отношении данного способа предоставления услуг в перечнях ГАТС. В перечнях развитых и развивающихся стран прослеживается готовность взять обязательства в отношении перемещения лиц категории специалистов, управленческого персонала и технических работников. Этот подход также находит отражение в таких региональных соглашениях, как НАФТА, которые не предусматривают свободного перемещения лиц в целом, однако содействуют доступу квалифицированных специалистов и внутрикорпоративным переводам. На национальном уровне вносимые в последнее время поправки в иммиграционное законодательство, как правило, обеспечивают дополнительные возможности для временного въезда в страну и даже постоянной иммиграции высококвалифицированных специалистов. С другой стороны, въезд малоквалифицированной и неквалифицированной рабочей силы становится все более ограниченным, хотя и отмечаются значительные временные перемещения таких работников.

33. Участие в обмене высококвалифицированными кадрами, который традиционно происходит между развитыми странами, является одним из способов для развивающихся стран, чтобы извлечь больше преимуществ из процесса глобализации. Оно обеспечивает доступ к технологии и служит механизмом повышения конкурентоспособности для расширения их доли в мировой торговле услугами. Необходимо, чтобы квалифицированные специалисты из развивающихся стран и фирмы из развивающихся стран могли участвовать в этом процессе на такой же основе, как специалисты и фирмы из развитых стран.

34. На второй сессии Постоянного комитета, учитывая записку секретариата и последующее обсуждение, секретариату было поручено продолжать уделять особое внимание барьерам для торговли услугами, осуществляемой посредством временного перемещения физических лиц, включая выявление конкретных въездных требований и критериев, а также путей разработки более предсказуемых методов анализа экономических потребностей и других процедур оценки, с тем чтобы гарантировать неделимость конкретных обязательств в этой области и расширить возможности развивающихся стран по использованию конкретных обязательств в отношении этого способа предоставления услуг.

35. Перемещение физических лиц признано в Генеральном соглашении по торговле услугами (ГАТС), заключенном в рамках ВТО, в качестве одного из "способов предоставления услуг", как это определено в Соглашении, конкретные обязательства в отношении этого "способа" включены в перечни обязательств, прилагаемые к ГАТС, а в приложении (к ГАТС) о перемещении физических лиц, предоставляющих услуги, в рамках Соглашения изложены условия переговоров о перемещении лиц. Кроме того, решение министров о перемещении физических лиц предусматривает продолжение переговоров по дальнейшей либерализации в этой области, которые было намечено завершить через шесть месяцев после вступления в силу Соглашения об учреждении ВТО (т.е. к 30 июня 1995 года) 15/. Цель этих продолжающихся переговоров заключается в расширении обязательств в рамках ГАТС и в обеспечении сбалансированного распределения преимуществ.

### СПОСОБЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ

Как описывается выше, подход, касающийся "способов предоставления услуг", был разработан в целях охвата того, что по существу представляло собой движение факторов производства в рамках торговых обязательств 16/. По требованию развивающихся стран Соглашение ГАТС было построено таким образом, чтобы добиться симметрии обязательств между перемещением капитала и перемещением рабочей силы, таким образом обеспечив сбалансированность в уступках для стран, заинтересованных главным образом в последнем из перечисленных факторов, и гарантировать, чтобы перемещение лиц охватывалось положениями о постепенной либерализации.

Проект приложения о перемещении физических лиц был подготовлен в Мексике в апреле 1990 года. Он был распространен среди единомыслящих стран, а пересмотренный вариант был представлен Группе по ведению переговоров в отношении услуг в качестве документа MTN/GNS/W/106 совместно Аргентиной, Колумбией, Кубой, Египтом, Индией, Мексикой, Пакистаном и Перу.

Поднимаются вопросы по поводу того, благоприятствует ли подход, касающийся способов предоставления услуг, дальнейшей либерализации, представляется ли структура НАФТА, основанная на негативном перечне, альтернативным подходом для дальнейшей либерализации (хотя подход, касающийся негативного перечня, был предложен и отвергнут в ходе Уругвайского раунда). Другим подходом будет подход, принятый в Европейском сообществе, когда услуги рассматриваются в качестве "остаточного" сектора в том смысле, что он связан с деятельностью, которая не охватывается правилами о свободном перемещении лиц и капитала, т.е. от подхода, касающегося способов предоставления услуг, можно было бы отказаться при существовании многосторонних правил, регулирующих перемещение лиц или инвестиций. Основанный на негативном перечне подход в НАФТА не распространяется на перемещение физических лиц; в отличие от ЕС, где услуги являются "остаточными", в данном случае не существует никаких обязательств применительно к фактическому свободному перемещению лиц. Один из основных аргументов, выдвигавшихся в пользу неприменения негативного перечня в ГАТС, заключался в том, что правительства были не готовы принимать открытые обязательства, поскольку в силу количества регулирующих положений и обязательств большинству правительств было бы трудно анализировать потенциальное влияние обязательств, касающихся рыночного доступа и национального режима, по всем таким регулирующим положениям 17/. Кроме того, в данном случае потребовалось бы перечислять огромное количество материала. НАФТА насчитывает лишь трех членов, в то время как негативные перечни исчисляются сотнями страниц текста. Если этот метод применить к ВТО, в которую входит более 120 членов, то резко возрастет объем Марракешского заключительного акта, составляющего 27 000 страниц. Помимо этого, такие законодательные акты не имеются на официальных языках ВТО. Однако проведению будущих переговоров способствовало бы создание базы данных о законодательстве и регулирующих положениях, затрагивающих торговлю услугами, такой, как МАСТ.

36. Как отмечалось, либерализация перемещения лиц не рассматривается в качестве компонента "торговли услугами" в контексте большинства региональных интеграционных соглашений, во многих из которых перемещение факторов производства анализируется в отдельности и порою на симметричной основе. Опыт более активной либерализации в рамках региональных соглашений служит полезным руководством в отношении того, каким образом могут быть преодолены некоторые проблемы в процессе усилий по либерализации торговли услугами с помощью этого "способа" в многостороннем контексте ГАТС.

37. Обсуждение, представленное в настоящей записке, подкрепляется четырьмя аналитическими таблицами, в которых содержатся краткие данные об обязательствах, предлагаемых отдельными промышленно развитыми странами (Австралия, Канада, Европейское сообщество и его государства-члены, Япония, Новая Зеландия, Швеция, Швейцария и Соединенные Штаты): соответственно для лиц, совершающих деловые поездки; персонала, задействованного в развертывании коммерческого присутствия; лиц, переводимых на другую работу внутри компаний; и специального персонала (таблицы 1-4). Эти таблицы были подготовлены с использованием перечня обязательств каждой страны, будучи дополненными информацией о режиме временной миграции (законах и функциональных регулирующих положениях), действующих в восьми развитых странах: Австралия, Канада, Федеративная Республика Германия, Япония, Швеция, Швейцария, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты. Были проведены дополнительные исследования в целях обновления прежней информации по нескольким из этих стран (в частности, Соединенные Штаты, Канада, Австралия, Япония, Швеция, Швейцария) или в целях получения информации по странам, в которых исследования раньше не проводились (Новая Зеландия) 18/.

#### **А. Регулирование временного въезда**

38. В документации ЮНКТАД отмечается, что при регулировании въезда лиц, которые входят в категорию физических лиц, предоставляющих услуги, в соответствии с приложением к ГАТС, большинство стран проводят различие между а) совершающими деловые поездки лицами, которые находятся в принимающей стране не более нескольких месяцев и которые не имеют там доходного занятия; и б) временными работниками, которые получают вознаграждение от отдельного лица или организации в принимающей стране. В любую из этих категорий, разумеется, могут входить высококвалифицированные специалисты 19/.

39. Независимо от используемой терминологии основной отличительный фактор сводится к тому, будет ли соответствующее лицо получать вознаграждение от предприятия, находящегося в этой стране, и этот фактор будет, как правило, предполагать получение этим лицом разрешения на работу, даже если это лицо остается занятым на зарубежной фирме. Выдача визы обуславливается получением такого разрешения на работу, зависящего в свою очередь от ряда условий, которые должны быть выполнены работодателем и иностранным рабочим. Эти условия могут быть связаны с квалификацией и профессиональными навыками соответствующего лица, сроком его нахождения в

принимающей стране, размером выплат, соблюдением социальных обязательств и т.д. Однако в большинстве случаев эти условия предопределяются положением в области занятости (т.е. анализом "экономических потребностей", "занятости" или "рынка рабочей силы"), при котором временный въезд обосновывается при том понимании, что ни один из резидентов принимающей страны с учетом своей квалификации не может выполнять такую работу.

#### **В. Анализ экономических потребностей и квоты**

40. Все страны используют анализ экономических потребностей в целях ограничения доступа специального персонала, а некоторые даже для лиц, переводящихся на другое место работы внутри корпорации. Кроме того, ряд стран используют квоты применительно к этой же категории. Анализ экономических потребностей или квоты, как представляется, не будут применяться к лицам, совершающим деловые поездки. Страны, как правило, исключают наем зарубежных рабочих, если они должны использоваться для замещения национальной рабочей силы при трудовой забастовке или локауте.

41. Анализ экономических потребностей разрабатывается с различной степенью точности, применяется с различной степенью транспарентности и осуществляется различными предприятиями. Это положение иллюстрируется нижеследующими примерами 20/.

42. В соответствии с подразделом 19 (1) Иммиграционных правил **Канады**, принятых в 1978 году (пересмотренных 1 ноября 1984 года), Иммиграционное управление должно выдавать разрешение на работу всем заявителям, желающим временно въехать в страну, за исключением заявителей, перечисленных в том же подразделе правил. Разрешение на работу предоставляется после выдачи рабочей аттестации Управлением по развитию людских ресурсов (РЛР) Оттавы. Порядок получения рабочей аттестации со стороны РЛР не регулируется в опубликованных правилах, а обеспечивается неопубликованными руководящими принципами административной политики. Хотя такие руководящие принципы политики должны на справедливой основе применяться ко всем лицам и разъясняются в брошюре по вопросам найма иностранных рабочих, предоставляемой любому потенциальному нанимателю иностранных рабочих, они могут пересматриваться и изменяться по усмотрению конкретного административного органа (в данном случае РЛР). Руководящие принципы, которые применяются в настоящее время, в последний раз пересматривались три года назад.

43. Руководящие принципы рабочей аттестации для занятости временных иммигрантов, действующие в Канаде, являются следующими: работодатели, желающие нанять иностранную рабочую силу, должны представить в Центр по вопросам занятости Канады (ЦЗК) информацию о предложении по работе и об обоснованных усилиях, которые они предприняли в целях выявления соответствующим образом квалифицированных и свободных канадских граждан (это включает доказательство рекламирования работы, установления связи с традиционными профессиональными ассоциациями и бюро по найму, где можно найти таких рабочих, а также данные о низком уровне безработицы по данной профессии

в географическом районе, где будут задействованы иностранные рабочие). Кроме того, заработная плата и условия работы должны быть на уровне, который, как правило, был бы принят канадскими гражданами. И наконец, работодатели должны показать ЦЗК, что иностранный рабочий может создать и поддерживать занятость в Канаде, обеспечить профессиональную подготовку или передачу специальных знаний канадским гражданам или содействовать повышению конкурентоспособности компании на международном рынке 21/. В 1993 году в Канаде было позитивно рассмотрено примерно 24 000 заявлений с просьбой предоставления временного разрешения на работу. Это несколько меньше по сравнению с общим числом поданных заявлений, составляющим примерно 35 000 22/. Разница между этими двумя числами практически в полной мере приходится на заявления, оставленные без рассмотрения из-за прекращения найма рабочей силы, и заявления, не являвшиеся bona fide.

44. В **Соединенных Штатах** для заявителей, включенных в категории H1A, H1B, H2A и H2B, требуется рабочий сертификат, выдаваемый министерством труда. Кроме того, в соответствии с законодательством США на визы категорий H1B, H2B и Ps распространяются количественные квоты. С тем чтобы получить рабочий сертификат, работодатель должен представить заявление на работу в министерство труда. Правила, регулирующие порядок подачи заявлений на работу, опубликованы в документе *Consolidated Federal Regulations, 20 CFR Ch. V (4-1-94 Edition)* и последний раз обновлялись 13 января 1992 года (*Federal Register, Vol. 57, No. 8, Monday January 13, 1992, pp. 1316-1338*).

45. Заявление на работу для категории H1-B содержится в добавлении I. В целом ходатайство работодателя в отношении рабочего сертификата требует, чтобы соответствующий работодатель доказал, что "1) занятость иностранца отрицательно не скажется на заработной плате и условиях работы аналогичным образом занятых рабочих США; и 2) что отмечается нехватка рабочих США, которые способны, испытывая желание получить квалификацию, и свободны для выполнения соответствующей работы в то время, когда иностранец подает заявление на визу и въезд в Соединенные Штаты, и в том месте, в котором иностранец должен выполнять эту работу" 23/.

46. Процедура рабочей сертификации, используемая в Соединенных Штатах, не требует, чтобы министерство труда проверяло подлинность фактов, изложенных работодателем в своем заявлении. Эта процедура определяется наличием жалобы. Ходатайствующий работодатель должен использовать документацию, достаточную для доказательства того, что его заявление согласуется в соответствующем законодательстве и правилами. Однако министерство труда принимает меры по проверке подлинности заявления, сделанного работодателем, только в случае подачи жалобы какой-либо предположительно пострадавшей стороной. (Законодательство устанавливает штрафы на тот случай, если устанавливается, что работодатель нарушил положения законодательства и обеспечительных правил.)

47. Вплоть до настоящего времени квоты для заявителей категории H1-B еще никогда в полной мере не реализовывались. В 1992 году было выдано 57 125 новых разрешений

категории H1-B на въезд в страну; в 1993 году их было 61 591, а в 1994 году – 60 179 24/. Заявления bona fide отклоняются редко.

48. В результате НАФТА США ввели новую группу профессиональных виз TN для канадских и мексиканских специалистов (для канадских специалистов категория TN заменяет группу профессиональных виз TC, которая была введена в результате заключения ССТ между Канадой и США) при том условии, что специалист удовлетворяет критериям, изложенным в добавлении 1603.D.1 к НАФТА 25/, визы выдаются без проведения анализа экономических потребностей. Никаких ограничений количества виз TN, выдаваемых каждый год канадским гражданам, не существует. Для мексиканских граждан годовой лимит новых профессиональных виз TN составляет 5 500. Возобновление и продление виз TN в расчет не принимаются, а учитываются лишь новые визы. Если лимит исчерпывается до конца календарного года, то заявления отклоняются. Этого пока еще не было. Кроме того, квота для мексиканских граждан со временем должна быть аннулирована и заменена неограниченным доступом. Гражданин Мексики, которому было отказано в получении визы TN по причине исчерпания полной квоты за соответствующий год, вполне может претендовать на въезд в страну по визе H1B; или просто подождать до начала следующего года для въезда по визе TN.

49. Работодатели, обеспечивающие въезд специалистов в **Австралию**, должны представить документированные доказательства безуспешного поиска таких специалистов на национальном рынке труда, за исключением особых обстоятельств. Такие обстоятельства возникают в тех случаях, когда министерство по вопросам занятости заявляет о нехватке трудовых ресурсов в Австралии 26/. Требования в отношении анализа рынка труда не отличаются от требований, существующих в Канаде и США, включая соблюдение преобладающих ставок заработной платы и условий работы и доказательство того, что ходатайствующий работодатель приложил усилия к поиску необходимых рабочих на рынке труда Австралии. Соответствующие нормативные положения воспроизводятся в добавлении II к этому докладу. Как и в Канаде, работодатель представляет доказательства на этапе подачи заявления, а прилагаемая документация проверяется Службой по вопросам занятости Содружества. В 1991–1992 годах специальному персоналу в Австралии было выдано 19 258 виз 27/.

50. Во **Франции** разрешения на работу выдаются префектом департамента, в котором иностранец хочет осуществлять деятельность; который должен учитывать текущее и будущее положение в области занятости по специальности, запрашиваемой заявителем, и в географическом районе, в котором заявитель хочет работать по соответствующей специальности. Однако система разрешений на работы не распространяется на граждан ряда стран в дополнение к государствам – членам ЕС. Анализ занятости служит основанием для отказа в разрешении на работу для большинства категорий заявителей (например, сезонные рабочие, занятые по секондменту, исследователи, эстрадные артисты, манекенщицы и т.д.) за некоторыми исключениями (например, стажеры, наладчики, киноартисты и т.д.) 28/.

51. Ограничительное влияние анализа экономических потребностей прослеживается по росту масштабов временного перемещения рабочей силы, который происходит при отсутствии Н1 такого анализа. Например, численность лиц, въезжающих в Соединенные Штаты по визе (т.е. лиц "с выдающимися достоинствами и способностями"), возросла в пять раз за период 1978–1988 годов (впоследствии эта категория была пересмотрена и разбита на подкатегории). Приток временных рабочих из Канады увеличился с 13 000 до 23 000 человек после подписания Соглашения о свободной торговле между Канадой и Соединенными Штатами.

52. Анализ экономических потребностей, таким образом, может служить менее обременительным барьером для торговли услугами, если:

a) уменьшается его охват, т.е. проверке подвергается меньшее число профессиональных групп, и этого можно добиться путем учета дополнительных секторальных и профессиональных особенностей в рамках визовых категорий;

b) обеспечить более значительную транспарентность критериев, с тем чтобы можно было бы оспаривать отказы;

c) предусмотреть правовые положения для такой процедуры оспаривания на национальном уровне и в ГАТС (соответствующей в этом контексте представляется статья VI:2 ГАТС);

d) закрепить эти критерии в перечнях ГАТС в целях предотвращения введения более жестких критериев в будущем;

e) дополнить эти положения "обязательством в отношении минимального доступа" в виде квоты, в соответствии с которой анализ экономических потребностей не будет применяться, можно было бы допустить дополнительный въезд сверх квоты, но при условии анализа, "обязательства в отношении текущего доступа" могли бы способствовать поддержанию оговоренных уровней;

f) следует напомнить, что еще предстоит оговорить защитную оговорку ГАТС (статья X:1), и такой защитный механизм мог бы быть разработан взамен анализа экономических потребностей.

53. Транспарентность является предварительным условием более всеобъемлющей оценки возможностей и путей повышения предсказуемости, стабильности и уменьшения обременительности анализа некоторых экономических потребностей.

### **С. Обязательный анализ экономических потребностей**

54. Приведенное выше обсуждение предполагает, что в тех случаях, когда в перечне обязательств указывается требование в отношении анализа экономических потребностей, будущие переговоры могут быть направлены на обеспечение того, чтобы соответствующие

критерии в перспективе не стали более ограничительными. Существует также необходимость устранения любых возможных неопределенностей по поводу характера такой схемы и ее обязательного статуса. Например, в перечнях обязательств необходимо описывать схемы, входящие в рубрику "руководящие принципы политики".

55. Даже в том случае, если в перечнях предусматривается, что анализ экономических потребностей не должен быть более ограничительным, такой анализ будет по-прежнему зависеть от определенного административного органа, в определенном месте принимающего решение о том, были ли усилия работодателя по выявлению квалифицированного национального персонала достаточными и/или является ли уровень безработицы в рамках профессии и географического района, где хочет осуществлять свою деятельность заявитель, достаточно низкими, чтобы оправдывать наем иностранного рабочего 29/. Вопрос также заключается в том, как ограничить субъективность процесса принятия решений. Показатели безработицы, выступающие обязательным "триггерным" условием, не представляются весьма реалистичным вариантом, поскольку обычно заявления рассматриваются с учетом показателей профессиональной безработицы, определяемых на субнациональном (например, применительно к департаменту во Франции) или даже муниципальном уровне. Подход, который основывается на системе проверки после подачи жалоб, используемой в рамках трудовой аттестации в США, снимает с административного органа необходимость принятия решения по этим вопросам до тех пор, пока ему не поручается заняться разбирательством жалобы, что является довольно редким явлением.

56. Влияние анализа рынка труда не отличается от влияния квот. Однако различие с традиционной квотой заключается в том, что величина квоты, определяемая при анализе рынка труда, становится известной не сразу (хотя существует возможность расчета ее эквивалента), может меняться в зависимости от общих экономических условий импортирующей страны и может постоянно и на непредсказуемой основе корректироваться административным органом импортирующей страны. Следующим шагом в целях стабилизации условий временного въезда для категорий, на которые распространяется анализ рынка труда, может быть установление квот, ниже которых анализ экономических потребностей не будет применяться (т.е. по аналогии с тарифной квотой), и такие квоты можно вводить на уровне текущего доступа 30/.

57. Объем квот мог бы быть привязан к факторам, которые учитывают текущую численность временно въезжающих лиц в каждой стране 31/. При такой системе разрешения на въезд в соответствии с квотой должны выдаваться компетентным административным органом в порядке поступления заявлений или на основе схожего недискриминационного принципа. Квоты, связанные с "минимальным доступом", могли бы применяться в отношении специальных категорий, по которым не будет проводиться никакого анализа экономических потребностей, а въезд лиц сверх квот будет регулироваться анализом экономических потребностей. При существовании соответствующих двусторонних или региональных соглашений такие квоты можно было бы поддерживать в качестве квот, ориентированных на "текущую рыночную возможность".

**D. Другие критерии, касающиеся временного въезда**

58. В дополнение к анализу занятости или рабочей силы барьерами для доступа поставщиков услуг на рынки могут служить и различные другие условия, связанные с предоставлением разрешения на работу.

К ним относятся:

**a) Ограничение права фирм с точки зрения получения разрешений на работу**

59. Это по существу касается национального режима; оказывается, что в некоторых странах иностранным фирмам, пусть даже хорошо закрепившимся в импортирующей стране, в некоторых случаях не разрешается набирать иностранную рабочую силу; этот вопрос можно было бы рассмотреть в контексте обязательств в отношении "коммерческого присутствия" 32/.

**b) Короткий срок действия разрешений**

60. В некоторых случаях срок действия разрешений на работу считается слишком коротким. Дискреционные полномочия, которыми располагают административные органы при выдаче визы, могут служить источником дискриминации среди граждан различных стран из-за установления неодинаковой продолжительности пребывания в стране для различных заявителей, в иных случаях пользующихся равным квалификационным статусом.

**c) Расплывчатые определения категорий**

61. Это считается проблемой в рамках ряда режимов. Некоторые страны вводят дополнительные требования в отношении квалификации и компетентности для различных видов разрешений на временный въезд с учетом уровня образования заявителя и/или его стажа работы по данной профессии. Поскольку системы школьного образования и подготовки кадров в различных странах являются неодинаковыми (в некоторых странах делается упор на более длительное официальное образование, тогда как другие страны ориентируются на более обстоятельную профессионально-техническую подготовку в рамках компаний), это может благоприятствовать доступу поставщиков из некоторых стран.

**d) Требования в отношении минимальной заработной платы и перекрывающееся социальное законодательство**

62. Эти факторы относятся к отличным аспектам требований в отношении национального режима в том смысле, что предприятия, нанимающие иностранную рабочую силу, должны соблюдать целый ряд нормативных требований по существу социального характера. В некоторых случаях, и в частности применительно к специалистам, въезжающим в страну на короткий период времени, такие требования считаются протекционистскими, поскольку они искусственно подрывают преимущество использования зарубежного персонала для таких задач, пусть даже в иных моментах они соответствуют иммиграционным правилам.

Обязательство работодателя выплачивать минимальную заработную плату (даже если договор занятости заключается в другой стране), а также социальные и другие сборы могут подрывать конкурентоспособность поставщиков развивающихся стран.

63. В случае персонала, переводимого на другую работу внутри компании, или специального персонала практически все страны требуют, чтобы вознаграждение было "сравнимым с заработной платой и окладами, существующими в стране для аналогичной национальной рабочей силы". Это можно рассматривать в качестве фактора, устраняющего одно из ключевых сравнительных преимуществ развивающихся стран, связанное с издержками на рабочую силу. В частности, при нынешних обменных курсах заработная плата в некоторых развивающихся странах является таковой, что вознаграждение старших сотрудников в этих странах можно считать ниже уровня бедности в некоторых европейских странах, и такие требования могут ограничивать торговлю и предполагать дискриминацию в пользу развитых стран.

64. Существует также и обратная сторона проблемы, когда главным образом к лицам, переводящимся на другое место работы внутри компании, или специальному персоналу применяются ограничения, касающиеся их доступа к социальным благам. Они включают ограничения в отношении доступа к медицинскому страхованию, страхованию (пенсиям) по старости, права временно въезжающих в страну лиц взять с собой жен и иждивенцев, доступа к субсидируемому образованию, субсидированному жилью, подоходного налога и других благ.

65. С другой стороны, в развитых странах отмечается серьезное беспокойство по поводу того, что положения, касающиеся временного въезда, могут использоваться для уклонения от фискальных и социальных обязательств. В ЕС разработана концепция "прикомандирования", в соответствии с которой лицу, работающему в другом государстве-члене, или его работодателю выдается сертификат национального органа, свидетельствующий о том, что это лицо по-прежнему находится под юрисдикцией национального законодательства своей страны происхождения до окончания своего прикомандирования; таким образом, социальные выплаты осуществляются в государстве его принадлежности, а не в принимающем государстве. Однако концепция "прикомандирования" может применяться и в других обстоятельствах.

**е) Сборы и выплаты**

66. Другими мерами, затрагивающими временный въезд, являются сборы и выплаты, которые ложатся непосредственно на лиц, совершающих деловые поездки 33/, или на нанимателя, стремящегося получить разрешение на работу 34/. Труднее оценить использование требований, которые должны выполняться отдельными лицами при подаче ими заявления на временный въезд. Некоторые страны могут применять требования, являющиеся необоснованно обременительными или дискриминационными в отношении национальной принадлежности соответствующих лиц.

**ф) Лицензии и признание квалификации**

67. Разрешение на въезд конкретного лица с учетом квалификации в соответствии с иммиграционными правилами не обеспечивает ему как поставщику услуг доступа на рынок,

если такой рынок регулируется системой профессионального лицензирования в случае официально признанных профессий. Проблема доступа представляется менее серьезной, когда соответствующее лицо оказывает услуги своей собственной фирме, которая будет задействовать уполномоченных на местном уровне лиц для предоставления официально признанной услуги; однако для других занятий, таких, как деятельность младшего медицинского персонала, физический доступ фактически не имеет никакого значения и может быть даже не разрешен без признания квалификации.

68. Как представляется, важным вопросом, заслуживающим более широкого обсуждения, являются критерии оценки того, располагает ли конкретное лицо такими навыками и квалификацией, которые требуются в рамках конкретной иммиграционной группы.

69. Другие требования могут включать время рассмотрения заявлений. Чрезмерно большие сроки рассмотрения заявлений могут препятствовать использованию заявителями деловых возможностей. В связи с такими требованиями следует в первую очередь добиться гораздо более значительной транспарентности со стороны стран в отношении не только публикуемых иммиграционных законов и обеспечительных правил, но и непубликуемых или нерекламируемых административных правил. Если такие требования станут лучше известны, то соблюдать обременительные требования на практике будет сравнительно легче. Наиболее соответствующим путем решения этого вопроса, как представляется, является разработка механизма учета и отмены таких излишних требований.

#### **Е. Отражение обязательств в национальных регулирующих положениях**

70. В документе, подготовленном для второй сессии Постоянного комитета в рамках пункта 3 h) программы работы, рассматриваются особенности национальных режимов, регулирующих временное перемещение лиц. В нижеследующих пунктах анализируется, в какой степени это нашло отражение в многосторонних обязательствах ГАТС. По отдельной группе стран изучены соответствующие национальные законы и регулирующие положения.

71. Обязательства в отношении перемещения физических лиц обычно включают требования к доступу для трех основных категорий персонала – лиц, совершающих деловые поездки, персонала, задействованного в создании предприятия, и специалистов, переводящихся на другую работу внутри компании, – и четвертой категории, а именно специального персонала. Иными словами, эти требования предусматриваются для лиц, которые являются объектами международного спроса. Вплоть до настоящего времени лишь несколько стран приняли обязательства в отношении специального персонала.

##### **а) Лица, совершающие деловые поездки**

72. Как правило, обязательства в отношении лиц, совершающих деловые поездки, являются гораздо более ограниченными по сравнению с режимами, в настоящее время действующими в некоторых странах. Более ограниченный характер соответствующего

обязательства обуславливается определением, используемым для характеристики "лиц, совершающих деловые поездки" (некоторым странам также присущи несколько более значительные ограничения с точки зрения установления сроков временного пребывания лиц, совершающих деловые поездки.) Все страны в своем перечне определяют лиц, совершающих деловые поездки, как "лиц, которые не базируются на территории принимающей страны и не получают никакого вознаграждения из источника, расположенного в этой стране, и которые занимаются деятельностью, касающейся представления интересов поставщика услуг с целью проведения переговоров о продаже услуг этого поставщика, когда: а) такие продажи не осуществляются непосредственно широким слоям населения и б) продавец не задействован в оказании услуги" 35/. С другой стороны, в большинстве стран действует текущее нормативное определение лиц, совершающих деловые поездки, которое, если оно применяется к поставщикам услуг, предусматривает более широкий круг деятельности и в действительности некоторую практику непосредственного оказания услуг населению. Например, юристы, бухгалтеры, консультанты по управленческим вопросам, специалисты в области программного обеспечения, наладчики промышленного оборудования и многие другие лица обычно совершают поездки по деловым визам с целью выполнения краткосрочных заданий для клиентов. Их деятельность в таком качестве будет удовлетворять требованию, касающемуся источника вознаграждения, когда таковое существует. Их фирмы получают вознаграждение за оказанные услуги, однако сами лица, предоставляющие услуги, не получают никакого вознаграждения из местного источника во время пребывания в импортирующей стране. Кроме того, нормативные определения лица, совершающего деловую поездку, обычно являются достаточно широкими и достаточно обтекаемыми и позволяют осуществлять такую поставку услуг на краткосрочной основе.

**б) Персонал, задействованный в создании предприятия**

73. Обязательства в отношении лиц, задействованных в развертывании коммерческого присутствия, являются несколько более ограниченными по сравнению с режимом, действующим в отдельных странах в рамках существующих законов и обеспечительных регулирующих положений (по аналогии соответствующий срок пребывания является более коротким). Однако представляется неясным, что на практике это несет в себе значительные возможности для усиления ограничительного характера регулирующих правил.

**с) Лица, переводящиеся на другую работу внутри корпорации**

74. Обязательства в отношении лиц, переводящихся на другое место работы внутри компании, больше всего похожи на полные обязательные условия режима, в настоящее время действующего в каждой стране. Однако некоторые страны предусматривают более длительный период предшествующей занятости в рамках фирмы для работника, с тем чтобы он мог быть включен в категорию лиц, переводящихся на другую работу внутри фирмы, по сравнению с периодом, который они используют в соответствии со своими текущими нормативными актами 36/.

**d) Специальный персонал**

75. Во всех развитых странах в рамках действующего иммиграционного режима (законов и обеспечительных правил) действуют положения, допускающие временный наем и проживание иностранных специалистов по линии местных фирм (находящихся в национальной или иностранной собственности), независимо от того, заняты ли уже такие специалисты на фирме в другой стране (т.е. можно ли их квалифицировать в качестве лиц, переводящихся на другое место работы внутри компании). Однако среди рассмотренных стран лишь Австралия и Соединенные Штаты предлагают полное закрепление своего текущего режима в отношении, по крайней мере, одной основной категории такого персонала: в Австралии таким примером служит закрепление законов и регулирующих положений, которые применяются к так называемым "специалистам" 37/; в Соединенных Штатах это касается нормативных актов для "профессиональных работников", предоставляющих услуги по специальности" 38/.

76. Обязательство Новой Зеландии предусматривает частичное закрепление ее текущего режима и допускает внутрикорпоративный перевод "специального персонала" за рамками обычных категорий лиц, переводящихся на другую работу внутри корпорации (т.е. распорядителей; управляющих высшего звена и старших специалистов). Как в Австралии, так и в Соединенных Штатах на них распространяется анализ экономических потребностей (см. ниже). Однако данное обязательство ограничивается специалистами, перемещающимися в качестве лиц, переводимых на другую работу внутри компании, тогда как Австралия и США предусматривают прямой временный наем специалистов, не относящихся к лицам, переводимым на другое место работы внутри компании (как и в текущих нормативных актах Новой Зеландии). Новая Зеландия также принимает обязательство в отношении осуществляющих внутрикорпоративную деятельность "наладчиков и обслуживающего персонала", которое распространяет определение лиц, совершающих деловые поездки, на конкретную группу работников. В частности, въезд ограничивается тремя месяцами, не существует никаких четких ограничений по источнику дохода для лиц, совершающих деловые поездки, что в иных случаях может ограничивать охват данного конкретного предложения.

77. Япония, как и Новая Зеландия, закрепляет внутрифирменный перевод специального персонала по шести направлениям профессиональной деятельности (четыре группы специалистов в области права, бухгалтеры и налоговые работники). Однако это закрепление ограничивается переводами внутри компании, тогда как действующий в Японии режим по этим группам специалистов не ограничивается такими перемещениями.

78. В рамках категории "специалистов" Канада принимает обязательство, предусматривающее ограничивающий список специалистов для предоставления услуг в течение периода до 90 дней. Как и в случае Новой Зеландии, это представляет собой несколько больше, чем расширение определения Канадой категории "лица, совершающего деловую поездку", что Канада смогла сделать без необходимого внесения каких-либо изменений в свои текущие нормативные акты (иммиграционный закон и обеспечительные

правила) 39/. Аналогичным образом в нормативных актах Канады четко не говорится об ограничениях по источнику дохода для лиц, совершающих деловые поездки, что в иных случаях может ограничивать сферу охвата этого конкретного предложения.

#### **Г. Улучшение обязательств**

79. В этом контексте следует отметить, что обязательства стран, выбранных для исследования, не представляют собой закрепления нормативных актов (иммиграционных законов и обеспечительных правил), которые действуют в этих странах в отношении временного перемещения физических (предоставляющих услуги) лиц. Таким образом, существует возможность для улучшения уступок без фактического изменения соответствующих правил. Особый интерес в данном случае будет иметь более значительное закрепление обязательств в отношении лиц, совершающих деловые поездки, и специального персонала.

80. Во-первых, в случае лиц, совершающих деловые поездки, ключевой вопрос заключается в обеспечении того, чтобы закрепленные обязательства предусматривали возможность оказания сравнительно широкого круга услуг с помощью краткосрочных деловых поездок (как в Канаде и Новой Зеландии). Этого можно во многом достичь за счет исключения ограничений, которые вызваны конкретной формулировкой, используемой для определения совершающих деловые поездки лиц, из перечня обязательств.

81. Во-вторых, в случае специальных работ некоторые страны (например, Австралия и Соединенные Штаты) смогли закрепить свои текущие нормативные акты для одной основной категории специального персонала. Этим подходом могут руководствоваться другие страны, в которых действуют сравнительно схожие нормативные акты. В некоторые обязательные положения помимо одной категории специального персонала можно было бы включить другие категории, относящиеся к поставщикам услуг и охватываемые в текущих иммиграционных нормативных актах.

82. Практически во всех исследованных странах действуют положения в отношении временного въезда стажеров корпораций, на которых во многих случаях не распространяется анализ занятости, и эти положения могут быть также закреплены.

83. Кроме того, во многих странах режимы временного въезда для различных групп специального персонала (в дополнение к управляющим высшего звена и специалистам, которые включаются в категорию лиц, переводимых на другое место работы внутри компании) подпадают под более чем одну категорию, каждой из которых присущ свой собственный набор нормативных актов. Так, например:

- В Соединенных Штатах существуют режимы временного въезда для младшего медицинского персонала (визы H1A), для временных сельскохозяйственных рабочих (визы H2A), для временных несельскохозяйственных рабочих (визы H2B), для представителей средств массовой информации (визы I), для

иностранцев с особыми способностями или данными (визы 01 и 02), для спортсменов и эстрадных артистов (визы P1, P2 и P3), которые имеют соответствующее значение в рамках соглашения ГАТС 40/.

- В Австралии из 24 основных категорий виз на временное проживание и разрешений на въезд по крайней мере девять (включая категорию 414, предложенную к обсуждению Австралией) имеют отношение к временному въезду специального (предоставляющего услуги) персонала. К ним относятся: категория 418 (работники сферы образования), категория 419 (представители академических кругов), категория 420 (спортсмены), категория 422 (медицинские работники), категория 423 (работники средств массовой информации и киноискусства), категория 424 (общественные лекторы), категория 428 (служители культа) 41/.
- В Японии в дополнение к лицам, обеспечивающим коммерческое присутствие, и лицам, переводящимся на другое место работы внутри компании, разрешения заниматься профессиональной деятельностью по временным рабочим визам могут выдаваться 13 категориям лиц, включая: профессорско-преподавательский состав на уровне колледжей; художников; служителей культа; журналистов; юристов и бухгалтеров (при том условии, что они отвечают квалификационным требованиям по соответствующим законам, определяющим сферу их деятельности); медицинских работников; исследователей; некоторых преподавателей начальных и общеобразовательных школ; инженеров; специалистов в области гуманитарных и социальных наук; артистов и спортсменов; отдельных квалифицированных рабочих, в том числе поваров, архитекторов, инженеров-строителей, а также ремесленных рабочих 42/.
- В Швейцарии существует система временных разрешений на работу, включая так называемые годовые разрешения (так называемые разрешения категории В), краткосрочные разрешения и сезонные разрешения (так называемые разрешения категории А). Каждый механизм предусматривает использование квот. Их сфера охвата не ограничивается лицами, переводящимися на другое место работы внутри корпорации, а распространяется также на категорию, которую можно определить в качестве "специального персонала".
- В Соединенном Королевстве действует регулирующий режим, который позволяет выдавать разрешения на работу дипломированным профессиональным работникам, административному и управленческому персоналу, высококвалифицированным техническим работникам с особым опытом, рабочим высшей квалификации со специальными знаниями, артистам и спортсменам, некоторым работникам гостиничного хозяйства, общественного питания и жилищно-коммунального сектора, а также вспомогательному медицинскому персоналу. На эти категории лиц распространяется анализ потребностей рынка труда и, в случае последней из перечисленных групп (работники гостиничного хозяйства, общественного

питания, жилищно-коммунального сектора и вспомогательного медицинского обслуживания), квоты 43/.

84. То же самое касается других развитых стран; более надежную торговлю соответствующими услугами можно обеспечить с помощью закрепления режима для всех рассматриваемых категорий, имеющих отношение к перемещению специального персонала, а не только отдельных категорий, содержащихся в перечне некоторых развитых стран.

#### **Г. Обязательства, предлагаемые развивающимися странами**

85. Все развивающиеся страны приняли горизонтальные обязательства в отношении перемещения физических лиц. Доступ на рынки, предлагаемый развивающимися странами с помощью этого способа оказания услуг, зачастую является более широким по сравнению с доступом, предлагаемым развитыми странами. К физическим лицам, включаемым в предложения, обычно относятся лица, совершающие деловые поездки; лица, переводящиеся на другое место работы внутри корпорации (т.е. директора, управляющие, специалисты и технические работники); и лица, отвечающие за создание предприятия. Срок проживания лиц, переводящихся на другое место работы внутри корпорации, часто может продлеваться на период до пяти лет. Некоторые предложения включают дополнительные категории лиц, и в частности профессиональных работников (например, Аргентина (независимые профессиональные работники), Бразилия (высококвалифицированные профессиональные сотрудники, работающие на местную или иностранную компанию), Индия (профессиональные работники, задействованные каким-либо юридическим лицом в Индии в рамках контракта на предоставление услуг в области физических наук, инженерного дела и других естественных наук), Филиппины (иностранцы физические лица могут оказывать услуги с учетом анализа рынка рабочей силы), Малайзия (профессиональные работники, признанные и зарегистрированные профессиональными органами Малайзии)). Некоторые горизонтальные обязательства охватывают доступ персонала всех категорий с учетом выявления отсутствия пригодной местной рабочей силы (например, Филиппины, Кипр, Ямайка, Шри-Ланка). Независимым или работающим по контрактам физическим лицам обычно предоставляются краткосрочные визы на срок до одного года.

86. Многие обязательства включают ограничения доступа на рынок путем установления квоты, предусматривая необходимость проведения анализа экономических потребностей или рынка рабочей силы. Квота обычно представляет собой предельную процентную величину иностранного персонала, который может быть занят на предприятии, и иногда сопровождается процентным ограничением по общей доле совокупной заработной платы, выплачиваемой предприятием (эта процентная доля составляет 15-30% совокупной заработной платы, выплачиваемой предприятием). Квота по численности иностранных рабочих носит обычно общий характер и составляет от 10% (например, Египет) до 50% (например, Пакистан) общего количества занятых на предприятии или определенной категории персонала. В связи с квотами иногда проводится различие между обычными и высококвалифицированными работниками; например, в предложении Колумбии

предусматривается, что иностранцы могут составлять 10% обычных работников и 20% квалифицированных работников. Во многих перечнях предусматривается подготовка кадров, занятость местного персонала, а также предоставление новой технологии или повышение производительности, и в частности в качестве встречных условий повышения квоты для иностранных рабочих (например, Малайзия, Гана, Гватемала, Бразилия, Куба).

## **н. Использование конкретных обязательств**

### **а) Транспарентность в области обязательств**

87. В таблицах 1-4 излагается краткая информация об обязательствах, которые предлагаются странами, выбранными для этого анализа. Это осуществляется с использованием шести конкретных критериев рыночного доступа, а также одного остаточного критерия, касающегося "прочих ограничений". Шестью конкретными критериями рыночного доступа являются: категория временно въезжающих лиц, срок временного пребывания, источник и/или размер заработной платы и вознаграждения, ограничения в отношении вытеснения граждан соответствующей страны (анализ экономических потребностей), количественные квоты, а также требования к уровню дополнительной квалификации и компетентности. Остаточные "прочие ограничения" охватывают любые другие критерии доступа на рынок, такие, как требования, связанные с подачей заявлений (связанные с подачей заявлений сборы, свидетельство о рождении, данные об уплате подоходного налога, рекомендательные письма и т.д.), а также ограничения по национальному режиму.

88. Обычно предложения отдельных стран в отношении временного въезда и пребывания физических лиц являются "незакрепленными", за исключением мер, касающихся временного въезда и пребывания граждан других государств-членов, которые включаются в следующие категории (или используется примерно такое же определение). Таким образом, страны перечисляют конкретные категории временного персонала, для которого режим временного въезда является закрепленным, вместе с некоторыми четкими ограничениями, касающимися их въезда. Иными словами, страны закрепляют требования к въезду для каждой определенной категории на уровне ограничений, в соответствии с которыми на текущем этапе осуществляется въезд в страну, если не считать дополнительных ограничений, четко предусмотренных в их перечне. Последние ограничения могут дополнительно сузить сферу охвата предложения по сравнению с режимом, действующим в стране для конкретной категории.

89. Такой подход к перечислению обязательств, как представляется, не обеспечивает должной транспарентности. За исключением определения категории персонала и, возможно, ограничений в отношении срока пребывания и/или вознаграждения, предложения, как правило, не содержат других условий и ограничений, которые могут применяться к конкретной категории персонала, и это, в частности, касается вытеснения национальной рабочей силы, использования квот, дополнительных требований в отношении квалификации и профессиональной компетенции, а также других ограничений, связанных с

доступом на рынок и национальным режимом. Значимость обязательства можно правильно оценить лишь при получении непосредственной информации о национальном иммиграционном законодательстве, соответствующих обеспечительных регулирующих положениях и административных правилах и процедурах.

**в) Транспарентность в области национальных законов и регулирующих положений**

90. В дополнение к очевидному языковому барьеру могут существовать условия, препятствующие доступу к юридическим и нормативным документам отдельных стран. Эти документы публикуются в национальных правительственных бюллетенях и регистрах, к которым может быть затруднен доступ для широкой общественности, особенно иностранцев. Кроме того, изданные законы и обеспечительные регулирующие положения не всегда являются достаточными для того, чтобы определить текущий объем требований, условий и ограничений, применяющихся к данному конкретному механизму въезда в страну. Некоторыми (или значительными) дискреционными полномочиями по установлению соответствующих правил наделены административные органы (как правило, иммиграционная и таможенная служба, министерство юстиции, министерство труда и, возможно, министерство здравоохранения). Часто административные органы отказываются публиковать такие правила.

91. В некоторых странах (в данной выборке это касается, в частности, Австралии, Канады, Новой Зеландии, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов), которые стремятся разрабатывать четкие и подробные законы и публиковать обеспечительные регулирующие положения, касающиеся сферы охвата и соответствующих ограничений и условий, легче получить такую информацию. Это может предполагать, что дискреционные полномочия административных органов в этих странах являются более узкими по сравнению с другими странами, в которых применительно к опубликованным законам и обеспечительным регулирующим положениям прослеживается меньше четкости.

92. Некоторые страны подготавливают подробные публикации с изложением иммиграционных законов, регулирующих положения, которые предназначены для оказания помощи соответствующему лицу или его работодателю. Прекрасным примером того, каким образом правительства могут обеспечивать транспарентность, служит ряд публикаций, представленных Управлением по вопросам иммиграции Австралии 45/.

93. Действенность конкретных обязательств в ГАТС, таким образом, можно было бы повысить за счет повышения транспарентности как при разработке самих обязательств, так и при применении соответствующих законов и регулирующих положений. Эффективное осуществление статьи III ГАТС могло бы способствовать реализации этой задачи, в частности, если учитывать статью III:4 ГАТС. Государства-члены могли бы запрашивать опубликованные тексты соответствующих законов, обеспечительных регулирующих положений и административных правил, определяющих условия доступа и национальный режим. Особенно важное значение в этом отношении имеет публикация административных правил. Если этого не делается, то конкретная страна может в дискреционном порядке со временем

менять правила, по своему усмотрению ужесточая требования к доступу и затрудняя для экспортирующих стран защиту своих прав в соответствии с Соглашением. Кроме того, нечеткое изложение всего комплекса условий временного въезда и пребывания, в отношении которых конкретная страна берет на себя обязательства в соответствии с ГАТС, позволяет ей применять различные правила для граждан различных стран. Это в свою очередь может привести к фактическому отходу от обязательства наиболее благоприятствуемой нации, хотя в ГАТС признается, что сам факт требования визы для физических лиц из одних государств-членов и ее нетребование для лиц из других государств-членов не должен рассматриваться как устранивающий или ограничивающий преимущества в рамках конкретного обязательства.

94. Одной из проблем, стоявших на переговорах по ГАТС в ходе Уругвайского раунда, было отсутствие базы данных о барьерах в торговле услугами, которая была бы сравнима с базой данных, созданной по торговле товарами. В процессе будущих переговоров соответствующую помощь может оказать база данных МАСТ, разрабатываемая ЮНКТАД 46/; однако отдельным странам, возможно, также целесообразно дополнять эту информацию путем использования подхода, которым руководствовались некоторые договаривающиеся стороны ГАТТ при составлении первоначального перечня нетарифных мер ГАТТ, т.е. путем сбора информации у частного сектора, в данном случае у предпринимателей, которые могут сообщать своим торговым органам о конкретных возникших трудностях, мешающих им предоставлять услуги 47/, когда они пытаются временно въехать в конкретную страну в соответствии с условиями, изложенными в приложении к ГАТС.

95. Средством получения более обстоятельной информации о различных регулирующих положениях, касающихся перемещения физических лиц, призваны служить "справочные центры", которые должны быть созданы в соответствии со статьей III ГАТС. Потенциально более важное значение имеют "контактные центры", которые должны быть созданы развитыми странами в соответствии со статьей IV:3 и которые будут непосредственно отвечать на запросы со стороны частного сектора. Как представляется, крайне необходимо, чтобы такие контактные центры предоставляли информацию о регулирующих положениях, затрагивающих временное перемещение лиц, а также о профессиональных секторах, где в соответствующей стране отмечается спрос на такие услуги и где анализ занятости или рынка рабочей силы, как ожидается, будет проводиться на либеральной основе. Кроме того, важный позитивный вклад в этой связи может внести создание трибуналов по пересмотру административных решений, затрагивающих торговлю услугами, если в круг их ведения будут в действительности включены иммиграционные положения, регулирующие временное перемещение лиц.

#### **с) Сервисные бригады и проектный персонал**

96. Хотя в обязательствах ГАТС, на региональном уровне, а также в национальном законодательстве основное внимание уделяется содействию временному перемещению квалифицированных рабочих, все еще по-прежнему прослеживается значительное

перемещение менее квалифицированных рабочих, и в частности на сезонной основе, часто объединенных в сервисные бригады. Бригады комплексного обслуживания, временно перемещающиеся из экспортирующей страны в импортирующую страну для оказания услуг, исторически являлись одним из путей, посредством которого страны обеспечивали необходимые услуги. Схемы, связанные с временным въездом сервисных бригад в западноевропейские страны обычно из развивающихся стран, использовались главным образом в сельском хозяйстве (на сезонной основе), строительстве, а также в судоходстве. В частности, в Германии действует система, предусматривающая заключение соглашений с сервисными фирмами из ряда восточноевропейских стран. Срок пребывания в стране в соответствии с этими соглашениями, как правило, ограничивается двумя годами. В Соединенных Штатах такие схемы приобрели наиболее важное значение в сельском хозяйстве. В Японии сервисные бригады в настоящее время в некоторой степени используются в строительной промышленности. В странах Залива такие схемы, как правило, охватывают еще более широкий круг секторов, включая образование, медицинские услуги, частную охрану, строительство, обрабатывающую промышленность и отрасли. По состоянию на конец 1990 года у Египта насчитывалось примерно 2 млн. рабочих в этом регионе, многие из которых были заняты в основе таких схем 48/.

97. Использование схем, предусматривающих временный въезд сервисных бригад, сопряжено с многочисленными преимуществами. Если говорить об экспортирующих странах, то в отличие от систем въездных виз, обсуждавшихся ранее в настоящем докладе, они разрешают въезд независимо от уровня квалификации. Если говорить об импортирующей стране, то они представляют собой альтернативу другим системам найма рабочей силы, которые могут быть более благоприятными для широкомасштабного перехода от временной к постоянной миграции. Одним из основных препятствий для постепенной либерализации в рамках этого способа предоставления услуг и, в частности, когда речь идет о рабочих более низкой квалификации, является беспокойство по поводу того, что такая либерализация может привести к злоупотреблениям со стороны работодателей, которые могут использовать эти положения для обхода своих обязательств, например обязательств в отношении минимальной заработной платы и социального обеспечения, или со стороны перемещающихся через границу лиц, которые могут пытаться незаконно остаться в принимающей стране. Полезным в этой связи может быть опыт использования региональных и двусторонних соглашений.

98. Целесообразно выявить эффективные защитные меры в целях ограждения импортирующих стран от постоянной и/или незаконной иммиграции. Это могло бы включать в себя меры для фирм из импортирующей страны, которые используют иностранные сервисные бригады (например, санкции и штрафы), или меры для организаций в экспортирующей стране, направляющих сервисные бригады (например, гарантии). Опыт использования региональных и двусторонних соглашений может также сыграть полезную роль в этом отношении, с тем чтобы выборочно выявлять секторы, в которых страны могут принимать обязательство ГАТС применительно к тщательно разрабатываемым схемам, предусматривающим временный въезд сервисных бригад.

#### IV. ВЫВОДЫ И ЗАМЕЧАНИЯ

99. Либерализация торговли услугами является существенным предварительным условием участия развивающихся стран и стран, находящихся на переходном этапе, в международной торговле услугами и их интеграции в рамках торговой системы.

100. Меры либерализации будут играть более эффективную роль в достижении этих задач, если им будут предшествовать национальные исследования или анализ, направленные на выявление приоритетных секторов и оценку потенциального влияния либерализации. Такая либерализация должна сопровождаться комплексом вспомогательных мер по привлечению инвестиций в сектора, выявленные в качестве приоритетных, с учетом того, что эффективность, стимулируемая конкуренцией, будет оказывать наибольшее позитивное влияние на конкурентоспособность других секторов и фирм. Такую либерализацию можно было бы фактически предусмотреть в рамках перечней обязательств ГАТС по возможности в увязке с взаимными обязательствами других стран.

101. Национальные исследования должны быть также направлены на выявление мер политики, необходимых для оказания отечественным фирмам помощи в целях расширения возможностей конкуренции и проведения переговоров с иностранными фирмами, например в контексте совместного предприятия. Смежное законодательство могло бы предусматривать регулируемую основу для таких вспомогательных мер и, в частности, быть ориентированным на устранение тех аспектов регулирующих положений, которые могут препятствовать развитию конкурентоспособных сервисных фирм.

102. Правительства могут пожелать обратить внимание Постоянного комитета на тематические исследования опыта либерализации и ее использования для создания конкурентоспособных сервисных фирм и расширения экспорта услуг.

103. Большинство развивающихся стран могут столкнуться с трудностями с точки зрения извлечения ожидаемых результатов из статьи IV ГАТС, учитывая их слабую позицию на переговорах с развитыми странами и с ТНК. Таким образом, международному сообществу, как представляется, следует принять некоторые дополнительные принципы, которые будут предусматривать вспомогательные меры оказания содействия развивающимся странам в целях обеспечения конкурентоспособности при производстве и экспорте услуг и в целях преодоления трудностей проникновения на мировые рынки услуг. С этой целью такие вспомогательные меры могли бы включать в себя следующее:

а) оказание развивающимся странам, осуществляющим программы либерализации своих секторов услуг, финансовой и технической помощи, позволяющей их фирмам приобрести потенциал, необходимый для конкуренции на отечественных и экспортных рынках;

b) возможную разработку комплекса принципов, предусматривающих пути практической реализации целей статьи IV ГАТС, включая руководящие положения для иностранных предприятий.

104. Более свободное международное перемещение персонала из развивающихся стран имеет существенное значение для их действенного участия в процессе глобализации и их интеграции в рамках мировой экономики и международной торговой системы. Правительствам следует принять комплекс принципов для решения конкретных проблем, препятствующих такому перемещению, в контексте существующих иммиграционных законов и регулирующих положений и перечней обязательств ГАТС. База данных МАСТ должна быть во многом ориентирована на включение мер, затрагивающих временное перемещение лиц, а государствам-членам следует рассмотреть вопрос об активном сотрудничестве с этой целью.

105. Следует провести подробный анализ результатов либерализации перемещения лиц в рамках региональных интеграционных схем, который может служить руководством для будущей деятельности на многостороннем уровне.

106. Правительства могут пожелать провести обзоры с целью более точного определения проблем, с которыми сталкиваются их экспортеры услуг, с тем чтобы можно было предложить корректировочные меры.

107. На основе этой информации можно было бы подготовить сводное исследование по режимам временного доступа поставщиков услуг.

Сноски

1/ Обсуждение этого вопроса см. в документе ЮНКТАД VIII, Аналитический доклад секретариата ЮНКТАД Конференции, TD/358, январь 1992 года, в продаже под номером R.92.II.D.3.

2/ См. документ TD/B/CN.4/42.

3/ В частности, в документе TD/B/CN.4/23; более теоретические аспекты либерализации были проанализированы в документе UNCTAD/DTC/7, подготовленном в сотрудничестве со Всемирным банком.

4/ См. документ TD/B/CN.4/23.

5/ В частности, документ TDR/8.

6/ Программа САППУ представляет собой направленную на наращивание потенциала программу технической помощи африканским странам в основном в области услуг, начатую ЮНКТАД в 1992 году. В настоящее время бенефициарами этой программы являются 10 африканских стран: Бенин, Бурунди, Гана, Гвинея, Кения, Нигерия, Сенегал, Танзания, Уганда и Зимбабве.

7/ ЭФДИТС представляет собой совместный проект по расширению прямых иностранных инвестиций и торговли услугами, начаты Программой по транснациональным корпорациям Конференции по торговле и развитию Организации Объединенных Наций и Всемирным банком в целях оказания директивным органам развивающихся стран помощи в области услуг.

8/ Связь, транспорт, порты, складское хозяйство, таможенное дело, коммунальные предприятия.

9/ Обменный курс, фискальный режим, торговые законы, таможенный контроль, поддержка экспорта, авторитет страны как экспортера и финансирование.

10/ Инвестиционный потенциал, технологический потенциал, исследования и разработка новой продукции, производственный потенциал, предпринимательский потенциал, подготовка персонала, объем предложения в области экспорта, цены, качество и своевременная поставка.

11/ См., например, Bonamy J. Catrice F. "La dynamique des services aux producteurs dans le développement économique tunisien", August 1989. Mexico, Una Economía de Servicios, UNCTAD/ITR/58.

12/ Включая текстильную промышленность, строительство, химическую промышленность, машиностроение и пищевую промышленность.

13/ Проведены следующие национальные исследования: Les services au Benin; Les services au Burundi; Services in Ghana; Les services an Guinee; Services in Kenia; Services in Nigeria; Les Services au Senegal; Services in Zimbabwe.

14/ См., например, Simon Moshiro and Brahima Sanou, *Telecommunications Policy and the GATS Negotiation: Methodological Note for a Case Study of Selected African Countries*, - доклад САППУ и МСЭ, представленный на Совещании по развертыванию второго этапа САППУ, Хараре, 16-17 марта 1995 года.

15/ Срок проведения этих переговоров был продлен до 28 июля 1995 года.

16/ Идея обговаривания обязательств в отношении способов предоставления (или "поставки") услуг была выдвинута в документе UNCTAD/TDR/8 (1988 год). Эта идея, как представляется, была впервые упомянута в документе UNCTAD/RAS/CB.7.

17/ См. Cezar Feketukuty "International Trade in Services: An Overview and Blueprint for Negotiation", Ballinger, Cambridge, MA, U.S.A., 1988.

18/ См. Вспомогательный документ, озаглавленный "Information on the Temporary migration regime (Laws and Implementing regulations) in force in selected developed countries".

19/ См. документ TD/B/CN.4/24.

20/ Следует отметить, что анализ экономических потребностей касается не только этого способа представления услуг, а используется также для ограничения инвестиций (не только ПИИ) и торговли услугами.

21/ На основе информации, представленной Управлением по развитию людских ресурсов Канады.

22/ Данные, представленные правительством Канады.

23/ По данным, приведенным в 20 CFR Ch. V (4-1-94 Edition) page 524.

24/ Данные, представленные министерством труда США.

25/ Критерий касается доказательства гражданства и представления документов, свидетельствующих о том, что профессиональный работник будет заниматься соответствующей деятельностью на профессиональном уровне, и указывающих цель въезда.

26/ Procedure Advice Manual (Процедурно-консультативный справочник), Temporary Resident Visas and Entry Permits, Number 8: Specialists

(Class 414), Department of Immigration, Local Government and Ethnic Affairs, 2nd Edition, March 1990, p. 6, item 5.3.

27/ Данные, приведенные в SOPEMI, Trends in International Migration, 1993 Annual Report (Paris: OECD Publications, 1994).

28/ Источник: OECD, The Temporary Employment of Foreigners in France and the United Kingdom, Note by the Secretariat, Paris, 1994.

29/ Такие требования, как распространение на заявителя преобладающих ставок заработной платы и условий работы, сами по себе сравнительно легко обуславливают объективный анализ. Средние ставки заработной платы и условия работы по конкретной специальности обычно известны из правительственных обзоров, и эти обзоры можно использовать в качестве объективного справочного материала.

30/ Например, с использованием данных, приводившихся ранее в этом разделе, получается следующая картина: примерно в пределах 65 000 в Соединенных Штатах для виз категории H1B; около 25 000-30 000 в Канаде для разрешений на работу специального персонала; приблизительно 20 000 для виз категории 414 в Австралии.

31/ Например, Соединенные Штаты принимают примерно 60 000 новых заявителей категории H1-B в год, и если предположить, что в среднем лица с визами категории H1-B остаются в стране три года, то в общей сложности в стране все время находятся максимум 180 000 лиц с визами H1-B, т.е. примерно 1,5% от приблизительно 120 миллионов занятых.

32/ Источник: OECD, The Provision of Services and the Movement of Labour in the Countries of the European Community, Note by the Secretariat, Paris, 1994.

33/ Например, отмечались сборы в размере 65 долл. за трехдневную поездку.

34/ Например, во Франции работодатели должны выплачивать в среднем примерно 970 фр. франков за предоставление разрешения на работу, а при продлении разрешения взимается дополнительная плата.

35/ Это конкретное определение взято из перечня Соединенных Штатов, однако определения других развитых стран являются схожими.

36/ Например, в перечне Соединенных Штатов указывается, что лица, переводящиеся на другое место работы внутри корпорации, должны работать в этой корпорации по крайней мере один год до перевода в Соединенные Штаты, а в текущих регулирующих положениях предусматривается, что соответствующее лицо должно работать по крайней мере один год непрерывно в течение предыдущих трех лет до его/ее въезда в Соединенные Штаты.

37/ (Категория 414 в *Процедурно-консультативном справочнике*, который является справочным документом, где кратко излагаются Закон 1958 года о миграции, принятый в Австралии, и его обеспечительные регулирующие положения.)

38/ (Группа НВИ в *U.S. Consolidated Federal Regulations, 8-CFR Chapter 1, Part 214, 1-1-94 Edition.*)

39/ Канада внесла изменения в подраздел 19 (1) своих Обеспечительных регулирующих положений 1978 года (пересмотренных 1 ноября 1984 года) в целях четкого определения категории "поставщиков услуг". В подразделе 19 (1) перечисляются лица, которым разрешается временно въезжать в Канаду без получения разрешения на работу (со стороны Иммиграционного управления) и рабочей аттестации (со стороны Управления по развитию людских ресурсов), включая иностранцев, которые въезжают в страну в качестве лиц, совершающих деловые поездки, или в качестве лиц, переводящихся на другое место работы внутри компании. В старом тексте подраздела 19 (1) делалась ссылка лишь на поставщиков товаров, но не услуг. В этот текст было включено положение о "поставщиках товаров и услуг".

40/ Подробное рассмотрение этих категорий см. *Trade in Labor Services and Temporary Movement of Personnel*, цит. ист. в сноске 1. После подготовки этого доклада в законы и регулирующие положения США не было внесено никаких существенных изменений. Соответствующие категории определены в *Immigration and Nationality Act of the United States (Reflecting Laws Enacted as of April 1, 1982)* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 9th Edition, April 1992). Обеспечительные регулирующие положения кратко излагаются в *U.S. Consolidated Federal Regulations, 8-CFR Chapter 1, Part 214* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1-1-94 Edition).

41/ Эти категории определены в *Процедурно-консультативном справочнике Австралии*, который является справочным документом, где кратко излагаются Закон 1958 года о миграции, принятый в Австралии, и его обеспечительные регулирующие положения. См. также *Trade in Labor Services and Temporary Movement of Personnel*, цит. ист. в сноске 1. После подготовки этого доклада в законы и регулирующие положения Австралии не было внесено никаких крупных изменений.

42/ См. документ *Visa Information* (министерство иностранных дел, Отдел по делам иностранных граждан, январь 1991 года). Этот документ является неполным англоязычным сборником визовых требований в соответствии с Законом об иммиграции, принятым в Японии, и обеспечительными регулируемыми положениями, подготовленными министерством иностранных дел.

43/ См. *Trade in Labor Services and Temporary Movement of Personnel*, цит. ист. в сноске 1.

44/ См. Вспомогательный документ, цит. ист. в сноске 18.

45/ С декабря 1989 года министерство иммиграции, местного самоуправления и по делам этнических групп Австралии издает процедурно-консультативный справочник, в котором излагаются условия въезда иностранцев в Австралию для проведения деловых встреч и переговоров в соответствии с конкретными функциональными категориями. В этом справочнике излагается законодательная рамочная основа, а также конкретные законодательные положения, регулирующие порядок выдачи виз или разрешений на въезд по конкретным функциональным категориям.

46/ См. Вспомогательный документ, цит. ист. в сноске 18.

47/ В рамках НАФТА Канада, Мексика и Соединенные Штаты создали механизм для проведения два раза в год консультаций между торговыми и иммиграционными органами трех стран в целях рассмотрения возможных препятствий, с которыми сталкиваются бизнесмены в их временном перемещении, и осуществления коррективных мер, которые согласуются с целями соглашения НАФТА.

48/ Дополнительную информацию по этому вопросу см. Thierry Noyelle and Beth Redfield, *Internationally Trade Labor Services in Africa*, a Report to UNCTAD (New York: Columbia University, The Eisenhower Center, Working Paper #91-05, May 1991).

-----