



**Конференция Организации  
Объединенных Наций  
по торговле и развитию**

Distr.: General  
15 December 2011  
Russian  
Original: English

**Совет по торговле и развитию**  
**Комиссия по торговле и развитию**  
**Рассчитанное на несколько лет совещание**  
**экспертов по услугам, развитию и торговле:**  
**регулятивные и институциональные аспекты**  
**Четвертая сессия**  
Женева, 23–24 февраля 2012 года  
Пункт 3 предварительной повестки дня

**Услуги, развитие и торговля: регулятивные  
и институциональные аспекты**

**Записка секретариата ЮНКТАД**

*Резюме*

Инфраструктурные услуги стимулируют экономический рост и развитие, способствуя достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Развитие инфраструктуры остается одним из основных элементов посткризисных стратегий экономического роста. Предоставление инфраструктурных услуг во все большей степени характеризуется разнообразием подходов и участников (государственных, частных, государственно-частных), и это касается также регулятивных и институциональных рамок, регулирующих деятельность в этих секторах. Широкое распространение получил метод "проб и ошибок", используемый для поиска регулятивной основы, в наибольшей степени учитывающей национальную и секторальную специфику. Регулирование инфраструктурных услуг должно стать неотъемлемой частью всеобъемлющей и комплексной стратегии роста и развития. Роль государства развития в обеспечении социально эффективных и справедливых результатов имеет решающее значение.

## Введение

1. Для максимального увеличения позитивного вклада секторов инфраструктурных услуг (СИУ) в достижение стимулирующих развитие результатов необходимы эффективное регулирование и институциональные структуры, способные содействовать укреплению потенциала внутреннего предложения, созданию конкурентной среды и обеспечению стабильных торговых и инвестиционных потоков. Единого рецепта создания эффективной системы регулирования не существует. Регулятивную и институциональную базу (РИБ) следует адаптировать с учетом специфики потребностей и обстоятельств отдельных стран, а это требует стабильного и устойчивого регулятивного и институционального потенциала на национальном уровне. На способность стран разрабатывать РИБ влияют международная торговля и торговая система. Разумная РИБ является предпосылкой для эффективного использования выгод от торговли. Торговля, либерализация торговли и регулятивная политика должны координироваться в рамках комплексной и последовательной стратегии развития.

## I. Экономические тенденции

2. СИУ сами по себе образуют важную часть национальной экономики; вместе с тем они вносят важный вклад во все виды экономической деятельности. Они играют решающую роль в глобальных производственно-сбытовых цепочках. Существующая литература и исследования ЮНКТАД дают все основания предположить наличие прямой связи между качеством инфраструктуры, уровнем конкурентоспособности в масштабах всей экономики и уровнем доходов, свидетельствующей о том, что СИУ представляют собой одну из движущих сил экономического роста. СИУ являются в высшей мере капиталоемкими. Инвестиции в них способствуют экономическому росту и повышению производительности труда не только в СИУ, но и в тех секторах, для которых связанные с инфраструктурой услуги представляют собой факторы производственного процесса. Таким образом, для развивающихся стран диверсификация за счет развития секторов услуг, включая СИУ, относится к числу важных стратегий роста нового поколения.

Таблица 1

**Доля СИУ в общем объеме производства, занятости и торговли услугами**  
(в %)

Секторы	ВВП (середина 2000-х годов)		Занятость (2008 год)		Экспорт услуг (2009 год)	
	Весь мир	Развивающиеся страны	Весь мир	Развивающиеся страны	Весь мир	Развивающиеся страны
Коммуникационные услуги	2,4	2,0			2,6	2,8
Транспорт	3,6	4,9	5,9	5,9	19,5	22,9
Электро-, газо- и водоснабжение	2,5	3,3	0,8	1,0	–	–
Финансовые услуги	5,1	2,7	2,9	1,8	10,0	4,9
<b>Итого</b>	<b>13,6</b>	<b>12,9</b>	<b>9,6</b>	<b>8,7</b>	<b>32,0</b>	<b>30,6</b>
Смежные услуги	2,9	–	3,0	–	–	–

Источник: расчеты ЮНКТАД, на основе UNCTADstat, ОПРТ МОТ, БДСА ОЭСР и ЕВРОСТАТА.

3. Общий объем производства глобальных СИУ, по данным за 2010 год, оценивается в 8,6 трлн. долл., или 13,6% мирового объема производства (таблица 1), по сравнению с 7,9 трлн. долл. в 2009 году. Если включить в этот показатель "смежные услуги"<sup>1</sup>, то стоимостной объем возрастает до 10,4 трлн. долл. (16,5%). Сектор финансовых услуг является крупнейшим из всех секторов СИУ (3,2 трлн. долл., или 5,1% мирового ВВП в 2010 году). Затем следуют транспорт, энергоснабжение и коммуникационные услуги. В 2010 году на развивающиеся страны приходилось 30,5% мирового производства СИУ. Транспорт является наиболее важным сектором для развивающихся стран, тогда как доля финансовых услуг в их ВВП значительно меньше. Это отражает значимость транспорта в связи с экспортом товаров и передвижением людей; в то же время многие развивающиеся страны не достигли высокого уровня "финансиализации" экономики и развитости финансовых услуг.

4. СИУ, в особенности энергетика, являются капиталоемкими, но менее трудоемкими секторами. Вместе с тем их вклад в создание рабочих мест путем стимулирования роста в масштабах всей экономики имеет важное значение. В 2008 году в СИУ был занят 291 млн. трудящихся, или 9,6% общемировой рабочей силы. Этот показатель меньше их доли в объеме производства (13,6%). В частности, низкий показатель трудоемкости характерен для секторов электро-, газо- и водоснабжения. В 2005–2008 годах в развивающихся странах число занятых в СИУ было еще меньше (например, 4,8% в Африке, за исключением Южной Африки), так как многие из них зависят от сельского хозяйства.

5. В условиях развития технологий и снижения транспортных и коммуникационных издержек наблюдается рост торговли в СИУ. Стоимостной объем глобального экспорта услуг СИУ в 2009 году достиг 1,1 трлн. долл., что составило 32% общемирового экспорта услуг. Доля развивающихся стран в нем за последнее десятилетие возросла с 24,4% до 28,4% (300 млрд. долл.). Наряду с этим данный показатель ниже их доли в мировом товарном экспорте (43,6% в 2009 году), что свидетельствует о сравнительно низком уровне специализации многих развивающихся стран в сфере инфраструктурных услуг. Предоставление инфраструктурных услуг в рамках четвертого способа их поставки может быть весьма значительным с учетом того, что объем денежных переводов мигрантов в развивающиеся страны в 2011 году достиг 347 млрд. долларов. Во всех регионах транспорт является крупнейшим сектором, несмотря на его небольшую долю в ВВП (таблица 2).

<sup>1</sup> Включают в себя услуги, дополняющие транспортные услуги и услуги финансового посредничества.

**Таблица 2**

Доля СИУ и их компонентов в общем объеме экспорта услуг в разбивке по регионам, 2009 год  
(в %)<sup>a</sup>

	Транспорт	Коммуникационные услуги	Финансовые услуги	СИУ
Весь мир	19,5	2,6	10,0	32,0
Страны с переходной экономикой	30,8	3,5	2,7	37,0
Африка	24,1	3,9	2,9	30,9
Латинская Америка	19,1	2,9	4,8	26,8
Азия	22,3	2,6	5,5	30,4

Источник: UNCTADstat.

<sup>a</sup> Рассчитано на основе выборки из 148 стран; данные по всем секторам имеются за 2009 год.

6. В 2009 году доля развивающихся стран в совокупном мировом объеме экспорта увеличилась до 34,9% по транспорту и до 32,9% по коммуникационным услугам, но лишь до 14,7% по финансовым услугам. Около 80% этого экспорта приходится на страны Азии. Динамичный рост экспорта развивающихся стран был обусловлен высокими показателями некоторых конкурентоспособных экспортеров (таблица 3). Вместе с тем их показатели торгового баланса по соответствующему сектору и индексы "выявленных сравнительных преимуществ (ВСП)"<sup>2</sup> свидетельствуют о том, что из 30 ведущих экспортеров развивающихся стран в различных секторах лишь в 15 случаях имеет место положительное сальдо торгового баланса и только в 17 случаях индекс ВСП превышает единицу (что означает относительную специализацию страны в соответствующем секторе). Это дает основания предполагать, что даже страны, овладевшие значительной частью рынка, не располагают прочной экспортной базой.

**Таблица 3**

**Ведущие экспортеры из числа развивающихся стран в СИУ, 2009 год**

	Экспорт (в млрд. долл.)	Доля в мировом экспорте (в %)	Сальдо торгового баланса (в млрд. долл.)	ВСПа
<b>Коммуникационные услуги</b>				
Кувейт	6,9	7,8	6,7	23,8
Индия	1,4	1,6	0,1	0,6
Сингапур	1,3	1,5	-0,3	0,6
Китай	1,2	1,4	-0,0	0,4
Индонезия	1,0	1,2	0,5	2,9

<sup>2</sup> При расчете индексов ВСП проводится анализ структуры торговли для выявления секторов, в которых та или иная страна имеет сравнительное преимущество попутем сопоставления показателей ее торговли со среднемировым показателем.

	<i>Экспорт (в млрд. долл.)</i>	<i>Доля в мировом экспорте (в %)</i>	<i>Сальдо торгового баланса (в млрд. долл.)</i>	<i>ВСПа</i>
<b>Транспорт</b>				
Сингапур	30,7	4,6	4,2	1,7
Республика Корея	28,9	4,3	5,5	2,0
Гонконг (САР, Китай)	23,7	3,5	11,4	1,4
Китай	23,6	3,5	-23,0	0,9
Индия	11,0	1,6	-24,4	0,6
<b>Финансовые услуги</b>				
Гонконг (САР, Китай)	11,8	3,4	7,8	1,4
Сингапур	10,7	3,1	5,5	1,2
Индия	4,9	1,4	-2,9	0,6
Республика Корея	2,8	0,8	1,3	0,4
Китай	2,0	0,6	-10,0	0,2

*Источник:* UNCTADstat.

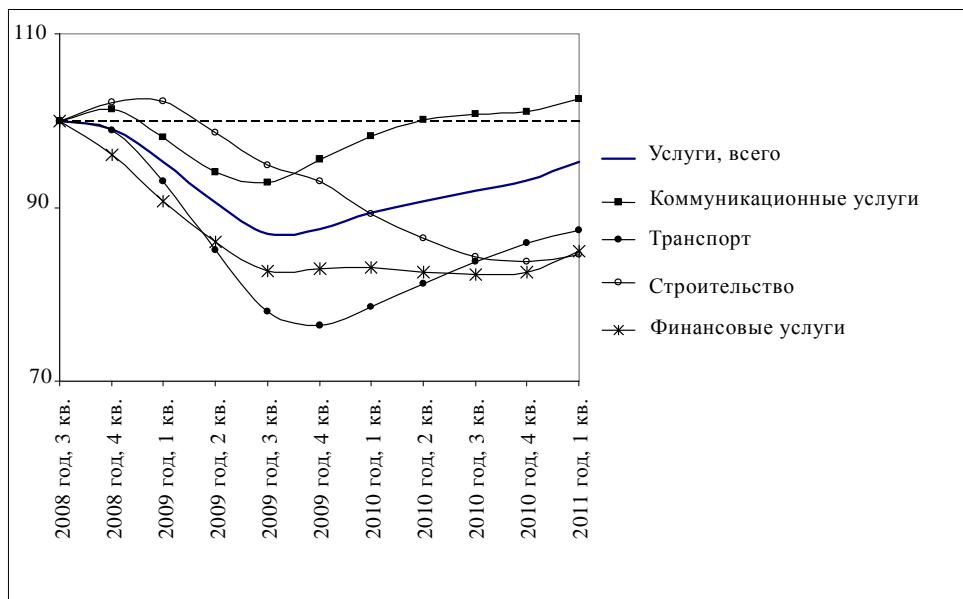
<sup>a</sup> Выявленное сравнительное преимущество. Показатель выше единицы означает, что доля экспорта конкретных услуг страны в общем объеме экспорта услуг превышает среднемировой показатель.

7. К первому кварталу 2011 года общемировой показатель экспорта инфраструктурных услуг был все еще на 10–15% ниже докризисного уровня, за исключением коммуникационных услуг (диаграмма 1). Оживление в сфере финансовых услуг является незначительным, что отражает сохраняющуюся неопределенность в связи с кризисом суверенных долгов. Положение в сфере транспорта, который занимает второе место среди категорий услуг, с 2010 года стало улучшаться под воздействием подъема в секторах товарной торговли и путешествий/туризма, однако его показатели не достигли докризисного уровня. В сфере услуг туризма, на которую приходится четверть торговли услугами, число прибывающих туристов составило 940 млн. человек и, как ожидается, в 2011 году возрастет на 5%<sup>3</sup>. По-прежнему быстро развивался сектор коммуникационных и смежных с ИКТ услуг, что нашло отражение в повышении спроса, прежде всего в странах с формирующейся рыночной экономикой, на услуги мобильной телефонной связи, абонентские услуги широкополосной мобильной связи и услуги Интернета.

<sup>3</sup> IATA (2011). Annual report 2011.

Диаграмма 1

**Мировой экспорт по отдельным категориям услуг, III кв. 2008 года = 100**

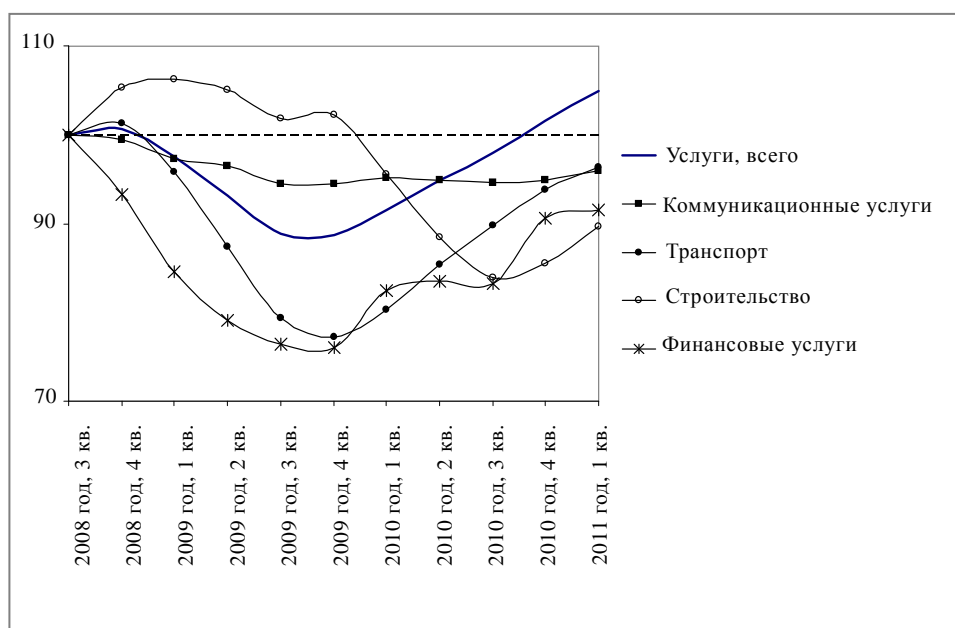


*Источник:* Расчеты ЮНКТАД на основе "IMF Balance of Payments Statistics" ("Статистика платежных балансов МВФ").

8. Траектория изменений в развивающихся странах и странах с переходной экономикой отличалась от траектории в развитых странах (диаграмма 2). Посткризисное восстановление в их секторах финансовых и транспортных услуг оказалось более заметным, чем в развитых странах, так как динамизм реальной экономики способствовал росту экспорта СИУ этих стран. Восстановление объема экспорта СИУ происходило медленнее общего объема экспорта услуг.

Диаграмма 2

**Показатели экспорта развивающихся стран и стран с переходной экономикой по отдельным категориям услуг, III кв. 2008 года = 100**



*Источник:* Расчеты ЮНКТАД на основе "IMF Balance of Payments Statistics" ("Статистика платежных балансов МВФ").

9. Растет объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ), направляемых в СИУ. В период с 1990–1992 годов по 2007–2009 годы мировые потоки ПИИ в СИУ увеличились с 37 млрд. долл. до 497 млрд. долл. и составили одну треть глобального притока ПИИ (1,6 трлн. долл.). Основная часть этих средств (352 млрд. долл.) поступила в финансовый сектор. В течение того же периода доля развивающихся стран в глобальном притоке ПИИ в СИУ сократилась с 22,2% до 20,7%, так как глобальные потоки в сферу финансов росли гораздо более быстрыми темпами. Все большее значение приобретают ПИИ в формате Юг-Юг. Доля развивающихся стран в мировом объеме вывоза ПИИ в СИУ, которая в 2000 году была практически нулевой, в 2009 году достигла 9%, при этом в качестве крупных инвесторов заявили себя Гонконг (Китай) и Китай.

10. Нехватка инвестиционных средств в СИУ в 2009 году оценивалась в 1,7% глобального ВВП, или 1 трлн. долл.; для сравнения: ежегодные инвестиционные потребности на протяжении следующего десятилетия будут составлять 3% мирового ВВП. Например, объединенные энергосистемы зачастую оказываются перегруженными; как представляется, с конца 1980-х годов генерирующие мощности в чистом выражении практически не увеличились<sup>4</sup>. И хотя финансирование инфраструктуры на 70% осуществляется государством, доля частных инвесторов в таком финансировании составляет 20%. Частные инвестиции, в том числе трансграничные, стали важным видом финансирования. Устойчивое преодоление нехватки финансирования имеет решающее значение.

<sup>4</sup> Sutherland *et al.*, 2009

## II. Тенденции в области регулирования СИУ

11. Показатели СИУ в значительной степени зависят от нормативной базы, и деятельность в таких секторах весьма активно регулируется. Основной задачей регулирования является адаптация норм с учетом эволюции рыночных структур, технологических достижений, конкуренции, внешних условий и новых приоритетов политики.

12. В сфере энергетических и транспортных услуг правительства уделяют повышенное внимание использованию возобновляемых источников энергии. Так, Директивой Европейского союза (ЕС) по возобновляемым источникам энергии (2009 год) предусмотрено, что к 2020 году 10% используемой на транспорте энергии должно поступать из возобновляемых источников. К числу основных регулятивных инструментов относятся субсидии. В 2008 году общемировой объем субсидий на цели освоения возобновляемых источников энергии составил 43–46 млрд. долл. по сравнению с 557 млрд. долл., которые были выделены для ископаемых видов топлива. Они включают в себя субсидии в форме "зеленых тарифов" (гарантированных цен на электроэнергию). В Индии на компании, занимающиеся возобновляемыми видами энергии, распространяются налоговые льготы и преференциальные тарифы. В Западной Африке использование биогаза в качестве источника топлива в сельских районах поощряется путем субсидирования потребителей. В секторе автомобильного транспорта ЕС пересматривает свою директиву в отношении энергетического налога с целью обеспечить с 2023 года единообразие энергетического налогообложения различных видов топлива. В области морского транспорта Международная морская организация (ИМО) предусмотрела обязательное использование для всех новых судов расчетного показателя энергоэффективности<sup>5</sup>. В области воздушного транспорта Система торговли разрешениями на выбросы ЕС требует, чтобы все авиакомпании, действующие в ЕС, приобретали разрешения на любые выбросы CO<sub>2</sub> сверх установленной квоты.

13. Органы, занимающиеся регулированием телекоммуникационных услуг и услуг в области ИКТ, сталкиваются с проблемой непрерывной оценки и адаптации норм в условиях стремительного технического прогресса и возникновения новых видов услуг для удовлетворения различных потребностей заинтересованных сторон<sup>6</sup>. В этом секторе усилилась конкуренция. Реформирование систем лицензирования (например, в Объединенной Республике Танзания, Кении и Малайзии) с упором на упрощение процедур получения разрешений, в том числе для услуг 3G, способствовало активному распространению широкополосной мобильной связи.

14. Быстрое повсеместное расширение сетей и их объединение требуют регулятивной адаптации, расширяющей мандат отдельных регулирующих органов в отношении создания различных институциональных структур. Кроме того, все более широкое распространение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в различных секторах экономики (например, в сферах здравоохранения, образования, финансов и обеспечения конфиденциальности) обусловило необходимость согласованного межсекторального регулирования ИКТ. Неуклонно растущий спрос на услуги высокоскоростной широкополосной связи скорее всего приведет к увеличению потребностей в инвестициях для расширения и модернизации сетей, эффективного регулирования ассигнований и

<sup>5</sup> Более подробную информацию см. "Обзор морского транспорта, 2011 год".

<sup>6</sup> Более подробный анализ см. UNCTAD "Information Economy Report 2011".



конкуренции в области совместного использования инфраструктуры, установления цен по диапазонам частот и использования сетей, а также обеспечения всеобщего доступа к услугам широкополосной связи. В "Руководящих указаниях МСЭ на основе примеров передового опыта" (2011 год) содержится призыв, в частности, а) обеспечить мобилизацию государственно-частных партнерств и модернизацию программ всеобщего обслуживания в целях развития инфраструктуры широкополосной связи; б) поощрять частные инвестиции, в том числе путем рационализации режимов лицензирования и расширения диапазона частот, предлагаемого для широкополосной мобильной связи; с) стимулировать инвестиции на цели НИОКР, в том числе путем использования ресурсов, предназначенных для обеспечения всеобщего доступа.

15. Все более широкое использование мобильных устройств для получения доступа к сетям повышает доступность услуг на базе ИТ для потребителей с низкими доходами и облегчает создание микропредприятий в области ИКТ. Появление новаторских услуг (например, мобильных банковских услуг и мобильных услуг по распоряжению денежными средствами) привело к расширению доступа к банковским услугам. Согласно оценкам, к 2012 году 364 млн. лиц с низкими доходами, не имеющих банковских счетов, смогут, по-видимому, пользоваться мобильными финансовыми услугами. Ожидается, что это облегчит трансграничные банковские операции, включая переводы денежных средств. Это указывает на необходимость согласования норм, регулирующих использование ИКТ и финансовых услуг. Правительствам необходимо будет выступить в роли первопроходцев в деле формирования эффективной РИБ, а международному сообществу – поддержать их усилия. Необходимо решить проблему высокой стоимости роуминговых услуг международной мобильной связи, в том числе путем поощрения эффективной конкуренции. Важное значение имеют повышение информированности потребителей и прозрачности (например, ставок), а также решение вопроса о регулировании оптовых и/или розничных цен.

16. Сложность формирования РИБ и неоднократные неудачи в сфере регулирования остро поставили для всех сторон вопрос в повышении качества нормативных положений. Выяснилось, что одних только самостоятельных усилий регулирующих органов недостаточно. Страны все чаще выбирают вариант создания регулирующих надзорных органов (например, в Австралии – Бюро по вопросам регулирования передовой практики) в качестве "регулятора регулирующих органов" для обеспечения согласованности политики и стандартов эффективности и качества посредством проведения оценок регулятивного воздействия. Такая инициатива могла бы оказаться полезной и для других стран.

### **III. Эффективная и действенная РИБ**

17. Целесообразность экономического регулирования обусловлена необходимостью коррекции сбоев рыночного механизма (под влиянием внешних факторов, информационной асимметрии и монополистической рыночной структуры), характерных для этих секторов. В этом случае возникают следующие вопросы: как наилучшим образом осуществлять такое регулирование, какие при этом возникают расходы, как обеспечить его соответствие характеру сбоев рыночного механизма и какие при этом необходимо преследовать цели. Демонтаж вертикально интегрированной сети СИУ привел к возникновению конкуренции, превратив государства из поставщиков услуг в регуляторов. Они выполняют регулятивные функции путем выдачи лицензий, контроля за их соблюдением и обеспечения их соответствия условиям, установления тарифов и технических

стандартов и разрешения споров. Правительства посредством регулирования решают многочисленные задачи государственной политики, в конечном итоге преследуя цель всеохватывающего и устойчивого развития.

18. И хотя образцом регулирования считается опора на приватизацию и частный сектор, проведенные исследования и накопленный опыт позволяют сделать вывод о том, что единая модель РИБ, которая подходит для всех стран и всех ситуаций, отсутствует. Широко распространен метод "проб и ошибок", так как реформа системы регулирования представляет собой постепенный процесс, который должен быть определенным образом спланирован и задан, с тем чтобы его могли осуществлять различные заинтересованные стороны. С учетом неоднозначных результатов приватизации и налаживания государственно-частного партнерства (ГЧП), а также дальнейшего предоставления государством соответствующих услуг оптимизация РИБ в связи с разнообразием их поставщиков стала одним из основных вопросов. Убедительные доказательства относительных преимуществ предоставления услуг частными, а не государственными структурами отсутствуют. Секторальные нормативные положения должны основываться на комплексных и всеобъемлющих стратегиях в области торговли и развития и соответствовать целому ряду стратегий в таких сферах, как планирование развития, макроэкономика, промышленное производство, социальная сфера, торговля, конкуренция, защита прав потребителей, охрана окружающей среды, стратегия развития промышленности и стратегия в области занятости.

#### **Вставка 1**

##### **Реформа регулирования системы электроснабжения в Республике Корея**

В Республике Корея производством, передачей и распределением электроэнергии занималась государственная компания (КЕПКО). В конце 1990-х годов страна приступила к осуществлению регулятивной реформы для внедрения конкуренции в три этапа. На этапе 1 отвечающее за производство электроэнергии подразделение должно было быть разделено на шесть генерирующих компаний, а за КЕПКО были оставлены функции передачи и распределения электроэнергии. В ходе этапа 2 функция распределения электроэнергии должна была быть передана другим подразделениям, а система передачи электроэнергии – стать единой для всех пользователей. На этапе 3 должна была быть проведена приватизация распределительной сети. К 2002 году из состава КЕПКО были выведены шесть генерирующих компаний, которые выступают в качестве конкурентов на оптовом рынке. В 2001 году была учреждена Энергетическая биржа Кореи, а также Комиссия по регулированию электроснабжения Кореи<sup>7</sup>. Проблемой является установление цен с учетом себестоимости ввиду необходимости поддержания конкурентоспособности промышленности и уровня жизни. В целях экономии электроэнергии недавно были повышены цены на нее, с тем чтобы покрыть издержки.

19. Сердцевинной регулятивной проблемы является наличие противоречий между такими четырьмя регулятивными целями, как: а) устойчивость (мобилизация достаточных поступлений для покрытия издержек); б) распределительная эффективность (обеспечение того, чтобы себестоимость должным образом влияла на потребление и инвестиции); с) производственная эффективность

<sup>7</sup> Ministry of Knowledge Economy of the Republic of Korea, *White Paper* 2010.

(стимулирование компаний к сведению издержек производства к минимуму);  
d) справедливость (обеспечение всеобщего доступа к основным услугам).

## **А. Регулирование цен**

20. В основе регулирования СИУ лежит регулирование цен. Задача заключается в установлении цен на справедливом и разумном уровне, с тем чтобы поощрять конкуренцию, позволять инвесторам возмещать свои расходы и обеспечивать доступными услугами потребителей. Это требует высокой степени проработки регулятивной базы, включая организацию соответствующего учета и данных. В силу этого повышение прозрачности путем налаживания независимого аудита приобретает важное значение. Другая проблема заключается в политическом давлении с целью полностью переложить оплату стоимости электроэнергии на потребителей. Одним из практических решений является включение основных элементов расчета цен в заявки на получение концессий, с тем чтобы определять наиболее подходящую формулу на основе конкурсных торгов. В разных случаях используются три основные методологии ценообразования – на основе коэффициента доходности путем установления верхнего предела цен и верхнего предела поступлений<sup>8</sup>. Установление верхнего предела цен чаще всего используется в области телекоммуникационных услуг, а ограничение на основе коэффициента доходности – в электро-, водоснабжении и на транспорте. Установление верхнего предела поступлений имеет то преимущество, что позволяет операторам увеличивать прибыль за счет поощрения экономии энергии потребителями, однако при практическом применении этот метод может быть сопряжен с определенными проблемами. И хотя проверенное на практике правило в данном случае отсутствует, использование некоторых "гибридных" подходов дало свои результаты.

### **Вставка 2**

#### **Регулирование цен на электроэнергию в Соединенном Королевстве**

В Соединенном Королевстве на острове Гернси деятельность принадлежащей государству компании электроснабжения "Гернси электрисити" (ГЭЛ) регулируется Управлением коммунальных услуг (УКУ). ГЭЛ обратилась с жалобой на то, что действующая система верхнего предела цен не позволяет ей возмещать свои издержки, так как цена была установлена на слишком низком уровне. По результатам обзора, проведенного Институтом политики в области нормативного регулирования (ИПР), использование метода установления верхнего предела цен было поставлено под сомнение. В силу этого УКУ приняло решение отказаться от режима верхнего предела цен и принять на вооружение метод верхнего предела поступлений, который позволяет коммунальной компании более гибко устанавливать свои тарифы. Благодаря такому новому режиму, введенному УКУ, поступления ГЭЛ возросли на 6,5%.

*Источник:* George Yarrow and Christopher Decker. "Review of Guernsey's utility regulatory regime", 2010.

<sup>8</sup> *Jon Stern (2010)*. The regulatory and institutional dimension of infrastructure services, UNCTAD.

## В. Тип собственности

21. Опыт и собранные данные показывают, что в качестве ключевых факторов, определяющих показатели СИУ, качество регулирования и институционального потенциала играет более важную роль, чем тип собственности. Действительно, после неоднократной либерализации сложилась разнообразная структура собственности, причем вариант государственных предприятий (ГП) остается вполне приемлемым, особенно в развивающихся странах. Это свидетельствует о необходимости тонкой настройки регулятивных подходов.

### Вставка 3

#### Национализация системы водоснабжения в Уругвае

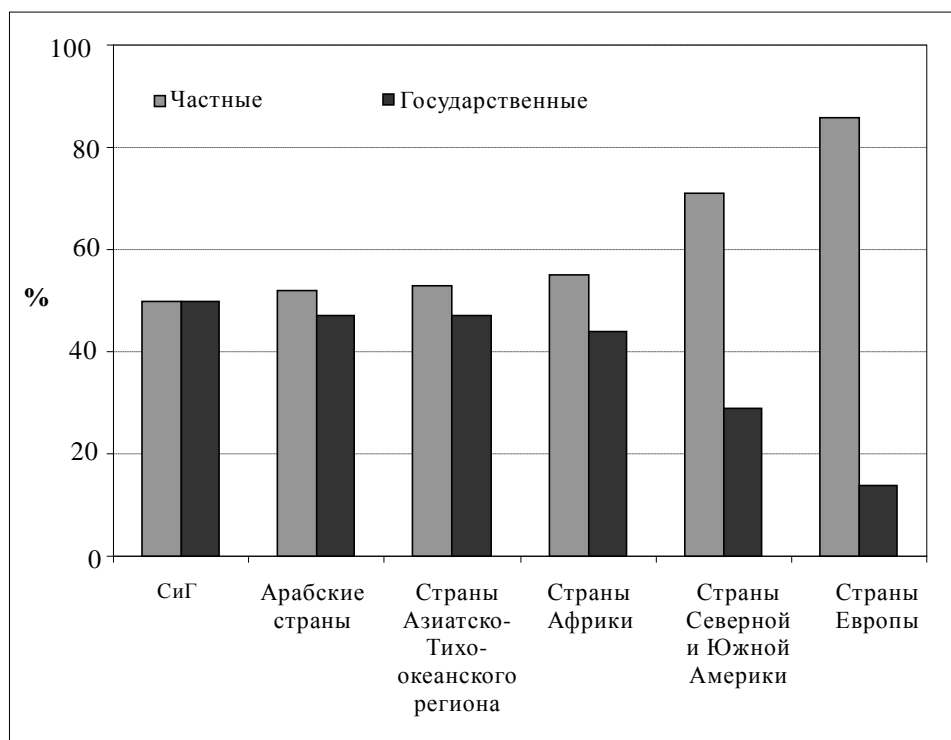
В 1990-х годах в целях решения проблемы неудовлетворительного функционирования системы водоснабжения, являвшейся государственной монополией, соответствующие службы были приватизированы. Несмотря на это, во многих городах показатели обслуживания не улучшились. В Уругвае услуги водоснабжения и канализации предоставляли 15 частных компаний и государственное предприятие "Обрас санитариас дель эстадо" (ОСЭ). ОСЭ обладало исключительным правом на водоснабжение в Монтевидео и почти на всей территории страны, обеспечивая свыше 90% подключений. В 2004 году частные компании водоснабжения были национализированы в результате внесения в Конституцию страны поправки, запрещающей частное водоснабжение. На основе анализа показателей детской смертности от передаваемых через воду заболеваний и исходных показателей качества для оценки доступа к безопасной и чистой воде в ходе проведенного недавно ЮНКТАД исследования было установлено, что после национализации показатели детской смертности снизились, а качество воды – улучшилось. Это подтверждает то предположение, что государственный сектор способен действовать не менее компетентно, чем частный.

*Источник: UNCTAD, Services, Trade and Development, 2011.*

22. Участие частного сектора может принимать различные формы – от полной частной собственности до частного управления на договорной основе без смены формы собственности (например, концессионные или лизинговые контракты, контракты на управление) – или же представлять сочетание обеих таких форм. Частный сектор относительно широко представлен в таких областях, как телекоммуникационные услуги, производство электроэнергии и портовые хозяйства, но по-прежнему весьма ограничен на автомобильном и железнодорожном транспорте, в сфере энерго- и водоснабжения. В сфере телекоммуникационных услуг полностью или частично приватизировано 66% предприятий (диаграмма 3). Результаты деятельности частного сектора с точки зрения улучшения обслуживания были неоднозначными, что отчасти объясняется неадекватностью регулирования, особенно в вопросах установления цен. Налаживание успешного ГЧП невозможно без соответствующей РИБ и политической приверженности, необходимой для обеспечения доверия инвесторов. Это может быть сделано путем установления исходных уровней качественных и количественных показателей обслуживания в договоре, в том числе с использованием основанной на показателях эффективности многолетней системы установления тарифов ("регулирование посредством договора").

Диаграмма 3

Тип собственности основных компаний стационарной связи, 2010 год



Источник: ITU World Telecommunication/ICT Regulatory Database.

23. Предметом регулирования деятельности ГП в первую очередь является их внутрикорпоративное управление. Ключевые меры включают в себя расширение полномочий советов директоров в области принятия решений и предоставление достоверной информации о конфликтах интересов. Положительный эффект может давать стимулирование надлежащего управления и служебной деятельности сотрудников путем использования, например, контрольных показателей деятельности. Так, в секторах водоснабжения Вьетнама и Сингапура размер окладов и продвижение по службе поставлены в зависимость от результатов институционально оформленной служебной аттестации и стажа работы, что делается в целях поощрения и удержания квалифицированных работников. В Уганде контрольные показатели общих результатов деятельности рассчитываются на базе уровня потребления электроэнергии и поступлений.

### С. Конкуренция и защита прав потребителей

24. Серьезную угрозу для эффективной РИБ представляет собой антиконкурентное поведение доминирующих на рынке компаний. Когда такая компания контролирует основные объекты инфраструктуры, она может дискриминировать новых претендентов на получение доступа к сети (например, в сфере телекоммуникационных услуг и распределения электроэнергии)<sup>9</sup>. Компания, которая функционирует в условиях как конкурентного, так и монопольного рынков

<sup>9</sup> Исследование ЮНКТАД "Конкуренция на энергетических рынках" (TD/B/COM.2/CLP/60), 2007 год.

в рамках производственно-сбытовой цепочки, может воспользоваться перекрестным субсидированием. Политика в области конкуренции имеет важное значение для ликвидации такой антиконкурентной практики. Поощрение конкуренции на рынке розничных услуг необходимо также дополнять мерами по защите прав потребителей. В либерализованных секторах высокие издержки переключения на другую компанию являются главной угрозой для интересов потребителей. Высокая стоимость переключения можно указывать на злоупотребление действующим поставщиком его доминирующим положением на рынке.

#### **Вставка 4**

##### **Защита прав потребителей в энергетическом секторе**

В Соединенном Королевстве шесть крупнейших поставщиков электроэнергии, обслуживающих 99% домашних хозяйств Соединенного Королевства, с июня 2011 года повысили свои тарифы. Орган по регулированию энергетического сектора Соединенного Королевства (ОГФЕМ) считает, что такое повышение цен позволило им увеличить свою прибыль с 15 фунтов стерлингов в год на одного потребителя до 125 фунтов в месяц. В соглашении, которое было достигнуто в ходе саммита потребителей электроэнергии, проведенного Премьер-министром Соединенного Королевства в октябре 2011 года, был определен ряд мер по сокращению энергетического бремени, включая обязательную проверку потребления электроэнергии, предоставление возможности перейти в другую компанию и улучшение теплоизоляции. "Проверка" проводится с целью помочь потребителям в поиске более дешевых альтернативных способов оплаты их счетов; "переключение" облегчает потребителям переход на услуги более дешевой энергетической компании; "улучшение теплоизоляции" направлено на содействие повышению энергетической эффективности с опорой на инициативы государственных органов и поставщиков.

*Источник:* [http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/news/consumer\\_summi/cosumer\\_summi.aspx](http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/news/consumer_summi/cosumer_summi.aspx).

## **D. Обеспечение всеобщего доступа**

25. Регулятивные меры необходимы для расширения сети в целях охвата еще не подключенных к ней потребителей и повышения экономической доступности таких услуг для тех, кто уже является ее пользователями. Потребительские субсидии предоставляются в форме субсидирования цен и прямых платежей, в то время как ресурсы, предназначенные для обеспечения всеобщего доступа (например, для поддержки общинных инициатив), обязательства в отношении всеобщего обслуживания (ОВО) часто используются для расширения сети. Опыт показывает, что ОВО должны быть реалистичными и предусматривать четкий механизм их осуществления. Использование таких новых технологий, как мобильная телефонная связь, может способствовать экономически эффективному расширению сферы охвата телекоммуникационными и финансовыми услугами. Чаще всего возникают такие проблемы, как обеспечение адекватного финансирования и эффективное осуществление всеобщего доступа.

**Вставка 5****Всеобщий доступ к сети широкополосной связи**

Создание сетей широкополосной связи следующего поколения является ключевой задачей для регулирующих органов. В 70 странах приняты национальные стратегии поощрения широкополосной связи, большинство которых сосредоточены на создании общенациональной широкополосной инфраструктуры и на предоставлении общественных услуг в онлайн-режиме (электронные услуги в области здравоохранения и образования, электронное государственное управление, электронные деловые операции). В Руанде, например, система организации здравоохранения включает в себя такие инициативы по развитию электронных услуг в области здравоохранения, как "Открытая СМД" (система медицинской документации с открытыми исходными кодами) и системы "TracNET47" и "Trac PLUS" (контроль за инфекционными заболеваниями). Помимо этого, возможности участия сельского и малоимущего населения в экономической деятельности могут быть значительно расширены благодаря использованию прикладных программ и услуг мобильной связи, о чем свидетельствует распространение мобильных банковских услуг и мобильных платежей (например, в Кении, Пакистане и на Филиппинах) и других инициатив в области сельского хозяйства (например, инициативы "mAgri" в Сенегале, направленной на повышение эффективности производственно-сбытовой цепочки в сельском хозяйстве). Пятая часть стран – членов Международного союза электросвязи (МСЭ) включила широкополосную связь в программы обеспечения всеобщего доступа. Содействие совместному использованию инфраструктуры, открытому доступу и изменению структуры диапазонов частот относится к числу новаторских регулятивных мер по стимулированию развития сетей и расширению доступа.

*Источник:* МСЭ (2011 год), "Тенденции в реформировании электросвязи, 2010–2011 годы".

**Е. Институциональная база**

26. Учреждение независимых регулирующих органов – вне бывших образований, находившихся в государственной собственности, – стало важным шагом в деле реформы системы регулирования. Создавая независимый регулирующий орган, правительства демонстрируют свою приверженность ограничению рыночного влияния доминирующих компаний. Функции независимых регулирующих органов могут быть возложены на различные субъекты (министерства, автономные учреждения) и могут охватывать один конкретный сектор или различные секторы. Независимость должна быть реальной и эффективной и предполагает наличие достаточных финансовых и кадровых ресурсов. Для обеспечения независимости важное значение имеет прозрачность. Было установлено, что проведение консультаций со многими заинтересованными сторонами способствует повышению прозрачности и доверия. Наличие эффективных процедур урегулирования споров и обжалования является важным элементом обеспечения подотчетности. Появление различных моделей концессий привело к возникновению "регулирования на договорной основе".

**Вставка 6****Регулирование на договорной основе: услуги водоснабжения в Сенегале**

В 1995 году государственная компания водоснабжения в Сенегале была разделена на три образования. Государственной компании "СОНЕС" было поручено обеспечение инфраструктуры водных объектов согласно концессионному договору; находящаяся в частных руках СДЕ подписала договор аренды, предусматривающий обеспечение водоснабжения; акционерной компании "ОНАС" были переданы функции по очистке воды. Этот договор аренды предусматривает совместную деятельность государства, "СОНЕС" и СДЕ в течение десяти лет. В другом договоре, рассчитанном на три года, определены целевые технические и финансовые показатели для СДЕ и предусмотрена оплата, рассчитываемая по формуле двойного стимулирования. Такая формула расчета поступлений была разработана в целях повышения общей эффективности. Согласно концессионному договору, "СОНЕС" от лица государственных органов следит за деятельностью СДЕ. По каждому договору создается комитет по наблюдению для обеспечения их эффективного выполнения. В результате адаптации такой модели в целях заострения внимания на контроле за эффективностью и институциональной поддержке данный подход доказал свою успешность в деле повышения эффективности деятельности СДЕ.

*Источник: Sophie Trémolet and Diane Binder. La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED. 2010*

27. Регулирование СИУ нередко страдает от частичного совпадения сфер компетенции с органом по вопросам конкуренции. Конфликты возникают в силу расхождений в целях политики этих субъектов, хотя обе стороны могут обладать компетенцией в том или ином вопросе<sup>10</sup>. Например, в области телекоммуникационных услуг технические решения, касающиеся использования диапазона частот, влияют на интенсивность конкуренции. Важно четко определить функции каждого учреждения и создать межучрежденческий координационный механизм, с тем чтобы свести к минимуму возможность "поиска удобной юрисдикции" и возникновения проблемы "двойной ответственности". Как правило, конкурентные сегменты могут функционировать в рамках общего закона о конкуренции, а контроль за неконкурентными сегментами может быть передан секторальным регулирующим органам. Кроме того, возможен вариант, когда одно учреждение – общий орган по вопросам конкуренции или секторальный регулирующий орган – занимается обоими вопросами (как это имеет место, например, в случае Комиссии по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей Австралии).

**Вставка 7****Конкуренция в секторе электроэнергетики в Зимбабве**

В системе электроснабжения Зимбабве доминирующее положение занимало Управление по вопросам электроснабжения Зимбабве (ЗЕСА). В процессе реформ, начатых согласно Закону об электроэнергетике 2002 года, в качестве секторального регулирующего органа была учреждена Комиссия по регулированию электроснабжения Зимбабве, которой был предоставлен широкий мандат в области поощрения конкуренции и контроля за возможными злоупотреблениями.

<sup>10</sup> ЮНКТАД (2009 год). TD/B/C.I/MEM.3/3.



ми рыночным влиянием. Комиссия по вопросам конкуренции в 2003 году провела расследование по факту злоупотребления доминирующим положением в электроэнергетике, начатое по жалобе на злоупотребление ЗЕСА своим положением на рынке, в частности в виде завышения цен. В результате вмешательства Комиссии по вопросам конкуренции было достигнуто соглашение о внесудебном урегулировании, предписывающее ЗЕСА улучшить связь с потребителями.

#### IV. Финансовые услуги

28. Глобальный кризис продемонстрировал экономические издержки недостатков регулирования в сфере финансовых услуг. Связанные с кризисом потери, понесенные европейскими банками в период 2007–2010 годов, составили, по оценкам, 1 трлн. евро (8% ВВП ЕС). В 2008–2010 годах ЕС утвердил выделение 4,6 трлн. евро (39%) в виде государственной помощи финансовым учреждениям<sup>11</sup>. Перестройке подвергся весь общемировой ландшафт финансового регулирования. Новая конфигурация такого ландшафта в значительной степени повлияет на способность стран регулировать эту сферу и на их участие в международной торговле и торговых соглашениях.

29. Усилия в рамках реформы системы регулирования призваны расширить сферу надзора за счет включения в нее как макропруденциальных, так и микропруденциальных целей. Они направлены главным образом на интернализацию негативных внешних воздействий, возникающих в результате деятельности отдельных финансовых учреждений. Конечная цель заключается в восстановлении основной функции финансового сектора, заключающейся в поддержке производительной деятельности в рамках реальной экономики. Если говорить конкретно, то эти усилия в рамках реформы направлены на увеличение капитальной базы в целях защиты от потерь, распространение регулятивного надзора на слабо регулируемую, но все более значительную "теневую банковскую систему", повышение уровня прозрачности операций с производными инструментами и усиление регулирования системообразующих финансовых учреждений, включая создание учреждения по защите интересов потребителей финансовых услуг в интересах обеспечения их безопасности.

30. Основной задачей такой реформы является принятие более жестких стандартов банковского капитала и ликвидности ("Базель III") под эгидой Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН), которые будут вводиться в действие в период 2013–2019 годов. Для улучшения способности банков покрывать потери в рамках механизма "Базель III" предусматривается повышение качества регулируемого банковского капитала (например, в виде обыкновенных акций и нераспределенной прибыли) и увеличение его объема до 7% от объема активов с учетом рисков к 2019 году, включая "буферный запас капитала" в размере 2,5% для противостояния будущим стрессам. Для преодоления проциклического уклона моделей банковских рисков и соблюдения требований к капиталу в соответствии с новыми правилами банки обязаны будут увеличивать буферные запасы капитала в благоприятные периоды для их использования в периоды потрясений ("контрциклический буфер").

<sup>11</sup> МВФ (2010 год). *"Доклад о глобальной финансовой стабильности"*.

31. Страны продолжают предпринимать усилия в рамках национальных реформ систем регулирования, которые часто выходят за рамки международных стандартов. Принятый в 2010 году Соединенных Штатах "Закон Додда-Франка о реформе Уолл-стрит и защите прав потребителей" представлял собой серьезную попытку провести всестороннюю и одновременную реформу финансовых услуг страны в условиях, когда разработка стандартов достаточности капитала еще не была завершена. ЕС стремится внедрить механизм "Базель III" на основе предлагаемой "директивы в отношении требований к капиталу IV (ДТК IV)". Предложения в отношении ДТК IV распространяются на все 8,3 тыс. банков, действующих в ЕС, а не только на банки, осуществляющие международные операции, как это предусмотрено в случае механизма "Базель III". В Соединенном Королевстве Независимая комиссия по банковской деятельности ("Комиссия Викерса") рекомендовала банкам не ограничиваться требованиями механизма "Базель III" и создавать буфер капитала в размере по крайней мере 10% от внутренних розничных активов, а более крупным банкам – иметь "подушку безопасности" в размере 17–20% первоклассных активов.

32. Одним из главных вопросов программы реформ является вопрос о целесообразности и способах разделения основных банковских услуг, предоставляемых принимающими депозиты розничными/коммерческими банками, и отличающихся высокой степенью риска операций инвестиционных банков на рынках капитала. "Правило Волкера", которое считается одним из наиболее далеко идущих предложений по реформе, согласно Закону Додда-Франка требует, чтобы банковские холдинги отказались от большинства видов трейдинговых операций за счет собственных средств и инвестирования в частные паевые и хедж-фонды, поощряя тем самым фактическое размежевание этих двух бизнес-моделей. Вместе с тем и положения ДТК IV призваны удержать банки от инвестирования средств в частные паевые и хедж-фонды посредством установления для этого более высоких весовых коэффициентов риска. Действующая в Соединенном Королевстве Комиссия Викерса вместо полного размежевания рекомендовала отделить розничные банковские услуги от инвестиционной банковской деятельности, предусмотрев требование к банкам, работающим с ценными бумагами, проводить все розничные банковские операции через самостоятельно управляемые филиалы, имеющие свои собственные дополнительные капитальные средства.

#### **Вставка 8**

##### **Реформа системы регулирования в Индии<sup>12</sup>**

Действующие в Индии финансовые нормативные положения являются хорошим примером макропруденциального регулирования. В 2004 году Резервный банк Индии включил в число своих целей обеспечение финансовой стабильности, в результате в сфере его компетенции оказался вопрос о макропруденциальном регулировании. В интересах обеспечения финансовой стабильности Банк существенно расширил сферу регулирования, включив в нее, в частности, нормы, касающиеся управления рисками, выдачи разрешения на использование новых финансовых продуктов (производных инструментов), нормативных требований к капиталу, теневых банковских операций, секьюритизации и внебиржевого оборота производных инструментов. Пересмотр правил сопровождался подготовкой более последовательных руководящих принципов надзора и созданием новых институциональных механизмов для координации деятельности различ-

<sup>12</sup> ЮНКТАД, TD/B/C.I/MEM.3/9.

ных секторальных регулирующих органов, в том числе – в последнее время – *Совета по вопросам финансовой стабильности и секторального развития*.

33. В рамках реформ систем регулирования последних лет основное внимание уделяется выявлению и регулированию глобальных системно важных банков (ГСВБ), которые в силу своих размеров часто пользуются имплицитными государственными гарантиями. Во время кризиса на 18 крупных учреждений приходилась половина всех заявленных по всему миру убытков, которые составили 1,8 трлн. долларов. По одной из выборок глобальных банков скрытая среднегодовая субсидия в виде льготного финансирования составляет, по оценкам, 60 млрд. долл. США<sup>13</sup>. Применительно к ГСВБ используются два общих подхода. Один подход предусматривает снижение вероятности банкротства путем повышения требования к капиталу банков. ГСВБ должны будут создавать дополнительный резерв капитала в размере 1–2,5% от объема активов, взвешенных по уровню риска. Другой подход направлен на смягчение последствий банкротства для финансовой системы и предполагает установление заблаговременных режимов безопасного, быстрого и эффективного "урегулирования", в том числе на трансграничном уровне. Для развивающихся стран, в финансовом секторе которых часто преобладают крупные иностранные банки, в качестве жизнеспособного варианта рассматривается ограничение доли соответствующего учреждения в финансовом секторе.

34. Как ожидается, предлагаемые налоги на финансовые сделки будут служить в качестве механизма улучшения пруденциального регулирования за счет обложения налогами операций, сопряженных с чрезмерным риском. В ЕС предлагается ввести налог на финансовые операции, который будет взиматься по ставке 0,1% со всех сделок и 0,001% со сделок с производными инструментами в тех случаях, когда по крайней мере одно участвующее в такой сделке учреждение базируется в ЕС. Ожидается, что это позволит ежегодно собирать около 78 млрд. долларов.

35. Взаимозависимость финансовых услуг предполагает проведение реформы системы регулирования и в отношении небанковских финансовых услуг, прежде всего в секторе услуг страхования. Межсекторальное регулятивное согласование имеет важное значение для системного пруденциального регулирования этого сектора в целом. В Европе Директива ЕС (2009 года) о порядке создания и функционирования компаний, занимающихся страхованием и перестрахованием ("Платежеспособность II"), направлена на формирование единой общей основы для обеспечения достаточности капитала и управления рисками в ЕС. Соединенные Штаты приступили к проведению собственных реформ, таких как "Инициатива по модернизации платежеспособности". На международном уровне Международная ассоциация органов страхового надзора внесла на рассмотрение предложение о мерах по соблюдению Основных принципов страхования, охватывающих вопросы достаточности капитала и общеорганизационного управления рисками.

36. Экономические издержки и выгоды предлагаемых мер занимают видное место в дискуссии по вопросам политики. Представителей финансового сектора беспокоит прежде всего то, что новые положения могут снизить прибыльность банков на одну треть, увеличить расходы на заимствования и сократить предложение кредитов, особенно для малых и средних предприятий, а также замед-

<sup>13</sup> ЮНКТАД, "Доклад о торговле и развитии, 2011 год".

лить темпы экономического роста. Вместе с тем нельзя утверждать, что повышение требований к капитализации приведет к снижению прибыльности, при этом последние исследования также показывают, что в ряде стран небольшие финансовые сектора фактически поощряют экономический рост<sup>14</sup>. Кроме того, возможное увеличение расходов на дополнительную капитализацию, как ожидается, будет компенсировано потенциальными выгодами снижения вероятности кризисов. Согласно исследованию БКНБ, увеличение объема показателей капитализации на 2% позволит снизить вероятность финансового кризиса на 2,9%. Проведенный БКНБ анализ указывает на выгоды от регулирования ГСВБ в размере 40–50 базисных пунктов ВВП в год, что отражает снижение вероятности финансового кризиса.

37. Опыт показывает, что в наименьшей степени от кризиса пострадали те банки, которые продолжали заниматься традиционной банковской деятельностью. Разнообразие финансовых учреждений защищает систему от разрушительных сил международных финансовых рынков. Государственные банки, национальные банки развития и общинные банки играют весьма существенную роль в обеспечении необходимых производительных инвестиций. В 2003 году на такие банки приходилось 80% всего объема активов в Южной Азии. Государственные банки продемонстрировали свою жизнеспособность, обеспечивая финансирование в условиях дефицита кредитов и поощряя конкуренцию на олигополистических рынках. Сокращению стоимости денежных переводов могло бы также способствовать расширение круга оказывающих этот вид услуг учреждений (таких как почта, финансовые кооперативы и учреждения микрофинансирования)<sup>15</sup>.

#### **Вставка 9**

##### **Финансовая интеграция в Бразилии**

В 1990-х годах правительство расширило свой новаторский подход к предоставлению финансовых услуг с помощью системы банков-"корреспондентов", действующих через почтовую сеть. Банковские корреспонденты, выполняющие для банков функции агентов, несут ответственность за финансовые операции перед клиентами. В этом контексте "Банко постал" (БП) – специальный банк, предоставляющий почтовые финансовые услуги, созданный Почтовой службой Бразилии, – выступает в качестве корреспондента частного банка ("Брадеско"). Общие принципы функционирования БП были определены Министерством связи Бразилии и нашли отражение в предусмотренных для этого учреждения целях социальной интеграции. Эти цели предполагают уделение первоочередного внимания тем муниципалитетам, в которых отсутствуют банки, с тем чтобы предоставить им первоначальный доступ к финансовым услугам в конкретные сроки (к концу 2002 года услугами планировалось охватить как минимум 1 000 муниципалитетов). Проведенное ЮНКТАД исследование показывает, что такая политика способствовала расширению доступа к финансовым услугам в наиболее неблагополучных районах.

*Источник: UNCTAD, Services, Trade and Development, 2011.*

<sup>14</sup> Admati A *et al.* (2010). "Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation"; Arcand JL, Berkes E and Panizza U (2011). "Too Much Finance?"

<sup>15</sup> ЮНКТАД, TD/B/C.I/EM.4/3.

38. Принятие пакетов мер по спасению финансового сектора в значительной степени исказило структуру торговли. В этой связи возник вопрос о том, каким образом осуществлять либерализацию в сфере услуг в свете таких его последствий. Данный вопрос имеет важное значение в силу того, что сфера финансовых услуг является одной из наиболее либеральных, так как в ее отношении действуют 110 перечней с обязательствами, прежде всего по третьему способу поставки услуг (коммерческое присутствие). Те страны, в которых иностранные банки имеют сильные позиции, уделяют более пристальное внимание мерам регулирования в принимающей стране, требуя соблюдения учредительных процедур через создание дочерней компании вместо прямого открытия отделений для обеспечения эффективного регулирования деятельности иностранных банков. Это считается оправданным, так как свертывание мер в финансовом секторе после проведения либерализации представляет собой особенно трудную задачу.

#### **Вставка 10**

##### **Обязательства Российской Федерации в связи со вступлением в ВТО в сфере финансовых услуг**

Одним из ключевых спорных вопросов на переговорах о присоединении Российской Федерации стал вопрос о разрешении банкам и страховым компаниям открывать свои отделения. Российское законодательство запрещает иностранным банкам открывать свои отделения и предполагает вместо этого их учреждение в виде дочерних предприятий. Дочерние предприятия должны быть зарегистрированы в качестве российских субъектов, иметь свой собственный капитал, назначать местные советы директоров и состоять под надзором Центрального банка России. В своих окончательных обязательствах в связи присоединением к ВТО Российская Федерация, согласившись разрешить иностранным субъектам владеть банками на 100%, вместе с тем сохранила свое требование об инкорпорировании иностранных банков в качестве дочерних предприятий.

39. В результате принятия исключительных пакетов финансовых мер и проведения реформ систем финансового регулирования возник вопрос о том, насколько Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) обеспечивает гибкость в плане национального регулирования. Одни утверждают, что соглашения Всемирной торговой организации (ВТО) предоставляют ее членам полную свободу осуществлять регулирование сектора финансовых услуг, в частности в соответствии с положениями об "изъятиях по пруденциальным соображениям". Другие настаивают на том, что, несмотря на клаузулу об "изъятиях по пруденциальным соображениям", тот факт, что эти меры должны быть обоснованы в качестве исключительных, можно воспринимать как свидетельство необходимости тщательного рассмотрения основных правил ГАТС.

40. С учетом возросшего интереса к мерам контроля за капиталом важное значение приобретает вопрос о потенциальных последствиях требований ГАТС с точки зрения способности стран осуществлять такой контроль. Подобные меры получают все более широкое признание, в том числе со стороны Международного валютного фонда (МВФ). Вопрос возникает в силу того, что некоторые положения ГАТС в целом запрещают ограничения на международные трансферы, связанные с конкретными обязательствами. Кроме того, после принятия обязательства обеспечить полный доступ на рынки конкретных услуг (например, по приему депозитов в рамках первого способа поставки услуг (трансграничная поставка)), для предоставления которых необходимо движение капитала, контроль за капиталом перестает быть возможным. Также отсутствует яс-

ность в отношении того, возможно ли обосновать контроль за капиталом изъятиями по пруденциальным соображениям финансового характера. Некоторые утверждают, что только регулятивные меры пруденциального характера, признанные в рамках Базельских процессов (например, требование к капиталу), можно рассматривать в качестве пруденциальных мер.

41. В связи с проведением конкретных реформ систем регулирования возникают также вопросы о возможных последствиях норм ГАТС для таких мер, особенно в случаях принятия обязательств в отношении либерализации. Например, некоторые страны сочли, что предлагаемые налоги на финансовые сделки можно рассматривать в качестве косвенного ограничения трансферов и платежей, если они увеличивают операционные издержки. Предлагаемое фактическое разделение коммерческих и инвестиционных банковских операций может иметь отношение к статье XVI ГАТС (доступ на рынок), запрещающей ограничение размера, вида юридического лица или общего числа поставщиков финансовых услуг. Это также может повлиять на способность развивающихся стран ограничивать долю банков на рынке услуг для решения проблемы банков, которые являются "слишком крупными, чтобы допустить их банкротство".

42. Обязательства в рамках "Договоренности об обязательствах по финансовым услугам" предусматривают еще более значительную либерализацию. Предусмотренные "обязательства по сохранению статус-кво" подразумевают, что любые пределы обязательств должны ограничиваться существующими мерами, что фактически "связывает" существующий уровень регулирования и ограничивает возможности для его будущего ужесточения. Существующее обязательство, разрешающее любым иностранным поставщикам, законно обосновавшимся на данной территории, предоставлять "новые финансовые услуги", может идти вразрез с усилением внимания в рамках регулирования к аспекту безопасности финансовых продуктов. Такие более значимые обязательства воспроизводятся в рамках региональных торговых соглашений (РТС) в формате Север-Юг и в процессах присоединения к ВТО.

## **V. Регулирование СИУ и международная торговая система**

43. Либерализация торговли в рамках региональных и многосторонних торговых соглашений во все большей степени распространяется на инфраструктурные услуги по мере того, как в результате последовательных реформ систем регулирования сегменты таких секторов становятся доступными для конкуренции. Реформирование системы регулирования и конкуренция являются теми силами, которые обеспечивают в последнее время либерализацию СИУ. Либерализация торговли услугами по существу ориентирована на "регулятивные" меры, поскольку решение о целесообразности, степени и формах разрешенной международной конкуренции на внутреннем рынке инфраструктурных услуг по сути своей является регулятивным. В связи с этим процессы либерализации торговли самым непосредственным образом влияют на формирование внутренней РИБ, что и позволяет органам государственной власти осуществлять регулирование. Основная задача заключается в обеспечении надлежащего содержания, темпов и последовательности либерализации в сочетании с процессами регулирования, с тем чтобы до проведения приватизации и либерализации сформировать эффективные РИБ и внутренний потенциал.

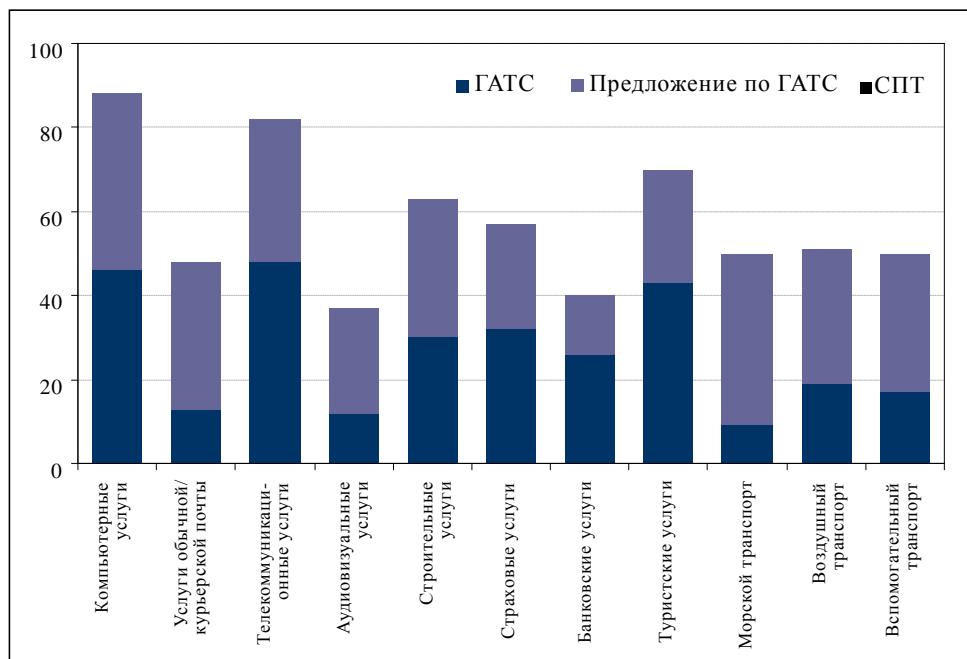
44. Степень открытости торговли различается по секторам и в основном отражает степень конкуренции на внутреннем рынке. "Официальный" уровень открытости, как он отражен в обязательствах по ГАТС, является высоким в области телекоммуникационных услуг (обязательства приняли 108 стран) и низким в энергетическом секторе. Транспортные услуги, по-видимому, занимают промежуточное положение: обязательства в области международных морских грузовых перевозок приняли 38 стран. В ходе Дохинского раунда были предложены некоторые улучшения в виде 71 первоначального и 31 пересмотренного предложения в отношении секторального охвата, трансграничных поставок, требований к лицензированию, иностранного участия в акционерном капитале, типов бизнеса и применения стимулирующих конкуренцию регулятивных принципов (например, "Справочный документ по основным телекоммуникационным услугам"). Предложения по энергоуслугам носят скромный характер, ограничиваясь, в частности, услугами, связанными с горной добычей, услугами, связанными с распределением энергии, и услугами трубопроводного транспорта. Тем не менее фактический уровень "открытости" в этих секторах в реальности считается более высоким.

45. Отнюдь не все регулятивные меры в одинаковой степени ограничивают торговлю. Согласно исследованиям, проведенным Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), государственная собственность, размеры и сфера действия государственных предприятий и меры контроля за ценами препятствуют торговле меньше, чем дискриминационные меры, связанные с ограничением права собственности, ограничения на деятельность иностранных компаний, требования в отношении гражданства и домициля членов советов директоров, препятствия для конкуренции (например, в вопросах доступа к сетям и их объединения) и ограниченная прозрачность режима лицензирования<sup>16</sup>. Вместе с тем любое ограничительное воздействие этих элементов на торговлю необходимо сопоставлять с теми законными регулятивными функциями, которые они способны выполнять в обеспечении упорядочения конкуренции и развития рынка.

46. И хотя в настоящее время многосторонние переговоры зашли в тупик, усилия по либерализации торговли во все большей степени осуществляются на региональном уровне. Услуги стали одним из основных элементов современных РТС, предусматривающих более значительные обязательства, "применяемые после пересечения границы". В то время как до 2000 года ВТО получила уведомления лишь о пяти РТС в сфере услуг, с тех пор было сообщено еще о 85 дополнительных соглашениях, в результате чего большинство членов ВТО являются участниками по крайней мере одного РТС, охватывающего вопросы услуг. Хотя две трети существующих РТС не касаются услуг, большинство РТС по линии Север-Юг все же охватывают их. Из последних инициатив особенно важное значение имеет предлагаемое соглашение о транстихоокеанском партнерстве (СТТП) десяти стран Тихоокеанского региона, которое предусматривает принятие обязательств "высокого уровня". Видное место в РТС по линии Север-Юг занимают телекоммуникационные и финансовые услуги. СТТП призвано обеспечить "регулятивную согласованность" за счет требования о создании национального координационного органа для контроля за регулятивными мерами и их пересмотра, в том числе путем проведения оценки воздействия.

<sup>16</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/43080529.pdf>.

Диаграмма 4  
Средние индексные показатели по отдельным секторам



Источник: Roy, Martine (2011). Services Commitments in Preferential Trade Agreements. WTO.

47. Предусмотренные РТС обязательства в отношении услуг обычно выходят за рамки обязательств по ГАТС и предложений в отношении услуг, выдвинутых в ходе Дохинского раунда. Так обстоит дело одновременно с первым и третьим способами поставок услуг (указаны в наборе данных ВТО). Что касается представленности обязательств по ГАТС-плюс в РТС, то она выше в развивающихся странах, чем в странах развитых. Это подчеркивает значение РТС с точки зрения стимулирования либерализации услуг в развивающихся странах. Прогресс, достигнутый в рамках РТС, различается по секторам (диаграмма 4). В некоторых СИУ, где уже отмечается высокая степень открытости в рамках ГАТС (компьютерные и телекоммуникационные услуги), процесс либерализации по режиму РТС продолжается. Для сектора финансовых услуг (страхование и банковское дело) характерен относительно скромный уровень региональных обязательств по ГАТС и ГАТС-плюс, причем особенно низкий уровень обязательств по РТС отмечается в банковском секторе. Транспортные услуги (морской, воздушный транспорт и вспомогательные услуги) в наименьшей степени являются предметом обязательств по ГАТС ввиду "чувствительности" данного сектора (например, применительно к каботажным морским перевозкам), но при этом на них приходится наибольшее число обязательств по ГАТС-плюс в рамках РТС.

48. Ключевые национальные инструменты регулирования – лицензирование, квалификационные требования и технические стандарты – являются непосредственным предметом многосторонней нормотворческой деятельности в области внутреннего регулирования. Предлагаемые нормы направлены в первую очередь на сокращение объема регулятивных дискреционных полномочий и предусматривают, что такие меры должны ограничивать торговлю лишь в той степени, в какой это необходимо ("критерий необходимости"). Высказывается обеспокоенность по поводу того, что это может отрицательно сказаться на способ-



ности регулирующих органов устанавливать и менять положения в интересах решения задач государственной политики. Например, введение пользовательской платы для поставщиков услуг в целях финансирования всеобщего доступа может не отвечать этому критерию. Исследования свидетельствуют о том, что предлагаемая концепция "заранее установленных" мер, вероятно, означает, что регулятивные изменения, которые не соответствуют принципу "опоры на действующие нормы права" для иностранных поставщиков услуг, могут быть признаны несовместимыми с требованием ГАТС обеспечивать "стабильные и предсказуемые" рамки.

49. Посредством согласования нормативных положений и взаимного признания можно было бы устранить барьеры, обусловленные различными техническими стандартами, особенно в сфере транспортных, финансовых и связанных с ними профессиональных услуг, где наблюдается значительная информационная асимметрия. Такое согласование нормативных положений представляется более целесообразным в региональном контексте. И хотя процесс интеграции секторов услуг еще только начинается, в этой области весьма перспективными являются интеграция и сотрудничество по линии Юг-Юг, так как они непосредственно способствуют экономии средств за счет эффекта масштаба и обеспечивают наращивание производственного потенциала.

#### **Вставка 11**

##### **Сотрудничество в области регулирования в Юго-Восточной Азии**

Совет учреждений, регулирующих сектор телекоммуникаций, Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) занимается согласованием и координацией регулятивных вопросов в таких областях, как конкуренция, объединение сетей, лицензирование, создание потенциала и обеспечение всеобщего доступа. Одна из совместных программ сотрудничества направлена на распространение услуг широкополосной связи и расширение всеобщего доступа, а также на осуществление соглашений о взаимном признании, в том числе в области предоставления инженерно-технических услуг и разработки программного обеспечения. Программа экономического сотрудничества для субрегиона Большого Меконга (СБМ) нацелена на развитие дорожной сети в этом районе. Рамочное соглашение о трансграничных перевозках, которое является частью этой программы, предусматривает взаимное признание водительских удостоверений и виз для лиц, участвующих в транспортных операциях, и выдачу автодорожных разрешений СБМ на автотранспортные средства для их использования в целях трансграничных перевозок.

50. В результате повышения степени открытости рынков СИУ в соответствии с торговыми соглашениями встает вопрос о режиме услуг СИУ, которые считаются "государственными услугами" и могут быть исключены из обязательств по либерализации. Проблема масштабов изъятий для "государственных услуг" согласно торговым соглашениям возникает в связи с тем, что многие услуги, которые считаются "государственными", в настоящее время предоставляются на конкурентной основе в условиях коммерческого рынка. Государственные услуги, которые определяются как "услуги, предоставляемые при осуществлении функций правительственной власти ... на некоммерческой основе и не на условиях конкуренции" с другими поставщиками услуг, в целом исключены из ГАТС и многих РТС. Многие СИУ, функционирующие в виде сетей и являющиеся объектом государственной монополии, были приватизированы и откры-

ты для конкуренции в большом числе стран. Характер изъятий в этом случае также неясен; действует ли это изъятие в отношении существующих мер (сохранение статус-кво) или же оно распространяется на уже существующие и будущие меры. Согласно одному мнению, это изъятие применяется только в отношении существующих мер (например, в отношении государственной монополии, существовавшей на момент подписания ГАТС), при этом подразумевается, что такое изъятие не распространяется на СИУ, открытые для конкуренции.

51. Таким образом, обязательства по либерализации актуальны для многих СИУ. Они способны ограничить возможности для возвращения в будущем к прежней политике, например для ренационализации и пересмотра условий выхода на рынки. Различные подходы к либерализации – в виде негативных и позитивных перечней – могут иметь принципиально разные последствия для регулирования. Подход на основе негативных перечней по определению предполагает устранение ограничений во всех секторах в случае отсутствия прямой оговорки. Он требует составления детальных и тщательных перечней действующих правил, которые ограничивают доступ на рынки или национальный режим, поскольку любой "пропуск" может привести к либерализации. Такая оговорка, как правило, рассматривается в качестве обязательств "по сохранению статус-кво", т.е. обязательств, не позволяющих странам понизить уровень соответствия данной меры предусмотренным обязательствам. Это ведет к возникновению в результате либерализации "инерционного эффекта". В отличие от этого при использовании подхода на основе позитивных перечней обязательства по либерализации применяются только к отобранным странами секторам – с учетом любых ограничений и условий, которые предусматриваются в перечнях. Данный подход позволяет проявлять большую гибкость.

52. В секторах, в отношении которых страны приняли обязательства обеспечить полный доступ на рынки, они не могут сохранять ограничения на такой доступ, что в основном касается регулятивных мер по определению условий выхода на рынки и характера собственности, включая критерии государственных монополий, исключительных поставщиков услуг или критериев экономической необходимости, часто используемых в контексте СИУ. Обязательство в отношении полного доступа на рынки предполагает также, что число поставщиков услуг не ограничивается. В силу того, что обязательства в отношении доступа к рынкам, как правило, запрещают применять подобные требования в отношении выхода на рынки и характера собственности, они могут ограничивать использование таких традиционных регулятивных инструментов.

53. Кроме того, важное значение для развития СИУ в развивающихся странах имеют субсидии. Хотя в ГАТС не существует никаких норм, регулирующих субсидии в торговле услугами, порядок предоставления субсидий регулируется национальным режимом в том случае, если в отношении данного сектора взято обязательство обеспечить полный национальный режим. Следовательно, та или иная страна не может проводить дискриминационное различие между иностранными и национальными поставщиками услуг в отношении субсидирования. Многие страны на практике включили общие изъятия для субсидий в качестве ограничений в свои перечни обязательств. Например, ЕС указал в своем перечне, что субсидирование услуг, предоставляемых в государственном секторе, не нарушает его обязательства.

54. Различные "применяемые после пересечения границы" регулятивные меры в рамках существующих РТС по линии Север-Юг также могут иметь потенциальный "регулятивный охлаждающий" эффект, поскольку регулирующие органы могут не захотеть вводить и видоизменять правила для целей государств-

венной политики в связи с обеспокоенностью по поводу потенциального конфликта. Такие последствия могут иметь положения о защите инвесторов от косвенной экспроприации и о рассмотрении в судебном порядке регулятивных решений (т. е. споры между инвестором и государством), а ведь предметом споров между инвестором и государством зачастую являются СИУ<sup>17</sup>. В области телекоммуникационных услуг имеющие юридическую силу обязательства в отношении недискриминационного доступа к основным телекоммуникационным сетям и коммуникационным платформам для высококачественных услуг могут зафиксировать Справочный документ ВТО по основным телекоммуникационным услугам.

## VI. Заключение

55. СИУ вносят значительный вклад в формирование национального дохода, обеспечение роста и занятости и сокращение масштабов нищеты. Исключительно важное значение имеют создание соответствующих институтов, организация надлежащих процессов и мобилизация необходимых ресурсов для требуемого регулирования предоставления услуг СИУ. Развивающиеся страны сталкиваются с трудностями в деле наращивания потенциала для их эффективного регулирования. Штаты многих регулирующих органов недоукомплектованы, хотя для регулирования СИУ требуется высокий уровень технических знаний. Важную роль в преодолении регулятивных и институциональных ограничений играет международное сотрудничество<sup>18</sup>. В ходе трех последних сессий рассчитанного на несколько лет совещания экспертов по услугам, развитию и торговле (регулятивные и институциональные аспекты) были рассмотрены опыт, передовая практика и примеры успешной деятельности различных стран в ключевых СИУ. Такой опыт свидетельствует о разнообразии подходов и позволяет ознакомиться с многочисленными уроками, которые можно использовать для анализа того, что работает, а что не работает, с тем чтобы понять масштабы возможностей и потенциальные подводные камни. Ниже перечислены некоторые извлеченные уроки общего характера:

- а) в условиях значительных различий между участниками рынка оптимизация РИБ с учетом разнообразия поставщиков представляет собой серьезную проблему;
- б) РИБ должна быть основана на всеобъемлющей, комплексной и последовательной стратегии в области экономического роста, развития и торговли и должна быть тщательно скоординирована со смежными направлениями политики;
- с) РИБ необходимо адаптировать к местным реалиям и быстро меняющимся экономическим, социальным и технологическим условиям;
- д) одной из ключевых целей является компенсация недостатков рыночных механизмов, при этом регулирующим органам там, где это целесообразно, следует поощрять конкуренцию в качестве средства достижения экономически эффективных решений;
- е) в тех случаях, когда на регулируемые компании возлагается ответственность за достижение определенных социальных целей, такие цели должны быть четко озвученными и понятными;

<sup>17</sup> Markus Krajewski (2011). "Public services in bilateral free trade agreements of the EU".

<sup>18</sup> Обследование ЮНКТАД 66 органов, занимающихся СИУ.

- f) цены следует устанавливать на справедливом и разумном уровне, что будет поощрять конкуренцию, позволять инвесторам возмещать свои издержки и обеспечивать доступными услугами потребителей;
- g) прозрачность процедур и участие общественности крайне необходимы для обеспечения доверия к процессу регулирования и его эффективности. Важное значение приобретает многостороннее взаимодействие;
- h) независимость регулирующих органов в вопросах принятия решений в областях их компетенции существенно повышает их прозрачность и доверие к ним;
- i) приватизации и либерализации СИУ должны предшествовать формирование эффективной РИБ и накопление национального потенциала;
- j) многосторонние и региональные торговые соглашения и процессы либерализации необходимо надлежащим образом учитывать в рамках целей государственной политики, предусмотрены РИБ;
- k) правительство должно располагать достаточным институциональным потенциалом и навыками, необходимыми для регулирования, мониторинга и применения РИБ. Решающее значение имеет наращивание человеческого, регулятивного и институционального потенциала регулирующих органов и лиц, занимающихся разработкой политики, в развивающихся странах;
- l) для формирования эффективной РИБ необходимо задействовать все формы партнерских отношений. Необходимо стимулировать сотрудничество в сфере торговли и регулирования, особенно в формате Юг-Юг;
- m) необходимо продолжить проведение исследований, оценки воздействия и обзоров политики в области услуг, с тем чтобы углубить понимание и выявить передовые виды практики в деле формирования и внедрения наиболее уместной РИБ, способной наиболее оптимальным образом обеспечить отдачу в плане развития.

---