Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 1. С. 107–126
Научная статья
УДК 327.7:339.5
doi:10.17323/1996-7845-2023-01-04

# Почему многосторонний подход к регулированию аудиовизуальных услуг сдает позиции в ВТО[1]

*О.В. Бирюкова*

**Бирюкова Ольга Владимировна** – к.э.н., доцент факультета мировой экономики и мировой политики, с.н.с. Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Россия, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; Olga.Birjukova@mail.ru
ORCID iD – https://orcid.org/0000-0002-4845-6897

## Аннотация

*Торговля аудиовизуальными услугами позволяет достигать экономических целей и оказывает влияние на социальные ценности принимающих стран. Именно поэтому эта сфера, в которой столкнулись противоположные подходы США и Европейского союза (ЕС), традиционно была одним из самых сложных вопросов на переговорах Всемирной торговой организации (ВТО). Автор показывает, что меры, связанные с культурной политикой, могут формировать протекционистские торговые барьеры для поддержки национальных компаний. Стремительное развитие технологий расширило возможности передачи и распространения аудио- и видеоконтента. В то же время существующие многосторонние торговые правила, а также применяемая классификация аудиовизуальных услуг становятся все более нерелевантными. В статье делается вывод о том, что, с одной стороны, растущий рынок аудиовизуальных услуг требует более четких правил для трансграничной торговли, а с другой стороны – тенденция к формированию региональных блоков со специфическими правилами усложняет переговоры (или даже общее понимание) о правилах торговли аудиовизуальными услугами в рамках ВТО.*

**Ключевые слова:** аудиовизуальные услуги, либерализация, ГАТС, технологическая нейтральность, торговые барьеры

**Благодарности:** данная работа подготовлена при грантовой поддержке факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в 2022 г.
Автор благодарит г-жу Руози Чжан, советника Отдела торговли услугами и инвестиций Секретариата ВТО, за вдохновляющие обсуждения вопросов, связанных с классификаций услуг.

**Для цитирования:** Бирюкова О.В. Почему многосторонний подход к регулированию аудиовизуальных услуг сдает позиции в ВТО // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 1. С. 107–126 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-01-04

---

[1] Статья поступила в редакцию 02.12.2022.

Об авторе: Ольга Бирюкова является автором многих работ по вопросам международной торговли, включая регулирование в сфере услуг. Участвует в фундаментальных исследованиях и экспертизе для правительства России и Евразийской экономической комиссии по вопросам торговой политики. В 2018–2022 гг. – ведущий российский переговорщик по электронной коммерции, торговле услугами и инвестициям в ВТО (Женева, Швейцария).

## Введение

Переговоры по либерализации аудиовизуальных услуг (фильмы, презентации, телевизионные программы, услуги кинотеатров и корпоративные конференции) традиционно являются одним из наиболее спорных вопросов в рамках ВТО. Немаловажную роль в развитии торговли в этом секторе играет национальная политика государства в сфере культуры, науки и образования. Аудиовизуальные услуги характеризуются двойственным содержанием. С одной стороны, компании, действующие в этой области, – это коммерческие предприятия, которые должны приносить прибыль, с другой – на рынках многих стран они рассматриваются как проводники «чужих» социальных норм и ценностей. Этот двойственный характер аудиовизуальных услуг в значительной степени определил их особое место в международной торговле услугами и привел к тому, что многие страны относятся к либерализации данного сектора с большой осторожностью.

В настоящее время 87 членов Всемирной торговой организации (ВТО) ведут переговоры по электронной коммерции в рамках плюрилатеральной совместной инициативы. Члены ВТО, в том числе многие развивающиеся страны, участвуют в этой инициативе для разработки базовых правил управления глобальной цифровой экономикой. В частности, члены стремятся к общим дисциплинам для упрощения дистанционных транзакций и укрепления доверия к цифровым рынкам, одновременно способствуя преодолению барьеров в электронной торговле [WTO, 2023]. Разрабатываемые договоренности будут влиять на регулирование цифровых услуг (доступ в интернет, IP-телефония, видео по запросу, распространение контента через онлайн-сервисы, так называемые услуги интеллектуальных сетей связи и др.). Этим обусловлена дополнительная необходимость анализа правил международной торговли аудиовизуальными услугами, а также торгов – политических подходов государств-членов к этим вопросам.

Актуальность данной темы также связана с современной трансформирующей эволюцией: появлением крупных онлайн-платформ, которые определяют беспрецедентные изменения в производстве, распространении, радиовещании и потреблении аудиовизуального контента [Nieborg, Poell, 2018]. Присутствие этих посредников в повседневной жизни граждан и потребителей поднимает серьезные регулятивные вопросы [Mansell, 2015].

Цель данной статьи состоит в обзоре существующих правил ВТО, которые оказывают влияние на аудиовизуальные услуги, а также в оценке перспектив заключения новой сделки в этом быстроразвивающемся и технологически сложном секторе. В статье анализируется, как правила ВТО (в первую очередь Генеральное соглашение по тарифам и торговле и Генеральное соглашение по торговле услугами) регулируют торговлю аудиовизуальными услугами. Затем в статье исследуется, как нормативная дихотомия между нормой «свободной торговли» и соблюдением «культурных исключений» влияет на приоритеты США и ЕС в международной повестке аудиовизуальной политики. Отмечается особая роль Конвенции ЮНЕСКО в противостоянии этих подходов. Приведены примеры барьеров в международной торговле аудиовизуальными услугами. Далее автор анализирует эволюцию нормативно-правовых актов в ЕС как ключевом экспортере аудиовизуальных услуг. Делается вывод о том, что для достижения многосторонней торговой сделки по аудиовизуальным услугам в ближайшем будущем нет весомых предпосылок.

## Регулирование аудиовизуальных услуг в правилах ГАТТ и ГАТС

Проблема регулирования экспорта кинофильмов существовала еще в момент подписания Генерального соглашения по тарифам и торговле в 1947 г. (ГАТТ). Опасаясь агрессивной экспансии американской киноиндустрии, Великобритания и Франция сформулировали в ГАТТ ст. IV «Особые положения, относящиеся к кинофильмам». Эта статья разрешает странам применять экранные квоты на показ отечественных кинофильмов. Опираясь на эту статью, Великобритания, Германия, Франция и Япония впоследствии отводили часть (примерно треть) экранного времени для показа национальных фильмов, треть – американских и треть – фильмов других стран.

В начале 1990-х годов ГАТТ было институционализировано во Всемирную торговую организацию, которая расширила регулирование не только на товарную, но и другие сферы. Так, в 1995 г. вступило в силу Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) – первое многостороннее соглашение, охватывающее торговлю в секторах услуг, включая аудиовизуальные услуги. Соглашение было основано на представлении о том, что безопасный доступ к рынкам и постепенная либерализация могут стимулировать рост торговли услугами аналогично тому, как ГАТТ с 1947 г. способствовал торговле товарами. С другой стороны, ГАТС допускает возможность осуществления внутренней регулятивной и политической автономии различными путями – ключевой вопрос в случае аудиовизуального сектора, имеющего особое значение для культуры и самобытности членов ВТО [Zampetti, 2003].

Поскольку при создании ВТО ГАТТ, регулирующее торговлю товарами (включая ст. IV по кинофильмам), было сохранено, а регулирующий торговлю услугами ГАТС был добавлен, при интерпретации обязательств членов ВТО в отношении такой категории, как кинофильмы, может возникнуть двоякая ситуация. С одной стороны, к ним могут применяться обязательства по предоставлению национального режима, прописанные в ст. III ГАТТ. С другой стороны, на них распространяются обязательства по аудиовизуальным услугам в соответствии с ГАТС.

Заложенный в ГАТС подход подразумевает определенную гибкость в отношении либерализации, то есть перечни специфических обязательств в торговле услугами являются индивидуальными. В результате, например, такие члены ВТО, как ЕС, Канада и Швейцария, не включили сектор аудиовизуальных услуг в свои обязательства, чтобы иметь возможность сохранить национальные регулятивные меры, связанные с политикой в сфере культуры [Graber, 2006].

Обратной стороной компромисса стало то, что все члены ВТО должны были согласиться с принципом постепенной либерализации[2]. Следовательно, вопрос об открытии рынков кино и телевидения должен был вновь появиться в повестке будущих торговых переговоров. Однако в ходе Дохийского раунда развития, на котором рассматривалась и сфера услуг, каких-либо договоренностей по доступу на рынок аудиовизуальных услуг достичь не удалось.

В настоящее время фильмы редко рассматриваются как физические товары, на которые распространяются тарифы. Поэтому если в соответствии с ГАТС у члена ВТО нет обязательств в отношении аудиовизуальных услуг, на практике он может вводить ограничения в отношении доступа на рынок и национального режима на производство, распространение и показ фильмов, включая субсидии для национальных фильмов. Но даже если фильмы рассматривать как физические товары, вероятность успеш-

[2] GATS, Art.XIX:1; Marrakesh Agreement, preamble.

ного оспаривания мер по субсидированию национальной киноиндустрии низкая. В таком случае истец должен суметь доказать, что субсидии влияют на конкуренцию между аналогичными отечественными и импортными товарами в ущерб импортным товарам.

## Определение аудиовизуального сектора в ВТО и технологическая нейтральность

ГАТС не содержит самой классификации. Таким образом, для целей фиксации обязательств в торговле услугами в свои перечни члены ВТО в основном использовали Список классифицированных услуг по секторам (ВТО, 1991 г.). Этот документ содержит ссылки на соответствующие категории CPC Классификации основных продуктов Организации Объединенных Наций 1991 г. (Central Product Classification, prov.). Список не является обязательным, но на практике многие члены ВТО следовали его классификации в своих перечнях специфических обязательств. Следует отметить, что категории услуг в Списке должны быть взаимоисключающими [WTO, 2005a, para. 180]. В соответствии с этим Списком сектор аудиовизуальных услуг является частью более широкой категории «услуг связи».

Список неоднократно подвергался критике за содержащиеся ошибки, недоработки и неточности. Кроме того, многие виды цифровых услуг ранее не существовали, в связи с чем не были классифицированы в документе ООН и, как результат, не обозначены и в Списке. Вместе с тем альтернативного Списку документа в ВТО не существует, а все попытки уточнить классификацию услуг в рабочих органах, занимающихся вопросами торговли услугами, в последние годы были заморожены. Это обусловлено тем, что классификация услуг является очень чувствительным и технически сложным вопросом для стран, поскольку непосредственно связана с интерпретацией принятых обязательств и толкованием новых видов услуг, к тому же речь зачастую идет о высокодоходных технологичных секторах.

Аудиовизуальные услуги определены Списком в группу «2.D». Примечательно, что для двух подгрупп аудиовизуальных услуг отсутствует «переключатель» на Классификатор ООН. Важно и то, что услуги, которые могут быть отнесены к аудиовизуальным, могут быть «найдены» не только в разделе «2.D», но и в других разделах Списка, то есть фактически их охват значительно шире. Так, например, к аудиовизуальным услугам можно отнести исполнение концертов, прокат видеозаписей, оптовую и розничную торговлю товарами (если речь идет, например, об оптовой продаже кинематографических фильмов) [WTO, 2010].

Разработанный более 25 лет назад Список не отражает должным образом технологических изменений, произошедших в отрасли, то есть тот факт, что аудиовизуальный контент теперь может передаваться с помощью гораздо более широкого спектра средств. Например, в зависимости от того, как выделять основные технические характеристики, услуги интернет-телевидения (OTT Video Streaming Services) могут рассматриваться и как видеоуслуги, и как интернет-услуги, и как услуги электронного поиска данных. Соответственно, их можно отнести к трем разным категориям в перечнях специфических обязательств членов ВТО: аудиовизуальным, компьютерным или телекоммуникационным услугам [Kwak, Kim, 2020]. Таким образом, юридическая категоризация услуг интернет-телевидения в рамках ГАТС будет автоматически определять обязательный уровень доступа на рынок члена ВТО и его обязательства по национальному режиму для иностранных компаний.

Развитие технологий и бизнес-моделей привело к тому, что многие услуги, которые появились сравнительно недавно, прямо не упоминаются в Списке. К таковым относятся, например, облачное хранение данных, веб-хостинг, социальные сети, поисковые системы, кол-центры, мобильные приложения, онлайн-видео или онлайн-игры. В ГАТС отсутствует определение «новых» услуг [Zhang, 2015]. За все время существования ВТО члены организации так и не смогли прийти к общему пониманию, как разграничить «новую» услугу с существующей, но предоставляемой с использованием новых технологий. Этот вопрос имеет принципиальное значение для интерпретации принятых членами обязательств по доступу на рынок и национальному режиму в торговле услугами, то есть для установления того, есть ли у страны обязательства по торговле определенными видами услуг или же это «новая» услуга, и тогда у члена ВТО есть пространство для маневра в отношении регулирования.

В условиях цифровых преобразований в качестве одного из вариантов подхода к применению международных соглашений часто рассматривается принцип технологической нейтральности, который позволяет применять существующие правила регулирования к новым технологиям [Shadikhodjaev, 2021]. Однако в соглашениях ВТО отношение к этому принципу неоднозначное. Так, ст. 27 Соглашения ТРИПС содержит обязательство о технологической нейтральности, в Соглашении по техническим барьерам в торговле используются рекомендательные формулировки, а в ГАТС статус этого принципа вообще не ясен [Gagliani, 2020].

Понятие «технологическая нейтральность» было использовано применительно к ГАТС в Докладе о проделанной работе от 19 июля 1999 г., принятом Советом по торговле услугами в рамках Рабочей программы по электронной коммерции [WTO, 1999]. В этом докладе указывалось, что ГАТС является технологически нейтральным, то есть это соглашение не содержит положений, устанавливающих дифференциацию между различными технологиями, посредством которых может быть осуществлена поставка услуг. Применительно к новым технологиям это означает, что действие ГАТС должно распространяться и на те услуги, которые появились после принятия этого соглашения.

Технологическая нейтральность ГАТС в определенной мере затрагивалась в спорах в рамках ВТО. В докладе по спору «*США – Азартные игры*» Третейская группа (ТГ) указала, что обязательство государства по доступу на рынок для первого способа поставки подразумевает право поставщиков других членов ВТО предоставлять услугу всеми средствами: по почте, телефону, интернету и т.д., если иное не указано в перечне специфических обязательств. Согласно позиции ТГ, данный подход соответствует «принципу технологической нейтральности», разделяемому большинством членов ВТО [WTO, 2004, para. 6.285].

В споре «*Китай – Публикации и аудиовизуальная продукция*» США прямо ссылались на принцип технологической нейтральности, обосновывая свой тезис о том, что ГАТС не ограничивает технологические способы поставки услуг [WTO, 2009, para. 4.476]. Китай, в свою очередь, указывал, что принцип технологической нейтральности на момент спора находился на рассмотрении членов ВТО, а указания ТГ на этот принцип в споре «*США – Азартные игры*» не были подтверждены (рассмотрены) Апелляционным органом. Более того, согласно позиции Китая, применение принципа технологической нейтральности противоречит тому, что добавление так называемых «новых» услуг в перечни обязательств по услугам возможно только посредством переговоров [WTO, 2009, para. 4.477].

Китай также сослался на тот факт, что рассматриваемый принцип не имеет отношения к рассматриваемому спору [WTO, 2009, para. 4.478]. ТГ не оценивала в данном

случае принцип технологической нейтральности. В то же время представляет интерес формулировка, примененная к принципу: «каким бы ни был его статус в рамках ВТО» [WTO, 2009, para. 7.1264]. То есть ТГ оставила вопрос о статусе принципа открытым. Наряду с этим она отметила, что при определенных обстоятельствах принцип мог бы быть принят во внимание.

Таким образом, применение технологической нейтральности в тех или иных сферах регулирования ВТО зависит от контекста, а право организации не дает четкого ответа, является ли он руководящим принципом, обязательным правилом или просто одним из нескольких вариантов рассмотрения ситуации.

## Переговорные позиции ЕС и США в отношении либерализации аудиовизуальных услуг в ВТО

Переговорная история отражает наличие полярных взглядов в отношении либерализации аудиовизуальных услуг среди ведущих членов ВТО.

США, руководствуясь своими значительными экспортными интересами в аудиовизуальной индустрии, в течение последних десятилетий решительно выступали за либерализацию и настаивали на том, чтобы эта сфера была предметом переговоров в ВТО. По их мнению, то, что аудиовизуальные услуги могут иметь особое культурное значение, не означает, что сектор не должен регулироваться торговыми правилами, действующими в отношении других услуг, которые также могут иметь специфические характеристики. ГАТС содержит довольно гибкие правила торговли, которые учитывают особенности отдельных секторов. Так, в 2000 г. американцы указывали, что Решение по финансовым услугам, являющееся Приложением к ГАТС, предоставляет регулирующим органам исключительные полномочия по принятию пруденциальных мер для обеспечения, среди прочего, целостности финансовых систем членов ВТО [WTO, 2000].

В ходе Дохийского раунда США предложили существенно изменить классификацию в секторе аудиовизуальных услуг, чтобы обеспечить либерализацию. Одно из наиболее примечательных предложений заключалось в том, чтобы разбить подкатегорию «Услуги по производству и распространению кинофильмов и видеокассет» в Списке на четыре подсектора: «Услуги по продвижению или рекламе»; «Услуги по производству кинофильмов или видеокассет»; «Услуги по распространению кинофильмов или видеокассет»; «Другие услуги в связи с производством и распространением кинофильмов и видеокассет» [WTO, 2005b].

Кроме того, США предлагали ввести новую категорию «Другие услуги связи», которая отсутствует в Списке. В измененную классификацию предлагалось включить: кабельные услуги, предоставляемые по кабельным системам; одностороннюю спутниковую передачу телевизионных услуг прямого телевидения (Direct-to-Home) и непосредственного спутникового вещания (Direct Broadcast Satellite) и цифровые аудиоуслуги; услуги по трансляции программ, телевизионного вещания; радиовещания; объединенные радио- и телевизионные услуги по созданию программ и вещанию. Предлагаемый подход к классификации отделял элемент «вещание» от элемента «контент» в аудиовизуальных услугах.

Что касается позиции европейских стран (Великобритании, Франции), то они с момента заключения ГАТТ в 1947 г. решительно настаивали на исключениях, связанных со сферой культуры. Впоследствии ЕС последовательно выступал за сохранение и развитие европейской медиаиндустрии [Garrett, 1994] и, как результат, поощрение

«культурного разнообразия» [EU, 2002]. Следуя этой логике, Брюссель никогда не принимал обязательств в отношении аудиовизуальных услуг, чтобы сохранять максимальную свободу действий во внутренней политике в сфере культуры. Кроме того, он запланировал ряд исключений по предоставлению РНБ. Такой подход сохраняется и в ходе переговоров в ВТО в рамках совместной инициативы по электронной коммерции [EU, 2019]. ЕС, выступая за либерализацию компьютерных и телекоммуникационных услуг [Biryukova 2022], полностью игнорирует аудиовизуальные услуги, несмотря на технологическую конвергенцию этих секторов, содействующих развитию цифровой торговли. В целом осторожная стратегия ЕС не соответствует имиджу ведущего разработчика «продвинутых» правил в области электронной коммерции. В то же время Вашингтон, для которого важной задачей является обеспечение свободы перемещения данных, готов идти дальше и выступает за открытие более широкого набора секторов услуг.

## Сопряженность вопросов культуры и торговли

Противостояние членов ВТО в отношении регулирования аудиовизуальных услуг получило развитие на площадке другой организации – ЮНЕСКО [Voon, 2006]. Ввиду потенциальных противоречий между торговлей и культурой в рамках ВТО важнейшее значение для толкования ситуации имеет Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения (UNESCO Convention 2005), принятая 20 октября 2005 г. на 33-й Генеральной конференции ЮНЕСКО (далее – Конвенция). Из 156 стран, проголосовавших по ней, 148 проголосовали «за», только Израиль и США проголосовали «против», Австралия, Гондурас, Либерия и Нигерия воздержались.

США с самого начала выступали против нового документа. Главная причина противодействия США заключалась в нежелании, чтобы ЮНЕСКО была вовлечена в торговую политику. Вашингтон настаивал на том, что регулирование торговли относится исключительно к юрисдикции ВТО. Помимо критики Конвенции как инструмента, призванного замаскировать протекционизм, США утверждали, что подписавшие Конвенцию нарушили права своих граждан на свободу слова и информации [U.S.Mission to UNESCO, 2005].

Основными целями Конвенции являются признание двойственной природы форм культурного самовыражения как предметов торговли и как артефактов, представляющих культурную ценность, и признание суверенного права правительств формулировать и проводить культурную политику, а также вводить меры по защите и поощрению культурного разнообразия. Фактически Конвенция, восполняя существующий пробел в регулировании культурных аспектов в международном публичном праве, была призвана создать противовес площадке ВТО в будущих конфликтах между мерами торговли и защиты культуры.

Конвенция имеет широкий охват и применяется в отношении «политики и мер, принимаемых участниками в связи с охраной и поощрением разнообразия форм культурного самовыражения» (ст. 3).

Ряд положений Конвенции могут идти вразрез с обязательствами членов ВТО. В качестве примера потенциального несоответствия принципу национального режима можно привести ст. 6 Конвенции, в которой говорится, что стороны «могут принимать меры, направленные на защиту и поощрение разнообразия форм культурного самовыражения на своей территории», такие как «государственная финансовая помощь» и «возможности для создания, производства, распространения, распределения

и использования национальной культурной деятельности, культурных товаров и услуг». Другой яркой иллюстрацией является ст. 8, которая позволяет применять меры «культурной защиты». В ней говорится, что сторона может определить наличие особых ситуаций, когда формы культурного самовыражения на ее территории находятся под угрозой исчезновения, серьезной угрозой или иным образом нуждаются в срочной защите. В такой ситуации стороны «могут принять все необходимые меры для защиты и сохранения форм культурного самовыражения».

Другие положения Конвенции могут противоречить обязательствам членов ВТО по РНБ. Так, ст. 12 Конвенции призывает стороны укреплять «двустороннее, региональное и международное сотрудничество для создания условий, способствующих развитию разнообразия форм культурного самовыражения <...> особенно для того, чтобы <...> поощрять заключение соглашений о совместном производстве и совместном распространении».

В ст. 20.2 Конвенции указывается, что она не изменяет прав и обязательств сторон по любым другим договорам, участниками которых они являются. Иными словами, Конвенция в ее нынешнем виде не может обеспечить защиту от явного нарушения ВТО, даже несмотря на то, что в ст. 20.1 Конвенции говорится о ее неподчинении никакому другому договору.

С одной стороны, Конвенция может помочь в разъяснении различных исключений из основных правил и норм ВТО, таких как национальный режим и РНБ при регулировании продуктов культуры. Например, ст. XX(f) ГАТТ 1994 г. предусматривает исключение из основных правил ВТО, таких как национальный режим, мер для защиты национальных сокровищ художественной, исторической или археологической ценности при условии соблюдения вводной части. Кроме того, Конвенция может быть использована в качестве дополнительного аргумента в пользу того, что культурные товары и услуги могут иметь отношение к «общественной морали» (ст. XIV(a) ГАТС и ст. XX(a) ГАТТ). Однако в любом случае такие доказательства будут рассматриваться на индивидуальной основе. Но, с другой стороны, обращение к Конвенции за толкованием может расшатывать понимание некоторыми отдельными членами ВТО объема прав и обязательств в чувствительной сфере аудиовизуальных услуг.

В целом Конвенция вряд ли будет защитным инструментом для оправдания нарушений соглашений ВТО. Тем не менее в контексте потенциальной напряженности между торговлей и культурой Конвенция может быть использована для защиты страны в вопросах культурного самовыражения.

## Международная торговля и внутреннее регулирование аудиовизуальных услуг

Статистика международной торговли аудиовизуальными услугами имеет ограничения, но все же позволяет выделить определенные ключевые тенденции. Глобальный экспорт аудиовизуальных услуг характеризуется высокой географической концентрацией. Лидером является ЕС, его доля составляет более трети от общего объема. За ЕС следуют США, Канада и Великобритания. Доли других стран составляют менее 3%. США и ЕС также лидируют в мировом импорте (табл. 1). Аудиовизуальные услуги сильно сконцентрированы и предоставляются небольшой группой крупных конкурирующих компаний. Во многих случаях в этой борьбе политические, культурные и образовательные процессы остаются далеко позади их коммерческих интересов.

*Таблица 1.* Основные экспортеры и импортеры аудиовизуальных и связанных с ними услуг, млн долл. США и %

| Экспортеры | 2020 г. | 2021 г. | Доля в десятке в 2020 г. | Импортеры | 2020 г. | 2021 г. | Доля в десятке в 2020 г. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ЕС | 17071 | 19516 | 40,4 | США | 21692 | 25370 | 46,7 |
| Экспорт из ЕС | 9203 | 10471 | 21,8 | ЕС | 16942 | 18124 | 36,4 |
| США | 15254 | 16695 | 36,1 | Импорт в ЕС | 7717 | 7623 | 16,6 |
| Канада | 3688 | 4402 | 8,7 | Канада | 2965 | 3430 | 6,4 |
| Великобритания | 2119 | 1821 | 5 | Австралия | 886 | 1139 | 1,9 |
| Япония | 1041 | 1293 | 2,5 | Великобритания | 787 | 953 | 1,7 |
| Южная Корея | 810 | 1152 | 1,9 | Россия | 768 | 1010 | 1,7 |
| Индия | 774 | 1132 | 1,8 | Норвегия | 662 | 1063 | 1,4 |
| Сингапур | 691 | 720 | 1,6 | Япония | 627 | 1317 | 1,3 |
| Австралия | 410 | 467 | 1 | Южная Корея | 607 | 421 | 1,3 |
| ОАЭ | 408 | 490 | 1 | Аргентина | 556 | 566 | 1,2 |
| **Десятка, всего** | **42265** | **47690** | **100** | **Десятка, всего** | **46492** | **53395** | **100** |

*Источник:* WTO (2022), World Trade Statistical Review 2022.

Рынок кинофильмов и телевизионных передач – важнейший сегмент рынка аудиовизуальных услуг. Высокой конкурентоспособностью обладают крупнейшие американские компании, имеющие значительные финансовые и технические возможности по сравнению со многими европейскими конкурентами, не говоря уже о компаниях из развивающихся стран. Американские интересы в мире сталкиваются с коллективной европейской телекиноиндустрией. Европейская модель опирается на систему субсидирования деятельности общественных телевизионных компаний и компаний, производящих фильмы.

Многонациональные платформы видео по запросу, такие как Netflix или Disney+, связанные с развитием «цифрового капитализма» [Vlassis, 2021], меняют динамику транснационального распространения видео. Хотя наличие абонентов и офисов, а также ввод в эксплуатацию контента из многих стран являются очевидными показателями многонационального статуса этих услуг, то, насколько эти услуги уменьшают цены со стороны национальных компаний, через которые осуществляется вся остальная международная телевизионная торговля, может быть наиболее важным показателем [Lotz, 2020].

Европейская аудиовизуальная индустрия является важной частью экономики США. К концу 2021 г. доля США в топ-100 европейских аудиовизуальных компаний увеличилась до 30%. Это произошло главным образом благодаря росту числа игроков, опирающихся исключительно на SVOD, а также услуг SVOD, поддерживаемых со стороны США вещательных компаний, таких как Sky, Paramount+ и Disney+. Американские игроки, как правило, начинают отдавать приоритет расширению за счет прямых инвестиций, запуская платформы SVOD, приобретая европейские активы и производя местный контент [Ene, 2023].

В торговле аудиовизуальными услугами действуют многочисленные барьеры, характерные для этого сектора.

Важным инструментом являются *квоты на контент*, при которых определенная доля эфирного времени теле- или радиовещания, экранного времени в кинотеатрах зарезервирована для внутреннего контента, будь то музыка, телепрограммы, кино или реклама.

Например, Франция продолжает ограничительно применять Директиву об аудиовизуальных медиауслугах (ДАВМУ) и другие законы о контенте, чтобы продвигать местную индустрию. Французское законодательство требует, чтобы 60% телевизионных программ были произведены в ЕС. Это превышает размер квоты, установленной в ДАВМУ (30%). Кроме того, 40% программ, произведенных в ЕС, должны включать оригинальный контент на французском языке. Эти квоты применяются как к обычным, так и к программным слотам в прайм-тайм, при этом определение прайм-тайма различается от сети к сети [USTR, 2022].

Другим активно используемым инструментом для продвижения национальных производителей аудиовизуальных услуг являются *субсидии* (в том числе в виде налоговых льгот, грантов или кредитов на льготных условиях). Обычно субсидии относятся к киноиндустрии, но также используются в других сегментах сектора, особенно в производстве телепрограмм. Субсидии часто предоставляются на дискриминационной основе. Так, почти все европейские фонды, в том числе есовские и британские, включают критерий национальной принадлежности заявителя для предоставления гранта на производство фильма [European Audiovisual Observatory, 2019a].

Статистические данные о субсидиях, сопоставимые на международном уровне, отсутствуют. Доступная информация предполагает, что субсидии являются ключевой особенностью киноиндустрии как в развитых, так и в развивающихся странах, хотя в первых их объем намного выше. Например, в ЕС доля государственного финансирования составляет 28% от общего объема затрат на производство кинофильмов, и только затем следуют инвестиции производителей и вещательных компаний (оба вида – по 18%) [European Audiovisual Observatory, 2019b].

Среди широко используемых торговых барьеров в секторе следует выделить *ограничения на иностранный капитал*, особенно в сферах теле- и радиовещания.

*К другим инструментам*, которые используются в качестве торговых барьеров, можно отнести лимиты на количество операторов, пропускную способность зарубежных каналов, ограничения для осуществления таргетированной рекламы на местном рынке, а также ограничения на перемещение персонала, например требование, чтобы иностранный инвестор нанимал определенную долю местных кадров в штат компании.

Сектор аудиовизуальных услуг претерпевает значительные изменения в результате ИКТ-революции, которая, со своей стороны, также стимулирует трансграничную передачу большого объема контента, сокращение финансовых и временн*ы*х издержек. ИКТ также сделали возможным распространение контента по различным платформам и осуществление контроля над пользователями [Warren, Hanson, Yuan, 2021]. Очевидно, что такие технологические изменения создают определенный вызов не только для экономических операторов, но и для регуляторов. Ряд стран также оказывают финансовую поддержку производству аудиовизуального контента, доступного для цифрового распространения, и продвижению цифровой инфраструктуры [Biryukova, Matiukhina, 2019].

## Регулирование сектора аудиовизуальных услуг: опыт ЕС

В странах – членах ЕС аудиовизуальные услуги из-за их высокого социального, культурного и экономического значения регулируются широким спектром государственных нормативно-правовых актов. Регулятивные правила могут относиться, например,

к защите интеллектуальной собственности, конкуренции, защите от незаконного или оскорбительного контента, рекламе, языковым требованиям в отношении субтитров и дублирования.

Государственные компании также играют важную роль на телевидении и радио и, как правило, регулируются особыми правилами. Операторам, работающим в этих сферах, часто дают мандат на предоставление государственных услуг с целью, например, содействия национальной сплоченности. Правительства иногда предлагают или предписывают тип контента, который государственные операторы должны предоставлять общественности.

Сфера аудиовизуальных услуг находится под пристальным вниманием не только отдельных стран ЕС, но и Европейской комиссии, а регулирование этой сферы, вслед за технологическим развитием, также претерпевает изменения.

Квоты ЕС на вещание были основаны главным образом на Телевизионной директиве «Без границ» 1989 г. Документ стал своеобразной реакцией на слабость производства в Европе и господство США на рынке вещания [Karpe, 1995]. Статья 4 содержала формулировку о «культурной» квоте – требование, чтобы европейские вещательные компании предоставляли бо́льшую часть эфирного времени так называемым «произведениям ЕС».

ДАВМУ 2007 г. также устанавливала минимальные квоты контента для вещания, которые должны были соблюдаться всеми государствами-членами. Эту квоту можно было превышать для контента из других стран ЕС.

В 2018 г. были приняты поправки к данной Директиве [EU, 2018], направленные на защиту внутреннего рынка от иностранного присутствия. Поправки 2018 г. включают положения, которые предписывают интернет-провайдерам видео по запросу обеспечивать минимальный 30%-й порог для контента из ЕС в их каталогах и требуют, чтобы они уделяли особое внимание контенту из ЕС в своих предложениях. Директива 2018 г. также предоставляет государствам-членам возможность требовать, чтобы поставщики так называемых «услуг по запросу», не базирующиеся на их территории, но чья целевая аудитория находится на их территории, вносили финансовый вклад в «произведения ЕС» на основе доходов, полученных в этом государстве-члене. Кроме того, новые правила расширяют сферу действия Директивы на платформы обмена видео, которые систематизируют контент, что может оказывать влияние на деятельность платформ социальных сетей.

Директива 2018 г. преподносилась авторами и лоббировавшими ее вещательными компаниями как основа есовского регулирования аудиовизуальных услуг и средство распространения и продвижения европейских произведений, которая обеспечивает «отличную возможность для продвижения европейского культурного контента во всем мире» [Society of Audiovisual Services, 2020].

Для развития аудиовизуальной индустрии важную роль играет программа «Креативная Европа» на 2021–2027 гг. Ее бюджет составляет около 2,5 млрд евро, что на 80% больше по сравнению с предыдущим периодом (2014–2020 гг.) [European Commission, 2021]. Как ожидается, программа должна способствовать европейскому сотрудничеству в области культурного разнообразия и повышению конкурентоспособности культурного и творческого секторов.

23 апреля 2022 г. Совет Европейского союза достиг политического соглашения с Европейским парламентом в отношении Закона о цифровых услугах (Digital Services Act, DSA), который будет применяться ко всем онлайн-посредникам, предоставляющим услуги в ЕС [EU, 2022b]. DSA включает особые требования по защите несовершеннолетних пользователей, а также онлайн-рынков, онлайн-платформ и поисковых

систем, причем более строгие требования будут пропорционально применяться в отношении «очень крупных онлайн-платформ» и «очень крупных онлайн-поисковых систем». DSA также включает правила использования вводящих в заблуждение интерфейсов, в том числе Dark Patterns, а также правила прозрачности использования рекомендательных систем. Акт представляет собой шаг вперед в отношении пакета цифровых услуг, представленного Европейской комиссией в декабре 2020 г., который также включает Закон о цифровых рынках (Digital Markets Act, DMA) [EU, 2022a]. Пакет направлен на определение рамок для решения проблем, возникающих у крупных цифровых организаций и защиты их пользователей.

Указанные выше нормативно-правовые акты, как представляется, окажут существенное воздействие на среду цифрового бизнеса в Европе и за ее пределами. Они будут иметь серьезные последствия для поставщиков аудиовизуальных услуг, которые должны будут соблюдать нормативные требования. Так, DMA и DSA могут оказать серьезное негативное воздействие на поставщиков цифровых услуг США, поскольку регулирование приведет к новым требованиям и операционным расходам, а также вынудит их отказаться от важнейших возможностей для бизнеса. Эти непосредственные потери могут быть усугублены динамическими эффектами, возникающими в результате более высоких затрат на цифровые услуги, которые понесут европейские компании [Suominen, 2022].

Лицам, принимающим решения, и ведущим переговорщикам необходимо серьезно подумать и поразмыслить над практической реализацией «цифрового пакета», чтобы убедиться в том, что его поспешное воплощение в жизнь непреднамеренно не подорвет те самые права, защищать которые он предназначен.

## Выводы

Регулирование аудиовизуальных услуг всегда находилось в центре внимания стран – членов ВТО. Некоторые ведущие члены организации стремятся защитить свою национальную культуру и рассматривают меры в этой области как не имеющие торговой направленности. Вместе с тем инструменты, целью которых является защита коммерческих интересов национальных аудиовизуальных компаний, очень трудно отделить от мер, направленных на защиту национального культурного и образовательного наследия. Аудиовизуальные услуги всегда были чувствительной сферой на переговорах в ВТО, при этом их основные участники – ЕС и США – придерживаются диаметрально противоположных подходов.

Технологический прогресс оказывает значительное влияние на способы потребления, распространения и торговли аудиовизуальными услугами. Существующая классификация сферы услуг, принятая в ВТО, не отражает современную структуру цифровой передачи услуг и поставку цифрового контента. Помимо некоторых несовершенств, допущенных еще в момент ее создания, система классификации ГАТС со временем все в меньшей степени отражает новые рыночные реалии, по крайней мере в некоторых важных секторах услуг, поскольку за последние два десятилетия произошли резкие технологические и коммерческие изменения.

Технологическая конвергенция ставит перед правительствами задачу согласования ранее различных нормативных рамок. В прошлом у каждого типа контента была выделенная сеть. Телевизионный контент доставлялся по одной технологии, но теперь, помимо традиционных вещательных компаний, один и тот же контент может передаваться кабельными, мобильными, телефонными компаниями или провайдерами доступа в интернет.

Текущие обязательства членов ВТО в области аудиовизуальных услуг сильно отличаются и не универсализированы, что предполагает рассмотрение конфликтных ситуаций в Органе по разрешению споров, причем выводы арбитров могут разниться в каждом конкретном случае.

Конвенция ЮНЕСКО стала попыткой восполнения пробела в международном публичном праве в сопряжении регулирования культурных ценностей и экономической либерализации. Ратифицируя эту Конвенцию, стороны демонстрируют свою убежденность в том, что защита культурного разнообразия должна быть принята во внимание при обеспечении достижения экономических целей.

Основные пропоненты совместной инициативы по электронной коммерции (ЕС, США) отстаивают необходимость открытия ряда секторов услуг, чтобы обеспечить эффективную реализацию правил электронной коммерции в будущем. Вместе с тем эти же члены ВТО из-за разных приоритетов не урегулировали между собой список секторов услуг, которые предполагается открыть. Как представляется, перспективы либерализации торговли аудиовизуальными услугами при разработке договоренностей по электронной коммерции крайне невысоки.

В ЕС расширяется региональная интеграционная деятельность, направленная на создание Европейского аудиовизуального пространства. Страны ЕС почти не брали на себя обязательств по аудиовизуальным услугам в ВТО, но продолжают развивать наднациональное регулирование в этой сфере с прицелом на ужесточение условий входа для иностранных компаний и повышение требований к отчетности иностранных инвесторов, в основном крупных технологических компаний.

Фрагментация регулирования, а не многосторонняя либерализация, находится в авангарде торговой политики в области цифровых услуг, позволяющих предоставлять контент. Формирование регулирующих блоков в торговой политике ставит новые задачи перед участниками многосторонней торговой системы. ВТО все чаще терпит неудачу в качестве механизма разрядки, который помог бы выровнять условия для доступа на рынки и внутреннего регулирования аудиовизуальных услуг. С одной стороны, будет справедливым отметить, что еще слишком рано придавать многосторонний характер технически сложным вопросам, в отношении которых разработка внутренней политики регулирования все еще находится в активной фазе. С другой стороны, усиление регионализации со специфическим регулированием по таким важным вопросам, как трансграничная торговля аудиовизуальными услугами в контексте цифровизации, затруднит разработку универсальных правил в многостороннем формате в будущем.

Очевидно одно – членам ВТО следует значительно больше инвестировать в обсуждение этого злободневного вопроса, если они хотят разработать прозрачные, предсказуемые и недискриминационные торговые правила в этой области. С одним допущением – если они действительно хотят их получить.

## Список источников

Biryukova O.V. (2022) “Shaken Not Stirred:” WTO as a Ground for Plurilateral Initiatives // Global Trade and Customs Journal. Vol. 17. Issue 3. P. 121–130. Режим доступа: https://doi.org/10.54648/gtcj2022016.

Biryukova O.V., Matiukhina A. (2019) ICT Services Trade in the BRICS Countries: Special and Common Features // Journal of the Knowledge Economy. Vol. 10. Issue 3. P. 1080–1097. Режим доступа: https://doi.org/10.1007/s13132-017-0517-6.

Ene L. (2023) Top Players in the European AV Industry. European Audiovisual Observatory. Режим доступа: https://rm.coe.int/top-players-in-the-european-av-industry-2022-edition-l-ene/1680a9cb32 (дата обращения: 25.02.2023).

European Audiovisual Observatory (2019a) Mapping of Film and Audiovisual Public Funding Criteria in the EU. Режим доступа: https://rm.coe.int/mapping-of-film-and-audiovisual-public-funding-criteria-in-the-eu/1680947b6c (дата обращения: 25.02.2023).

European Audiovisual Observatory (2019b) Fiction Film Financing in Europe: A Sample Analysis of Films Released in 2019. Режим доступа: https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/home/-/asset_publisher/wy5m8bRgOygg/content/average-budget-of-european-fiction-films-in-2019-was-eur-2-07-million?inheritRedirect=false (дата обращения: 25.02.2023).

European Commission (EC) (2021) Culture and Creativity. Режим доступа: https://culture.ec.europa.eu/news/creative-europe-2021-2027-programme-launch (дата обращения: 25.02.2023).

European Union (EU) (2002) Council Resolution of 21 January 2002 on the Development of the Audiovisual Services Sector. 2002/C32/04 // Official Journal of the European Communities, C 32/3. Режим доступа: https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002G0205(04)&from=EN (дата обращения: 25.02.2023).

European Union (EU) (2019) Joint Statement on Electronic Commerce: EU Proposal for WTO Disciplines and Commitments Relating to Electronic Commerce. Communication From the European Union, 26 April. INF/ECOM/22. Режим доступа: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=253794,253801,253802,253751,253696,253697,253698,253699,253560,252791&CurrentCatalogueIdIndex=6&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True#:~:text=To%20this%20end%2C%20the%20EU,schedules%20of%20the%20individual%20Members (дата обращения: 25.02.2023).

European Union (EU) (2022a) Digital Markets Act: rules for digital gatekeepers to ensure open markets enter into force. European Commission Press Release. 31 October 2022. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6423 (accessed 2 March 2023).

European Union (EU) (2022b) Digital Services Act: Council and European Parliament Provisional Agreement for Making the Internet a Safer Space for European Citizens. Council of the EU Press Release No 386/22, 23 April. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/23/digital-services-act-council-and-european-parliament-reach-deal-on-a-safer-online-space/pdf (дата обращения: 02.03.2023).

Gagliani G. (2020) Cybersecurity, Technological Neutrality, and International Trade Law // Journal of International Economic Law. Vol. 23. Issue 3. P. 723–745. Режим доступа: https://doi.org/10.1093/jiel/jgaa006.

Garrett L. (1994) Commerce Versus Culture: The Battle Between the United States and the European Union Over Audiovisual Trade Policies // North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation. Vol. 19. No 3. P. 553–578. Режим доступа: https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1539&context=ncilj (дата обращения: 02.03.2023).

Graber C. (2006) The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO? // Journal of International Economic Law. Vol. 9. Issue 3. P. 553–574. Режим доступа: https://doi.org/10.1093/jiel/jgl018.

Karpe C.R. (1995) European Cultural Protectionism and the Socioeconomic Forces That Will Defeat It // Indiana International and Comparative Law Review. Vol. 5. No 2. P. 425–460. Режим доступа: https://doi.org/10.18060/17576.

Kwak D., Kim M. (2020) Trade Negotiations in the Digital Era: The Case of OTT Video Streaming Services // Global Policy. Vol. 11. Issue S2. P. 1–22. Режим доступа: https://doi.org/10.1111/1758-5899.12819.

Lotz A.D. (2020) In Between the Global and the Local: Mapping the Geographies of Netflix as a Multinational Service // International Journal of Cultural Studies. Vol. 24. Issue 2. P. 195–215. Режим доступа: https://doi.org/10.1177/1367877920953166.

Mansell R. (2015) Platforms of Power // Intermedia. Vol. 43. Issue 1. P. 20–24. Режим доступа: https://www.iicom.org/intermedia/vol-43-issue-1/platforms-of-power/ (дата обращения: 02.03.2023).

Nieborg D., Poell T. (2018) The Platformization of Cultural Production: Theorizing the Contingent Cultural Commodity // New Media & Society. Vol. 20. Issue 11. P. 4275–4292. Режим доступа: https://doi.org/10.1177/1461444818769694.

Shadikhodjaev S. (2021) Technological Neutrality and Regulation of Digital Trade: How Far Can We Go? // European Journal of International Law. Vol. 32. Issue 4. P. 1221–1247. Режим доступа: https://doi.org/10.1093/ejil/chab054.

Society of Audiovisual Services (SAA) (2020) Member States Fail to Meet the Audiovisual Media Services Directive Deadline. 17 September. Режим доступа: https://www.saa-authors.eu/en/blog/667-member-states-fail-to-meet-the-audiovisual-media-services-directive-deadline#.YlMYjJHP02w (дата обращения: 25.02.2023).

Suominen K. (2022) Implications of the European Union's Digital Regulations on U.S. and EU Economic and Strategic Interests. Center for Strategic & International Studies (CSIS) Report. Режим доступа: https://www.csis.org/analysis/implications-european-unions-digital-regulations-us-and-eu-economic-and-strategic (дата обращения: 02.03.2023).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2005) Convention for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Режим доступа: https://en.unesco.org/creativity/convention/texts (дата обращения: 25.02.2023).

United States (U.S.) Mission to UNESCO. Explanation of Vote of the United States on the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Statement delivered by Louise V Oliver, US Ambassador to UNESCO. Paris, 20 October 2005. Режим доступа: http://diversidadaudiovisual.org/wp-content/uploads/2013/04/US_Opposes_Cultural-Diversity-Convention.pdf (дата обращения: 02.03.2023).

United States Trade Representative (USTR) (2022) 2022 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers. Режим доступа: https://ustr.gov/sites/default/files/2022%20National%20Trade%20Estimate%20Report%20on%20Foreign%20Trade%20Barriers.pdf (дата обращения: 25.02.2023).

Vlassis A. (2021) Platform Governance and the Politics of Media Regulation: The Review of the European Audiovisual Media Services Directive // Journal of Digital Media & Policy, online first. Режим доступа: https://doi.org/10.1386/jdmp_00084_1.

Voon T. (2006) UNESCO and the WTO: A Clash of Cultures? // The International and Comparative Law Quarterly. Vol. 55. Issue 3, pp 635–651. Режим доступа: https://doi.org/10.1093/iclq/lei108.

Warren N., Hanson S., Yuan H. (2021) Feeling Manipulated: How Tip Request Sequence Impacts Customers and Service Providers // Journal of Service Research. Vol. 24. Issue 1. P. 66–83. Режим доступа: https://doi.org/10.1177/1094670519900553.

World Trade Organization (WTO) (1991) Services Sectoral Classification List. MTN.GNS/W/120. Режим доступа: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=179576&CurrentCatalogueIdInd%20ex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (дата обращения: 02.03.2023).

World Trade Organization (WTO) (1999) Work Programme on Electronic Commerce: Progress Report to the General Council. S/L/74. Режим доступа: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/S/L/74.pdf&Open=True (дата обращения: 02.03.2023).

World Trade Organization (WTO) (2000) Audiovisual and Related Services. Communication From the United States. S/CSS/W/21. Режим доступа: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=1776&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (дата обращения: 02.03.2023).

World Trade Organization (WTO) (2004) United States: Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services. Report of the Panel. WT/DS285/R. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/285r_e.pdf (дата обращения: 02.03.2023).

World Trade Organization (WTO) (2005a) United States: Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services. Report of the Appellate Body. WT/DS285/AB/R. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/285abr_e.pdf (дата обращения: 02.03.2023).

World Trade Organization (WTO) (2005b) United States: Revised Services Offer. TN/S/O/USA/Rev.1. Режим доступа: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/TN/S/OUSAR1.pdf&Open=True (дата обращения: 02.03.2023).

World Trade Organization (WTO) (2009) China: Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products. Report of the Panel. WT/DS363/E. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/363r_e.pdf (дата обращения: 02.03.2023).

World Trade Organization (WTO) (2010) Audiovisual Services. Background Note by the Secretariat. S/C/W/310. Режим доступа: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=38673,25427,68941,101492,58821,61260,12526,179492&CurrentCatalogueIdIndex=3&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (дата обращения: 02.03.2023).

World Trade Organization (WTO) (2022) World Statistical Review. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtsr_2022_e.pdf (дата обращения: 25.02.2023).

World Trade Organization (WTO) (2023) DDG Ellard: Technology Presents Challenges and Opportunities for Future of Trade. News and Events, 14 February. Режим доступа: https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/ddgae_16feb23_e.htm (дата обращения: 23.02.2023).

Zampetti A.B. (2003) WTO Rules in the Audio-Visual Sector. Report Series No 26051, Hamburg Institute of International Economics. Режим доступа: http://hdl.handle.net/10419/32896 (дата обращения: 23.02.2023).

Zhang R. (2015) Covered or Not Covered: That Is the Question: Services Classification and Its Implications for Specific Commitments Under the GATS. WTO Staff Working Paper No ERSD-2015-11, World Trade Organization. Режим доступа: http://dx.doi.org/10.30875/a9bb5d91-en.

International Organisations Research Journal, 2023, vol. 18, no 1, pp. 107–126
Original Article
doi:10.17323/1996-7845-2023-01-04

# Why Is Multilateralism Losing Ground in Audiovisual Services in the WTO?[1]

*O. Biryukova*

**Olga Biryukova** – PhD in International Economics, Associate Professor, Faculty of World Economy and International Affairs, Senior Research Fellow Centre for Comprehensive European and International Studies (CCEIS), National Research University Higher School of Economics (HSE University); 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia; Olga.Birjukova@mail.ru
ORCID iD – https://orcid.org/0000-0002-4845-6897

## Abstract

*Trade in audiovisual services achieves economic goals and has an impact on the social values of host countries. That is why this area, in which the opposing approaches of the U.S. and the European Union (EU) collide, has traditionally been one of the most difficult issues in the negotiations of the World Trade Organization (WTO). The author shows that measures related to cultural policy can form protectionist trade barriers to support national companies. The rapid development of technology has expanded the possibilities for the transmission and distribution of audio and video content. At the same time, existing multilateral trade rules, as well as the applicable classification of audiovisual services, are becoming increasingly irrelevant. The article concludes that, on the one hand, the growing market for audiovisual services requires clearer rules for cross-border trade; however, on the other hand, the trend toward the formation of regional blocs with specific rules complicates negotiations (or even a general understanding) on the rules of trade in audiovisual services within the WTO.*

**Keywords:** audiovisual services, liberalization, GATS, technological neutrality, trade barriers

**Acknowledgments:** support from the Research Program of the Faculty of World Economy and International Affairs at HSE University is gratefully acknowledged.
The author thanks Ms Ruozi Zhang, counsellor of Trade in Services and Investment Division of the WTO Secretariat, for the inspiring discussions of services classification issues.

**For citation:** Biryukova O. (2023) Why Is Multilateralism Losing Ground in Audiovisual Services in the WTO? *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 1, pp. 107–126 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-01-04

## References

Biryukova O.V. (2022) “Shaken Not Stirred:” WTO as a Ground for Plurilateral Initiatives. *Global Trade and Customs Journal*, vol. 17, issue 3, pp. 121–30. Available at: https://doi.org/10.54648/gtcj2022016.

Biryukova O.V., Matiukhina A. (2019) ICT Services Trade in the BRICS Countries: Special and Common Features. *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 10, issue 3, pp. 1080–97. Available at: https://doi.org/10.1007/s13132-017-0517-6.

Ene L. (2023) Top Players in the European AV Industry. European Audiovisual Observatory. Available at: https://rm.coe.int/top-players-in-the-european-av-industry-2022-edition-l-ene/1680a9cb32 (accessed 25 February 2023).

[1] This article was submitted 02.12.2022.

About the author: Olga Biryukova is the author of many works on international trade issues, including regulation in services. She participates in fundamental research and expertise on trade policy issues for the Government of Russia and the Eurasian Economic Commission. 2018–2022 – Russian lead negotiator of e-commerce, services trade and investment at the WTO, Geneva, Switzerland.

European Audiovisual Observatory (2019a) Mapping of Film and Audiovisual Public Funding Criteria in the EU. Available at: https://rm.coe.int/mapping-of-film-and-audiovisual-public-funding-criteria-in-the-eu/1680947b6c (accessed 25 February 2023).

European Audiovisual Observatory (2019b) Fiction Film Financing in Europe: A Sample Analysis of Films Released in 2019. Available at: https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/home/-/asset_publisher/wy5m-8bRgOygg/content/average-budget-of-european-fiction-films-in-2019-was-eur-2-07-million?inheritRedirect=false (accessed 25 February 2023).

European Commission (EC) (2021) Culture and Creativity. Available at: https://culture.ec.europa.eu/news/creative-europe-2021-2027-programme-launch (accessed 25 February 2023).

European Union (EU) (2002) Council Resolution of 21 January 2002 on the Development of the Audiovisual Services Sector. 2002/C32/04. *Official Journal of the European Communities*, C 32/3. Available at: https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002G0205(04)&from=EN (accessed 25 February 2023).

European Union (EU) (2019) Joint Statement on Electronic Commerce: EU Proposal for WTO Disciplines and Commitments Relating to Electronic Commerce. Communication From the European Union, 26 April. INF/ECOM/22. Available at: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=253794,253801,253802,253751,253696,253697,253698,253699,253560,252791&CurrentCatalogueIdIndex=6&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True#:~:text=To%20this%20end%2C%20the%20EU,schedules%20of%20the%20individual%20Members (accessed 25 February 2023).

European Union (EU) (2022a) Digital Markets Act: rules for digital gatekeepers to ensure open markets enter into force. European Commission Press Release. 31 October 2022. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6423 (accessed 2 March 2023).

European Union (EU) (2022b) Digital Services Act: Council and European Parliament Provisional Agreement for Making the Internet a Safer Space for European Citizens. Council of the EU Press Release No 386/22, 23 April. Available at: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/23/digital-services-act-council-and-european-parliament-reach-deal-on-a-safer-online-space/pdf (accessed 2 March 2023).

Gagliani G. (2020) Cybersecurity, Technological Neutrality, and International Trade Law. *Journal of International Economic Law*, vol. 23, issue 3, pp. 723–45. Available at: https://doi.org/10.1093/jiel/jgaa006.

Garrett L. (1994) Commerce Versus Culture: The Battle Between the United States and the European Union Over Audiovisual Trade Policies. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 19, no 3, pp. 553–78. Available at: https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1539&context=ncilj (accessed 2 March 2023).

Graber C. (2006) The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO? *Journal of International Economic Law*, vol. 9, issue 3, pp. 553–74. Available at: https://doi.org/10.1093/jiel/jgl018.

Karpe C.R. (1995) European Cultural Protectionism and the Socioeconomic Forces That Will Defeat It. *Indiana International and Comparative Law Review*, vol. 5, no 2, pp. 425–60. Available at: https://doi.org/10.18060/17576.

Kwak D., Kim M. (2020) Trade Negotiations in the Digital Era: The Case of OTT Video Streaming Services. *Global Policy*, vol. 11, issue S2, pp. 1–22. Available at: https://doi.org/10.1111/1758-5899.12819.

Lotz A.D. (2020) In Between the Global and the Local: Mapping the Geographies of Netflix as a Multinational Service. *International Journal of Cultural Studies*, vol. 24, issue 2, pp. 195–215. Available at: https://doi.org/10.1177/1367877920953166.

Mansell R. (2015) Platforms of Power. *Intermedia*, vol. 43, issue 1, pp. 20–4. Available at: https://www.iicom.org/intermedia/vol-43-issue-1/platforms-of-power/ (accessed 2 March 2023).

Nieborg D., Poell T. (2018) The Platformization of Cultural Production: Theorizing the Contingent Cultural Commodity. *New Media & Society*, vol. 20, issue 11, pp. 4275–92. Available at: https://doi.org/10.1177/1461444818769694.

Shadikhodjaev S. (2021) Technological Neutrality and Regulation of Digital Trade: How Far Can We Go? *European Journal of International Law*, vol. 32, issue 4, pp. 1221–47. Available at: https://doi.org/10.1093/ejil/chab054.

Society of Audiovisual Services (SAA) (2020) Member States Fail to Meet the Audiovisual Media Services Directive Deadline. 17 September. Available at: https://www.saa-authors.eu/en/blog/667-member-states-fail-to-meet-the-audiovisual-media-services-directive-deadline#.YlMYjJHP02w (accessed 25 February 2023).

Suominen K. (2022) Implications of the European Union's Digital Regulations on U.S. and EU Economic and Strategic Interests. Center for Strategic & International Studies (CSIS) Report. Available at: https://www.csis.org/analysis/implications-european-unions-digital-regulations-us-and-eu-economic-and-strategic (accessed 2 March 2023).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2005) Convention for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Available at: https://en.unesco.org/creativity/convention/texts (accessed 25 February 2023).

United States (U.S.) Mission to UNESCO. Explanation of Vote of the United States on the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Statement delivered by Louise V Oliver, US Ambassador to UNESCO. Paris, 20 October 2005. Available at: http://diversidadaudiovisual.org/wp-content/uploads/2013/04/US_Opposes_Cultural-Diversity-Convention.pdf (accessed 2 March 2023).

United States Trade Representative (USTR) (2022) 2022 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers. Available at: https://ustr.gov/sites/default/files/2022%20National%20Trade%20Estimate%20Report%20on%20Foreign%20Trade%20Barriers.pdf (accessed 25 February 2023).

Vlassis A. (2021) Platform Governance and the Politics of Media Regulation: The Review of the European Audiovisual Media Services Directive. *Journal of Digital Media & Policy*, online first. Available at: https://doi.org/10.1386/jdmp_00084_1.

Voon T. (2006) UNESCO and the WTO: A Clash of Cultures? *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, issue 3, pp 635–51. Available at: https://doi.org/10.1093/iclq/lei108.

Warren N., Hanson S., Yuan H. (2021) Feeling Manipulated: How Tip Request Sequence Impacts Customers and Service Providers. *Journal of Service Research*, vol. 24, issue 1, pp. 66–83. Available at: https://doi.org/10.1177/1094670519900553.

World Trade Organization (WTO) (1991) Services Sectoral Classification List. MTN.GNS/W/120. Available at: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=179576&CurrentCatalogueIdInd%20ex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (accessed 2 March 2023).

World Trade Organization (WTO) (1999) Work Programme on Electronic Commerce: Progress Report to the General Council. S/L/74. Available at: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/S/L/74.pdf&Open=True (accessed 2 March 2023).

World Trade Organization (WTO) (2000) Audiovisual and Related Services. Communication From the United States. S/CSS/W/21. Available at: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=1776&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (accessed 2 March 2023).

World Trade Organization (WTO) (2004) United States: Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services. Report of the Panel. WT/DS285/R. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/285r_e.pdf (accessed 2 March 2023).

World Trade Organization (WTO) (2005a) United States: Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services. Report of the Appellate Body. WT/DS285/AB/R. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/285abr_e.pdf (accessed 2 March 2023).

World Trade Organization (WTO) (2005b) United States: Revised Services Offer. TN/S/O/USA/Rev.1. Available at: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/TN/S/OUSAR1.pdf&Open=True (accessed 2 March 2023).

World Trade Organization (WTO) (2009) China: Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products. Report of the Panel. WT/DS363/E. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/363r_e.pdf (accessed 2 March 2023).

World Trade Organization (WTO) (2010) Audiovisual Services. Background Note by the Secretariat. S/C/W/310. Available at: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=38673,25427,68941,101492,58821,61260,12526,179492&CurrentCatalogueIdIndex=3&

FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (accessed 2 March 2023).

World Trade Organization (WTO) (2022) World Statistical Review. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtsr_2022_e.pdf (accessed 25 February 2023).

World Trade Organization (WTO) (2023) DDG Ellard: Technology Presents Challenges and Opportunities for Future of Trade. News and Events, 14 February. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/ddgae_16feb23_e.htm (accessed 23 February 2023).

Zampetti A.B. (2003) WTO Rules in the Audio-Visual Sector. Report Series No 26051, Hamburg Institute of International Economics. Available at: http://hdl.handle.net/10419/32896 (accessed 23 February 2023).

Zhang R. (2015) Covered or Not Covered: That Is the Question: Services Classification and Its Implications for Specific Commitments Under the GATS. WTO Staff Working Paper No ERSD-2015-11, World Trade Organization. Available at: http://dx.doi.org/10.30875/a9bb5d91-en.