



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL
A/CN.9/444/Add.3
6 April 1998
RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ПРАВУ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ
Тридцать первая сессия
Нью-Йорк, 1-12 июня 1998 года

ПРОЕКТЫ В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ
ИЗ ЧАСТНЫХ ИСТОЧНИКОВ

Проект глав руководства для законодательных органов по проектам
в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Глава II. СТРУКТУРА И РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕКТОРОВ*

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
Рекомендации по законодательным вопросам		3
Комментарии к рекомендациям по законодательным вопросам	1-95	7
А. Рыночная структура и конкуренция	1-13	7
1. Элементы для анализа инфраструктурных рынков	3-4	7
2. Политика конкуренции и монополии	5-9	8
3. Возможности для конкуренции в различных секторах	10-13	9
В. Законодательные меры по осуществлению реформы в отдельных секторах	14-40	10
1. Ликвидация юридических барьеров и препятствий	15-16	10
2. Структурная перестройка секторов инфраструктуры	17-31	11

*Секретариат хотел бы выразить свою благодарность Отделу по развитию частного сектора Международного банка реконструкции и развития (Всемирного банка) за содействие подготовке основных положений этого проекта главы.

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
3. Переходные меры	32-35	14
4. Контроль за остаточными монополиями	36-40	15
C. Регулирование услуг в области инфраструктуры	41-95	17
1. Общие замечания	41-48	17
2. Материально-правовые нормы	49-63	18
3. Регулирующие органы	64-82	22
4. Процесс и процедуры регулирования	83-95	26

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ

Рыночная структура и конкуренция

- 1) При разработке программ по стимулированию инвестиций частного сектора в развитие и эксплуатацию инфраструктуры целесообразно провести обзор предпосылок, лежавших в основе установления государственных монополий, с тем чтобы
 - a) определить направления деятельности, которые по-прежнему сохраняют характеристики естественных монополий, и
 - b) оценить практическую возможность и целесообразность внедрения конкуренции в другие секторы инфраструктуры или их сегменты (см. пункты 1-13).

Ликвидация юридических барьеров и препятствий

- 2) Открытие секторов инфраструктуры для участия частных компаний и конкуренции требует отмены правил, которые запрещают участие частных компаний или появление новых участников в соответствующем секторе, и ликвидации других юридических препятствий конкуренции (см. пункты 15-16).

Структурная перестройка секторов инфраструктуры

- 3) При разработке конкурентной политики для отдельных секторов инфраструктуры целесообразно изучить возможную необходимость в отделении предоставления услуг в области инфраструктуры от эксплуатации базовой физической инфраструктуры, а также возможные затраты, связанные с таким отделением (см. пункты 18-21).

Переходные меры

- 4) В тех случаях, когда резкое внедрение конкуренции является нецелесообразным, в законодательстве можно предусмотреть временные исключительные права, ограничение числа концессионеров или другие ограничения на конкуренцию. Объем и срок действия таких ограничений должен быть, как правило, ограничен необходимым минимумом. В законодательстве можно предусмотреть требование о проведении периодических обзоров таких ограничений с целью определения того, по-прежнему ли существуют условия, явившиеся основанием для их введения (см. пункты 33-34).
- 5) В тех случаях, когда проведение реформы требует структурной перестройки или приватизации предприятия, уполномоченного предоставлять общедоступные услуги, целесообразно до приватизации аннулировать или ограничить по объему или сроку его исключительные права или монополии (см. пункт 35).

Контроль за остаточными монополиями

- 6) В тех случаях, когда право на предоставление какой-либо конкретной услуги ограничено, целесообразно выдавать соответствующие лицензии или концессии через использование процедур конкурентного отбора и установить требование о проведении периодических повторных торгов на исключительные лицензии или концессии. При определении продолжительности срока между первоначальным предоставлением лицензии и последующим проведением повторных торгов следует учитывать уровень инвестиций и другие риски, с которыми сталкивается лицензиат или концессионер (см. пункты 37-38).
- 7) В тех случаях, когда это экономически и технически осуществимо, может оказаться полезным разделить территорию остаточных монополий на менее крупные регионы (см. пункт 40).

Условия для предоставления лицензий и концессии

- 8) В тех случаях, когда доступ на рынок не ограничен, роль лицензионного органа может заключаться лишь в том, чтобы удостовериться, что новый участник удовлетворяет базовым юридическим требованиям к предоставлению услуг. В тех случаях, когда число участников, допущенных на рынок, ограничено, при предоставлении единственной или нескольких предлагаемых лицензий целесообразно использовать процедуры конкурентного отбора (см. пункт 50).

Регулирование вопросов подключения и доступа

- 9) Поставщики услуг должны иметь право использовать инфраструктуру оператора сети на таких условиях, которые являются не менее благоприятными чем те, которые предоставлены оператором сети своим собственным службам или конкурирующим поставщикам (см. пункты 51-54).

Регулирование цен и прибыли

- 10) В тех случаях, когда господствуют монопольные условия или когда рынки еще не являются действительно конкурентными, может быть желательным установить механизм регулирования цен или прибыли (см. пункты 55-56).
- 11) Регулирование цен может быть ограничено неконкурентными сегментами рынка при допущении свободного ценообразования в конкурентных сегментах. Может быть полезным такой порядок, при котором в законодательстве будут устанавливаться только широкие принципы определения цен, а конкретная реализация этих принципов будет оставлена на усмотрение соответствующего регулирующего органа и осуществляться через условия лицензий или концессий. Целесообразно предусмотреть механизм для пересмотра тарифной формулы (см. пункт 57).

Субсидии и универсальные услуги

- 12) В тех случаях, когда от поставщиков услуг требуется, чтобы они предоставляли конкретные услуги бесплатно или за плату ниже себестоимости, может возникнуть необходимость в том, чтобы предусмотреть надлежащие формы прямой компенсации (см. пункт 62).

Производственные стандарты

- 13) Следует установить требование о том, чтобы поставщики услуг соблюдали технические стандарты и стандарты обслуживания, которые должны быть надлежащим образом подробно описаны в указах, принятых во исполнение действующего законодательства, концессиях, лицензиях или других документах (см. пункт 63).

Независимость и автономия регулирующих органов

- 14) Целесообразно рассмотреть вопрос об отделении регулирующих функций от оперативных путем передачи любых регулирующих функций, которые могут быть по-прежнему возложены на поставщиков общедоступных услуг, какому-либо юридически и функционально независимому органу (см. пункты 67-69).
- 15) Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос о предоставлении регулиющему органу достаточной автономии для обеспечения того, чтобы его решения выносились на основании технических, а не политических параметров (см. пункты 70-71).

Наделение регулирующих органов секторальными функциями

- 16) Целесообразно рассмотреть вопрос о возможных преимуществах и недостатках, в том числе с точки зрения затрат, организации регулирующих функций на секторальной или на межсекторальной основе (см. пункты 72-73).

Мандат регулирующих органов

- 17) Целесообразно оговорить в законодательном акте, устанавливающем механизм регулирования, ряд общих целей, на основании которых должна строиться деятельность регулирующих органов (например, содействие конкуренции, защита интересов пользователей, удовлетворение спроса, эффективность сектора или поставщиков общедоступных услуг, их финансовая устойчивость, гарантии публичных интересов или обязательств по предоставлению общедоступных услуг и защита прав инвесторов) (см. пункт 74).

Полномочия регулирующих органов

- 18) В законодательстве следует четко оговорить вопрос о том, наделены ли регулирующие органы полномочиями на принятие решений или только консультативными полномочиями. В законодательстве следует далее оговорить, какими полномочиями наделяются другие правительственные ведомства и какими - регулирующие органы (см. пункты 75-78).

Состав регулирующего органа

- 19) В тех случаях, когда регулирующий орган создается в форме регулирующей комиссии, будет, возможно, целесообразно предусмотреть ограниченное число ее членов (см. пункт 80).
- 20) Может быть полезным привлечь различные учреждения к процессу назначения членов регулирующей комиссии и предусмотреть требования об определенной минимальной профессиональной классификации, а также об отсутствии коллизии интересов, поскольку это может явиться основанием для отказа в назначении кандидата на соответствующую должность (см. пункт 81).

Требования о предоставлении информации

- 21) В законодательстве будет, возможно, целесообразно оговорить некоторые конкретные обязательства поставщиков общедоступных услуг, включая обязательство предоставлять регулирующему органу точную и своевременную информацию о функционировании компании, а также наделить регулирующий орган специальными правами по обеспечению исполнения этих обязательств. К их числу может относиться право на направление запросов и проведение аудиторских проверок, включая тщательные аудиторские проверки показателей исполнения и соблюдения соответствующих норм; право налагать санкции на компании, отказывающиеся от сотрудничества; право отдавать приказы или, по меньшей мере, возбуждать процедуры, ведущие к выдаче приказов; или право возбуждать штрафные процедуры, направленные на обеспечение предоставления информации (см. пункты 84-86).

Процедуры

- 22) В законодательстве следует предусмотреть требование об опубликовании процедур регулирования, которые должны быть объективными и ясными. Кроме того, в законодательстве следует предусмотреть требование о том, чтобы в принимаемых в порядке регулирования решениях указывались причины, на которых они основываются, и чтобы такие решения были доступны для заинтересованных сторон, что может быть обеспечено с помощью их опубликования или других средств (см. пункты 87-88).

- 23) Процесс регулирования может включать процедуры консультаций в связи с принятием важных решений или рекомендаций. Для повышения транспарентности комментарии или рекомендации, выработанные в ходе процесса консультаций, следует, возможно, публиковать или иным образом обеспечивать возможности для публичного ознакомления с ними (см. пункт 89).

Санкции

- 24) В законодательстве можно предоставить регулирующему органу надлежащие полномочия по обеспечению исполнения соответствующих требований, включая право на изменение лицензии, концессии или разрешения или на приостановление их действия или аннулирование; право определять условия контрактов между поставщиками общедоступных услуг (например, применительно к соглашению о подключении или доступе); право возбуждать процедуры по разукрупнению поставщика общедоступных услуг, занимающего доминирующее положение; право выдавать приказы поставщикам общедоступных услуг; право налагать гражданско-правовые санкции, в том числе штрафы за любые задержки в осуществлении решения регулирующего органа, и право обращаться с ходатайствами о возбуждении судебного разбирательства (см. пункт 94).

Обжалование

- 25) Целесообразно предусмотреть в законодательстве процедуры обжалования решений регулирующего органа. Число оснований для обжалования может быть ограничено в законодательном порядке, с тем чтобы не допустить подачи произвольных жалоб или жалоб, направленных на затягивание соответствующих процессов (см. пункт 95).

КОММЕНТАРИИ К РЕКОМЕНДАЦИЯМ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ

A. Рыночная структура и конкуренция

1. В большинстве стран, в которых в последнее время сооружались новые объекты инфраструктуры с помощью частных инвестиций, проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников, являются не только альтернативой традиционному финансированию публичной инфраструктуры, но и важным инструментом удовлетворения национальных потребностей в области инфраструктуры. Таким образом, условия выполнения отдельных проектов обычно определялись с учетом общей политики правительства принимающей страны в соответствующем секторе инфраструктуры. К числу важнейших элементов национальной политики относятся уровень конкуренции, который предполагается установить в каждом секторе инфраструктуры, структурная организация соответствующего сектора и механизмы, используемые для обеспечения надлежащего функционирования инфраструктурных рынков.

2. Национальная политика, направленная на стимулирование частных инвестиций в инфраструктуру, часто сопровождается мерами, нацеленными на обеспечение конкуренции между поставщиками общедоступных услуг или на предотвращение злоупотребления монопольными условиями в тех случаях, когда внедрение конкуренции невозможно. Факты свидетельствуют о том, что конкуренция позволяет сократить затраты и повысить производительность инвестиций в инфраструктуру, а также благоприятно сказывается на готовности к удовлетворению потребностей потребителей. Посредством снижения затрат и повышения качества конкуренция обычно способствует улучшению коммерческой обстановки во всех секторах экономики, что повышает конкурентоспособность всей страны. Кроме того, факты свидетельствуют о том, что участие частных компаний способствует развитию современных методов управления и принятию новаторских решений. В тех случаях, когда речь идет о привлечении компаний из других стран, их участие может внести важный вклад в содействие прямым иностранным инвестициям и международной передаче ноу-хау.

1. Элементы для анализа инфраструктурных рынков

3. В различных секторах инфраструктуры возможности для конкуренции существенно различаются. В то время как некоторые секторы были успешно открыты для свободной конкуренции, другие секторы или их сегменты обладают характеристиками естественных монополий и в этом случае открытая конкуренция обычно не является экономически целесообразной альтернативой (см. пункты 5-9). В целях анализа монопольных условий (включая наличие доминирующего участника) и определения потенциала для конкуренции необходимо провести тщательную оценку соответствующего рынка при надлежащем учете той степени, в которой некоторые рынки могут быть взаимосвязаны или сегментированы. Например, в некоторых странах реформы в секторах электроэнергетики и газа рассматривались совместно с учетом значительной степени взаимозаменяемости (и, таким образом, конкуренции) между этими двумя источниками энергии. Это можно сказать и о транспорте, поскольку в этой отрасли различные виды транспорта часто конкурируют друг с другом; соответствующим рынком, может быть, например, рынок грузовых перевозок, охватывающий, если это уместно, железнодорожные, автодорожные, водные и воздушные грузовые перевозки.

4. Меры, которые могут потребоваться для содействия развитию конкуренции в различных секторах инфраструктуры, будут в основном зависеть от господствующей рыночной структуры (см. пункты 22-32). К числу ключевых элементов, характеризующих ту или иную рыночную структуру, относятся барьеры для участия конкурентов (например, экономические, юридические, технические или прочие), степень вертикальной или горизонтальной интеграции, количество компаний, действующих на рынке, а также доступность замещающей продукции или услуг. Взятые вместе эти элементы определяют ту степень, в которой соответствующий рынок является конкурентным или неконкурентным. В силу этого их анализ имеет важнейшее значение для разработки стратегий программного вмешательства.

2. Политика конкуренции и монополии

5. При разработке программ по стимулированию инвестиций частного сектора в развитие и эксплуатацию инфраструктуры правительства ряда стран сочли полезным провести обзор предпосылок, исходя из которых были установлены государственные монополии, с целью: а) определить, по-прежнему ли сохраняют эти секторы характеристики естественной монополии, и б) оценить возможность и желательность внедрения конкуренции в некоторые секторы инфраструктуры.

6. Термин "монополия" в строгом смысле слова означает рынок, на котором действует только один поставщик. В то же время чистая монополия и идеальная конкуренция представляют собой два противоположных полюса спектра. Большинство рынков товаров и услуг характеризуется определенной степенью конкуренции, которая находится между этими двумя полюсами. В целом монополии могут быть классифицированы как естественные монополии, юридические монополии и монополии де-факто; каждый вид может потребовать применения различных политических подходов:

а) естественные монополии - это те виды экономической деятельности, которые позволяют единственному поставщику снабжать целый рынок по более низким ценам, чем в случае, если бы действовали два или более поставщиков. Такая ситуация типична для тех видов экономической деятельности, которые связаны с крупными инвестициями и высокими постоянными затратами, но при сокращающихся затратах на производство дополнительной единицы услуг (например, дополнительного кубического метра воды) для удовлетворения возросшего спроса. Как правило, для естественных монополий характерны потребности в крупных первоначальных инвестициях в основной капитал, в результате чего новой компании, у которой отсутствуют сопоставимые возможности для получения экономии за счет эффекта масштаба, трудно выйти на рынок с товаром по более низкой цене, чем у обладателя монополии;

б) юридические монополии устанавливаются законом и могут охватывать те секторы или виды деятельности, которые являются или не являются естественными монополиями. Что касается последней категории, то монополия существует исключительно в результате запрета конкуренции. Обстоятельства, заставившие многие страны установить юридические монополии, часто основывались на том соображении, что национальные потребности в инфраструктуре - как с точки зрения качества, так и количества - не могут быть должным образом удовлетворены, если в области инфраструктуры будут действовать свободные рыночные силы;

с) и, наконец, монополии де-факто не обязательно могут являться результатом базовых экономических условий или принятия каких-либо правовых норм; они возникают просто в отсутствие конкуренции, если подобное положение обусловлено, например, интегрированной природой компании, действующей в области инфраструктуры, и ее способностью контролировать важнейшие условия, что исключает появление на рынке других поставщиков.

7. С точки зрения политики, монополии (независимо от их формы) вызывают самые разные проблемы. Поставщик услуг, действующий в монопольных условиях, обычно имеет возможность устанавливать цены. Дополнительный доход, возникающий в результате недостаточной конкуренции, называется "монопольной рентой". Монопольная рента может рассматриваться как несправедливая, поскольку она просто предполагает переход достояния от потребителей к производителям. Кроме того, монопольная рента может вызывать сомнения с экономической точки зрения, поскольку она обуславливает чистые потери в благосостоянии, что неблагоприятно сказывается на экономике. Такие потери в благосостоянии, которые иногда называются "утратой грузоподъемности", обусловлены тремя основными причинами:

а) получение монопольной ренты происходит за счет завышенных цен, которые обусловлены искусственно низким производством (статическая неэффективность);

b) отсутствие конкуренции снижает темпы внедрения нововведений и необходимость в усилиях по сокращению производственных затрат (динамическая неэффективность); и

c) могут создаваться, особенно применительно к секторам инфраструктуры, вторичные последствия для других рынков (например, отсутствие конкуренции и недостаточная эффективность в секторе связи вызывают негативные последствия - или ведут к повышению затрат - для экономики в целом).

8. Несмотря на негативные экономические последствия, монополии и другие установленные в порядке регулирования барьеры иногда поддерживались даже в отсутствие условий, характерных для естественных монополий. Одна из причин, на которую ссылаются для обоснования сохранения монополий, состоит в том, что они могут использоваться для содействия достижению определенных программных целей, например для обеспечения предоставления услуг в некоторых регионах или некоторым категориям потребителей по низким ценам или даже ниже себестоимости. Примеры услуг, цена на которые может не покрывать затраты, включают экстренную телефонную связь, водо- или энергоснабжение, сниженные транспортные тарифы для некоторых категорий пассажиров (например, школьников, пенсионеров), а также некоторые услуги для пользователей, относящихся к группам населения с низким доходом или проживающих в сельской местности. Являющийся монополистом поставщик услуг может финансировать предоставление таких услуг через внутреннее "перекрестное субсидирование" за счет других рентабельных услуг, предоставляемых в других регионах или другим категориям потребителей. В то же время опыт ряда стран показывает, что перекрестное субсидирование может быть дорогостоящим и что субсидии также могут использоваться в ненадлежащих целях. Кроме того, такое субсидирование обычно не носит транспарентного характера, производится в обход обычных механизмов распределения бюджетных средств и позволяет финансировать расходы таким образом, который в противном случае не выдержал бы публичной проверки. Некоторые страны сочли, что другие программные инструменты, включая прямые субсидии, выплачиваемые поставщику услуг, более уместны для обеспечения предоставления подобных услуг и не связаны с необходимостью сохранения монопольной ситуации.

9. В числе других причин, оправдывающих сохранение юридических монополий в отсутствие условий, характерных для естественных монополий, упоминалось о необходимости повышения привлекательности соответствующего сектора для частных инвесторов. Частные операторы могут настаивать на получении исключительных прав на предоставление какой-либо услуги с тем, чтобы сократить коммерческий риск своих инвестиций. Однако эту цель необходимо оценивать с учетом интересов потребителей и положения в экономике в целом. Альтернативные - и с точки зрения социальных затрат менее дорогостоящие - варианты повышения привлекательности условий для инвесторов включают меры, направленные на расширение транспарентности и сокращение неопределенности, связанной с режимом регулирования. Тем странам, в которых предоставление исключительных прав считается необходимым стимулом частных инвестиций, возможно, целесообразно рассмотреть вопрос об ограничении конкуренции только на временной основе (более подробно см. главу IV "Заключение и общие условия проектного соглашения", пункты 17-21).

3. Возможности для конкуренции в различных секторах

10. До последнего времени монопольные условия господствовали в большинстве секторов инфраструктуры, либо поскольку соответствующий сектор являлся естественной монополией, либо поскольку установленные в порядке регулирования барьеры или другие факторы (например, вертикально интегрированная структура поставщиков общедоступных услуг) препятствовали эффективной конкуренции. Однако быстрые темпы технологического прогресса поставили под сомнение фундаментальные экономические обоснования многих бывших естественных монополий. Эти изменения во многих случаях привели к разрыву между экономически желательной рыночной структурой и действующим законодательством. Такое положение заставило законодателей в ряде стран распространить конкуренцию на секторы инфраструктуры путем принятия законодательства, отменяющего монополии и другие барьеры для выхода на рынок, изменяющего структурную организацию секторов инфраструктуры и устанавливающего такие рамки регулирования, которые содействуют эффективной

конкуренции. Масштабы таких возможных преобразований зависят от конкретного сектора, величины рынка и других факторов.

11. Например, в ряде стран новые законы в области телекоммуникаций были приняты в основном в результате быстрых технологических изменений в этом секторе. Новая беспроводная технология не только создает возможности для мобильных услуг связи, но и вступает во все более острую конкуренцию со стационарными (проводными) услугами. Сети, использующие технологию оптических волокон, сети кабельного телевидения, передача данных по линиям электроснабжения, глобальные спутниковые системы, возросшие мощности электронно-вычислительных устройств, более совершенные методы сжатия данных, сближение методов связи, вещания и обработки данных - все эти факторы все более активно способствуют разрушению традиционных монополий и способов предоставления услуг. В результате этих и иных изменений сектор услуг связи становится все более конкурентным и страны все более широко открывают его для свободного доступа участников, ограничивая доступ лишь к таким услугам, которые требуют использования скудных публичных ресурсов, например радиочастот. В этих условиях рыночная структура и правила, регулирующие конкуренцию, должны быть достаточно гибкими для приспособления к изменяющимся обстоятельствам, которые во все большей степени требуют подходов, являющихся нейтральными с точки зрения технологии.

12. В энергетическом секторе применение газовых турбин с комбинированным циклом и других технологий, позволяющих эффективно производить электроэнергию в меньших масштабах, а также стандартизация в секторе производства энергетического оборудования заставили ряд стран изменить монополистическую и вертикально интегрированную структуру внутренних рынков электроэнергии. Рост мощности электронно-вычислительного оборудования и более совершенное программное обеспечение для обработки данных облегчают распределение электроэнергии по энергетическим сетям, а также организацию энергетических пулов и использование других механизмов в области обеспечения доступа к сетям и торговле электроэнергией. Как и услуги в секторе телекоммуникаций, электричество превращается в коммерческий товар.

13. Изменения структуры в секторе транспорта также во многих случаях являются результатом технологического прогресса: внедрение контейнерных перевозок и других нововведений, таких, как спутниковая связь, позволяющая следить за грузами по всему земному шару, оказали огромное воздействие на морские перевозки, управление портами, а также на железнодорожный и автомобильный транспорт и одновременно содействовали развитию смешанных перевозок. Это привело к появлению более быстрых, менее дорогостоящих и более конкурентных способов перевозок и к ликвидации часто существовавших в транспортном секторе монополий.

В. Законодательные меры по осуществлению реформы в отдельных секторах

14. Многие страны пришли к выводу о том, что открытие инфраструктуры для участия частных компаний создает уникальную возможность для пересмотра существующих рыночных структур и системы регулирования. Законодательные преобразования обычно начинаются с отмены правил, запрещающих участие частных компаний в деятельности в области инфраструктуры, и с ликвидации других юридических препятствий конкуренции. Кроме того, в тех случаях, когда принималось решение открыть некоторые секторы инфраструктуры для конкуренции, в ряде стран были произведены изменения рыночной структуры или правил, регулирующих конкуренцию, до открытия соответствующего сектора для участия частных компаний или параллельно с таким открытием¹.

1. Ликвидация юридических барьеров и препятствий

¹См. World Development Report 1994. Infrastructure for Development, World Bank, Washington, D.C., 1994, и в частности главу 3 "Using markets in infrastructure provision" (pp. 52-72).

15. Монопольные условия, которые не являются - или более не являются - результатом экономических и технических базовых причин, а проистекают из юридических запретов, представляют собой наиболее легкую цель для реформы. Внедрение конкуренции в этих секторах может быть осуществлено относительно просто, причем, возможно, без необходимости в структурной перестройке уполномоченного поставщика общедоступных услуг - монополиста. Основное решение, которое необходимо принять, - это решение об устранении юридических барьеров, которое, возможно, потребует подкрепить установлением регулирующих конкуренцию правил (например, запрещение сговора, картелей, грабительских цен или других несправедливых видов коммерческой практики) и осуществляемым регулирующими органами надзором (см. пункты 41-95).

16. В то же время обеспечение эффективной конкуренции в ряде секторов лишь за счет ликвидации закрепленных в законодательстве барьеров без принятия законодательных мер по структурной перестройке соответствующего сектора может быть невозможным. В ряде стран монополии сохранились на временной основе лишь в течение того периода, который был необходим для оказания содействия постепенному, более упорядоченному и более социально приемлемому переходу от монополистической к конкурентной рыночной структуре.

2. Структурная перестройка секторов инфраструктуры

17. Даже в отсутствие экономических или юридических барьеров для выхода на рынок новых участников существование вертикально или горизонтально интегрированных компаний, действующих в области инфраструктуры, может воспрепятствовать эффективной конкуренции. Интегрированные компании могут попытаться распространить свои монополистические права, которыми они обладают на одном рынке или сегменте рынка, на другие рынки или сегменты с тем, чтобы получать монопольную ренту также и в этих секторах. Отделение монопольного элемента (такого, как линии передач во многих сетях энергоснабжения) от конкурентных элементов в каком-либо секторе может потребовать расчленения вертикально или горизонтально интегрированных предприятий. Такое расчленение может также облегчить регулирование остаточных и менее сложных монопольных сегментов. Следует отметить, что многие предусматривающие расчленение варианты действий, которые могут быть использованы лицами, ответственными за выработку политики, появились только недавно в результате технологического прогресса.

а) Вертикальное и горизонтальное расчленение

18. Вертикальное расчленение происходит в тот момент, когда централизованные виды деятельности отделяются от деятельности на более низком уровне, например, когда в энергетическом секторе разделяется деятельность по производству, передаче, распределению и поставке электроэнергии. Цель обычно заключается в том, чтобы отделить ключевые сетевые компоненты и основные механизмы от конкурентных сегментов коммерческой деятельности.

19. Горизонтальное расчленение происходит в случаях, когда один вид деятельности или несколько параллельных видов деятельности поставщика общедоступных услуг-монополиста распределяются среди нескольких компаний, которые могут либо непосредственно конкурировать между собой на рынке (как это все более часто имеет место в случае производства электроэнергии), либо сохранять монополию на менее крупной территории (как это может иметь место в случае распределения электроэнергии). Горизонтальное расчленение может охватывать как какой-либо отдельный расчленяемый вид деятельности или сегмент (как в приведенных примерах, касающихся энергетического сектора), так и новые виды деятельности, отдельно организуемые взамен старых на одном или нескольких рынках (как, например, в случае отделения услуг по сотовой связи от проводной телефонной связи).

20. В общем и целом услуги в области инфраструктуры могут предоставляться на конкурентной основе, в то время как базовая физическая инфраструктура часто обладает монопольными характеристиками. За счет разделения этих двух компонентов многим странам удалось разработать новые и более эффективные решения для соответствующих секторов. Расчленение позволяет внедрить конкуренцию

в тех сегментах сектора, которые не являются естественными монополиями. Оставшиеся монопольные виды деятельности могут осуществляться компанией (например, компанией по передаче электроэнергии или по обслуживанию железнодорожных путей), деятельность которой потребует регулировать, так как она будет охватывать монопольный сегмент. Расчленение позволяет государству и регулирующему органу применять различные инструменты и подходы к тем видам деятельности, которые являются конкурентными, и к тем, которые являются естественными монополиями.

21. В то же время необходимо тщательно взвесить ожидаемые затраты и результаты таких изменений. Затраты могут включать затраты, связанные собственно с изменением (например, затраты на проведение реформы и затраты переходного периода, включая убытки, понесенные компаниями, которые в результате введения новой схемы утратят льготы или защищенные позиции), и затраты, обусловленные функционированием новой схемы, в частности более высокие затраты на координацию (например, в связи с более сложным сетевым планированием, технической стандартизацией, а также регулированием). С другой стороны, результаты могут включать новые инвестиции, более совершенные или новые услуги, более широкий выбор, более низкие экономические затраты. Затраты и результаты будут также различаться в зависимости от порядка осуществления изменений.

с) Недавний опыт в основных секторах инфраструктуры

i) Связь

22. Примеры расчленения в секторе связи являются не очень многочисленными. В ряде стран услуги по дальней и международной связи были отделены от местных услуг; в первом случае вводилась конкуренция, а во втором секторе в значительной степени сохранялись монопольные условия. В некоторых таких странах в настоящее время наблюдается обратная тенденция, поскольку местным телефонным компаниям разрешается предоставлять услуги по дальней связи, а компаниям, обеспечивающим дальнюю связь, разрешается предоставлять местные услуги, причем все это в условиях конкуренции. Обязательные нормы, гарантирующие открытый доступ, часто встречаются в секторе связи, в котором исторический поставщик общедоступных услуг, как правило, предоставляет услуги в конкуренции с другими поставщиками, контролируя при этом важнейшие участки сети.

ii) Электроэнергия

23. В большинстве новых законов, касающихся электроэнергии, предусматривается расчленение энергетического сектора за счет разделения производства, передачи и распределения электроэнергии. В некоторых случаях с тем, чтобы сохранить монополию лишь над тем видом деятельности, применительно к которому существуют монопольные условия (например, применительно к проводной передаче электроэнергии для публичного использования), проводится дальнейшее разграничение: поставки отделяются от распределения. В этих странах компании по передаче и распределению не приобретают и не продают электроэнергию, а осуществляют только ее транспортировку за плату, определяемую в порядке регулирования. Торговля электричеством происходит между производителями или брокерами, с одной стороны, и пользователями - с другой. В некоторых из этих стран конкуренция ограничивается только крупными пользователями или вводится поэтапно.

24. Страны, принявшие решения о внедрении конкуренции в секторы энергетики и газа, путем принятия нового законодательства организовали новые рыночные структуры, оговорив пределы, в которых рынок должен быть расчленен (а иногда и количество поставщиков общедоступных услуг, которые должны быть созданы за счет расчленения существовавшей монополии), или ликвидировали барьеры для выхода на рынок новых участников. В этих же законах, касающихся энергетического сектора, были также установлены специальные регулирующие конкуренцию правила, которые являлись по своему характеру либо структурными (например, запрещение перекрестной собственности на компании, действующие в различных сегментах рынка, таких как производство, передача и распределение или продажа и распределение газа и электричества), либо поведенческими (например, правила о доступе третьих сторон, запрещение альянсов или других тайных договоренностей). В целях обеспечения

функционирования этих новых энергетических рынков были созданы новые институты и механизмы регулирования, такие как энергетические пулы, диспетчерские механизмы или регулирующие органы в секторе энергетики. И наконец, параллельно этим нововведениям было необходимо изменить другие аспекты законодательства и политики в области энергетики, в том числе правила, регулирующие рынки нефти, газа, угля и других источников энергии.

iii) Водоснабжение и канализация

25. В секторе водоснабжения и канализации наиболее часто встречающейся реформой рыночной структуры является горизонтальное расчленение. В некоторых странах создано несколько предприятий водоснабжения в тех случаях, когда существовало одно единственное такое предприятие. Это наиболее характерно для стран, в которых отдельные сети не взаимосвязаны или практически не взаимосвязаны, но не только для них. Одно из преимуществ такого расчленения заключается в создании возможности для сопоставления показателей деятельности различных поставщиков услуг.

26. В некоторых странах частным инвесторам было предложено обеспечить водоснабжение для предприятий общественного пользования или, например, соорудить и обеспечить эксплуатацию предприятий по очистке или опреснению воды. При таком вертикальном расчленении частные услуги (и разрозненные пакеты инвестиций, которые для них требуются) обычно предоставляются на основании контракта с предприятием общественного пользования и они не приводят к фундаментальному изменению монопольного характера рыночной структуры: предприятия обычно не вступают в конкуренцию друг с другом и, как правило, им не разрешается снабжать потребителей в обход предприятий общественного пользования. В то же время это положение обуславливается установленным порядком отношений: в ряде стран такие услуги предоставляются в конкурентных условиях. Некоторые страны внедрили конкуренцию в секторы водоснабжения и транспортировки воды; в ряде случаев функционируют активные рынки воды. В других ситуациях конкуренция ограничивается сегментами дорогостоящей воды, разлитой по бутылкам или перевозимой цистернами, а также частными колодцами.

27. Сектор твердых отходов может быть подразделен на различные сегменты, включая сбор, перевалочные станции, транспортировку, захоронение, сжигание или иные схемы удаления и рециркуляцию. И в этом случае путем расчленения этих различных поддающихся разделению видов деятельности правительствам удалось внедрить конкуренцию в этот сектор. При принятии решения о том, может ли быть внедрена конкуренция, и о масштабах целесообразного расчленения ключевым параметром является размер соответствующего рынка.

iv) Транспорт

28. Все более часто проводится разграничение между транспортной инфраструктурой и транспортными услугами. Первый сектор может часто обладать характеристиками естественной монополии, в то время как сектор услуг в целом является конкурентным. Вопрос о конкуренции в секторе транспортных услуг следует рассматривать не только в рамках отдельного вида транспорта, но также и перекрестно, поскольку железнодорожные, автомобильные, автобусные, воздушные и водные перевозки могут вступать в конкуренцию за пассажиров и груз.

29. Что касается железных дорог, то некоторые страны избрали вариант разделения вопросов собственности на инфраструктуру и ее эксплуатацию (например, применительно к железнодорожным путям, сигнальным системам, вокзалам), с одной стороны, и вопросов услуг по железнодорожным перевозкам (например, пассажирским, грузовым) - с другой. В рамках этих схем законодательство не разрешает оператору железнодорожных путей предоставлять также и транспортные услуги, которые предоставляются другими компаниями, часто в условиях конкуренции друг с другом. В других странах интегрированным компаниям разрешено как эксплуатировать инфраструктуру, так и предоставлять услуги, однако в законодательном порядке защищены права третьих сторон на доступ к инфраструктуре, которые иногда называются правами на железнодорожную сеть. В этих случаях транспортные компании, будь то иная железнодорожная линия или компания, занимающаяся предоставлением транспортных услуг, имеют право на доступ к железнодорожным путям на определенных условиях, причем компания, контролирующая определенный путь, обязана предоставить такой доступ. Кроме того, в этом секторе также постепенно ликвидируются барьеры для инвестиций и участия в эксплуатации.

30. Во многих странах до последнего времени управление портами осуществлялось как монополиями государственного сектора. При открытии этого сектора для участия частных компаний на рассмотрении

законодателей находились различные модели. Согласно системе владения территорией порта портовые власти несут ответственность за инфраструктуру, а также общую координацию портовых операций, но в то же время не предоставляют услуги для судов или грузов. В системах обслуживания портов одно предприятие несет ответственность и за инфраструктуру, и за услуги. Конкуренцию между поставщиками услуг (например, в секторах буксировки, стивидорских работ, складирования), возможно, легче обеспечить и поддерживать при системе владения территорией. Помимо конкуренции между поставщиками услуг, использующих общие объекты или мощности, или между конкурирующими объектами в рамках порта может существовать острая конкуренция между портами. На практике одни и те же территории могут часто обслуживаться различными портами, и у грузоотправителей имеется выбор. В силу этого второй вид реформ, проводимых в этом секторе, может быть связан с поощрением конкуренции между портами, будь то за счет разукрупнения общенациональных портовых властей, будь то за счет укрепления коммуникаций смешанных перевозок для более слабых портов, будь то за счет других средств. Многие правительства на практике установили, что стимулирование конкуренции между портами или внутри портов позволяет повысить качество предоставляемых услуг и снизить потребность в регулировании.

31. Может также потребоваться внесение изменений в законодательство, регулирующее функционирование аэропортов, с тем чтобы позволить осуществление частных инвестиций или обеспечить конкуренцию между аэропортами или в их рамках. Здесь, возможно, необходимо также тщательно рассмотреть вопросы взаимосвязи между эксплуатацией аэропортов и управлением воздушным движением. В рамках отдельных аэропортов во многих странах введена конкуренция в таких секторах услуг, как погрузка-разгрузка, снабжение продуктами питания и иное обслуживание самолетов, а также в таких секторах коммерческих пассажирских услуг, как розничная торговля, рестораны, стоянка автомобилей и т.д. В некоторых странах подряд на сооружение и эксплуатацию нового терминала в существующем аэропорту также выдавался новому оператору, что создавало конкуренцию между терминалами. В других странах на основе СЭП возводились новые аэропорты, а уже существующие передавались в частную собственность. И наконец, практический опыт многих стран показывает, что либерализация воздушных перевозок (маршрутов авиалиний) в значительной степени способствует повышению спроса на услуги аэропортов и, таким образом, финансовой жизнеспособности частных проектов в области аэропортов.

3. Переходные меры

32. Независимо от того, предусматривают ли реформы в каком-либо секторе ликвидацию юридических барьеров для доступа, расчленение разделяемых рыночных сегментов, прочие меры или их сочетание, правительства часто уделяли самое пристальное внимание собственно процессу реформ. Переход от монополии к рынку может потребовать взвешенного управления. Политические, социальные и иные факторы заставили ряд стран использовать постепенный или поэтапный подход к проведению реформ. В условиях постоянных изменений в технологии и других внешних действующих факторах некоторые страны приняли решение о таких реформах в отдельных секторах, которые могут быть ускорены или скорректированы для учета этих изменяющихся обстоятельств.

а) Поэтапная ликвидация барьеров для доступа

33. Некоторые страны пришли к мнению о нецелесообразности единовременного введения конкуренции. В подобных случаях в законодательстве предусматривались временные исключительные права, ограничения на число поставщиков общедоступных услуг или прочие ограничения на конкуренцию. Объем и срок действия таких ограничений должны, как правило, ограничиваться необходимым минимумом (который, как правило, должен быть меньше объема и срока действия лицензии или концессии). Объем ограничений позволяет обладателю монополии получить в свое распоряжение достаточное время для подготовки к конкуренции и корректировки тарифов, в то время как продолжительность срока действия таких ограничений является для поставщика общедоступных услуг надлежащим стимулом для осуществления инвестиций и расширения сферы предоставляемых услуг. Некоторые законы включают положения, предусматривающие полную или частичную утрату таких исключительных прав или права на защиту в тех случаях, когда поставщик общедоступных услуг не

соблюдает требования лицензии; исключительный характер права на предоставление определенных услуг может, например, быть аннулирован, если доминирующий поставщик общедоступных услуг не может обеспечить их эффективное предоставление. В других странах были приняты положения, предусматривающие периодический пересмотр (например, в момент пересмотра тарифов) таких ограничений в целях определения того, по-прежнему ли существуют условия, явившиеся основанием для их введения.

34. Недавний опыт в секторе связи дает примеры такого вида переходных мер. Во многих странах ряд современных законов в области связи создает условия для полномасштабной конкуренции во всех или в большинстве сегментов этого рынка. Законодатели часто избирали вариант, позволяющий управлять поэтапным переходом к открытому сектору связи путем снижения или устранения барьеров для доступа или конкуренции в течение определенного срока, который обычно составляет от одного года до семи лет. Страны, которые избрали поэтапный подход, часто начинали с либерализации сектора терминального оборудования (например, телефонных аппаратов, компьютерных модемов, частных коммутаторов), вслед за чем сектор мобильных услуг (например, сотовая телефонная связь, пейджеры) открывался для одного или нескольких конкурирующих поставщиков и производилась либерализация сектора услуг, создающих добавочную стоимость (например, электронной почты, электронных баз данных, речевой почты). Через несколько лет до открытия сектора местных услуг открывались секторы дальней и международной связи и производилась либерализация всего сектора связи в целом, включая инфраструктуру и услуги. Преимущество такого подхода состоит в том, что в распоряжение уполномоченных поставщиков общедоступных услуг предоставляется определенное время для приспособления к новым конкурентным условиям, и, в частности для корректировки тарифов с тем, чтобы устранить существующее перекрестное субсидирование между различными видами услуг. Некоторые страны стремились достичь этой же цели с помощью других средств, таких как постепенное сокращение первоначальных высоких сборов за подключение до основывающихся на затратах уровней по мере устранения перекрестного субсидирования. Затраты переходного периода включают задержки в получении пользователями выгод, приносимых конкуренцией, и, возможно, ослабление защищенных внутренних поставщиков общедоступных услуг по отношению к их иностранным конкурентам, действующим в условиях либерализации. В этом смысле тем, кто раньше приступает к реформам, может потребоваться более значительное время для осуществления перехода к конкурентным рынкам, чем тем, кто приступает к реформам позднее.

b) Структурная перестройка и приватизация

35. Другой переходной мерой, которая применялась по крайней мере в странах, где поставщики общедоступных услуг находились в государственной собственности, является структурная перестройка или приватизация соответствующего поставщика услуг. Все реформы, связанные с вертикальным и горизонтальным расчленением, требовали уже в силу своего характера структурной перестройки уполномоченного поставщика общедоступных услуг. Кроме того, приватизация поставщика общедоступных услуг, находящегося в государственной собственности, часто считалась необходимой для того, чтобы позволить этой компании эффективно и на справедливых условиях конкурировать с частными предприятиями, вновь выходящими на рынок. Хотя приватизация и либерализация осуществлялись в различном порядке, в целом либерализация либо сопровождала приватизацию, либо предшествовала ей. Некоторые страны проводили реформы в ином порядке и осуществили приватизацию компаний, обладающих значительным объемом исключительных прав, что часто преследовало цель увеличения поступлений от приватизации. В дальнейшем они, однако, столкнулись с трудностями и иногда с большими затратами в деле ликвидации, ограничения или сокращения срока действия на более позднем этапе исключительных прав или монополий, защищавших частные или приватизированные уполномоченные компании.

4. Контроль за остаточными монополиями

36. В тех случаях, когда господствуют условия, присущие естественным монополиям, и на рынке не может быть внедрена конкуренция (т.е. в отношениях между компаниями, конкурирующими за одних и тех же потребителей), многие страны внедряли конкуренцию за рынок (см. пункты 37-39). Косвенная

конкуренция между компаниями также создавалась за счет установления "ориентиров" (см. пункт 40). В некоторых случаях правительство может не иметь возможности для ликвидации юридических барьеров, для расчленения интегрированных секторов или для принятия иных мер, ведущих к созданию конкурентного сектора. В подобных обстоятельствах для сокращения затрат, связанных с существованием монополии, могут использоваться методы конкуренции за рынок и косвенной конкуренции.

а) Использование процедур конкурентного отбора

37. Конкуренция за рынок предполагает процесс, ведущий к отбору - из числа нескольких конкурирующих консорциумов - той компании, которая получит право на предоставление услуг в области инфраструктуры (рассмотрение методов отбора см. главу III "Выбор концессионера"). Такая конкуренция создает механизм для сокращения или ликвидации монопольной ренты за счет предложения конкурирующим компаниям представить свои заявки на торгах на получение этого права. Для этого требуется участие частных компаний, что не обязательно должно вести к исключению кандидатов из государственного сектора. Некоторые органы местного управления, например, заключили франшизные соглашения или предоставили концессии на сбор твердых отходов уполномоченной государственной организации или ее преемникам, которые выиграли торги в конкуренции с частными участниками; в этих случаях уже фактическая угроза выхода на рынок частного предприятия привела к существенному улучшению показателей функционирования публичного сектора.

38. В ряде стран принято законодательство, требующее, чтобы периодически проводились повторные торги на исключительные лицензии или концессии (см. ниже, глава IX "Срок действия, продление срока действия и досрочное прекращение", ___). Срок между первоначальным предоставлением лицензии или концессии или проведением первых (и последующих) повторных торгов должен устанавливаться с учетом уровня инвестиций и других рисков, лежащих на инвесторе. Применительно к лицензиям на сбор твердых отходов, когда не требуется крупных фиксированных инвестиций, интервалы могут быть достаточно короткими (например, каждые три года-пять лет), в то время как, например, при выдаче контрактов на распределение электроэнергии или воды могут быть желательными более длительные сроки. Во многих странах момент проведения повторных торгов совпадает с моментом истечения контракта, однако в других странах концессия может быть предоставлена на длительный срок (например, 99 лет), но предусматриваться периодическое проведение повторных торгов (например, каждые 10 или 15 лет). При использовании последнего механизма, который принят в некоторых странах, первые повторные торги проводятся до того момента, когда инвестор полностью окупил свои капиталовложения. Уполномоченная компания обладает имущественными правами, за которые ей необходимо будет предоставить компенсацию, если она не выиграет следующий раунд торгов, и в этом случае все поступления от торгов или их часть причитаются уполномоченной компании. Периодическое проведение повторных торгов может являться для поставщиков общедоступных услуг сильным стимулом к улучшению показателей функционирования. Хотя в долгосрочной перспективе такой механизм может увеличить риск, лежащий на инвесторах и кредиторах, он может также предоставить в их распоряжение хорошую возможность для свертывания своей деятельности.

39. Конкуренция за рынок может использоваться не только в тех случаях, когда соответствующий рынок представляет собой естественную монополию, но и в тех ситуациях, когда ограниченность ресурсов (например, свободного волнового спектра) или правительственные решения обуславливают ограничение количества выдаваемых концессий или лицензий и, таким образом, приводят к созданию "ренты из дефицита". Если правительство, например, принимает решение о выдаче только двух или трех лицензий на деятельность в области сотовой связи, то для выбора лицензиатов будут использоваться те же механизмы; однако в этих случаях лицензия не будет, как правило, включать предоставление исключительного права или если такое право будет предоставляться, то оно будет только временным, что позволит правительству выдать через несколько лет другие лицензии.

б) Географическое разделение остаточных монополий

40. С помощью расчленения многие правительства создали условия для косвенной или "ориентировочной" конкуренции, при которой концессионеры не вступают в конкуренцию на одной и той же территории, однако у регулирующих органов имеется возможность сопоставить показатели работы различных компаний (каждая из которых обладает региональной монополией) и использовать эту информацию при выполнении своих регулирующих функций (см. главу VII "Этап эксплуатации", ___). Таким образом, регулирующий орган, имеющий полномочия принимать решения, обязательные для нескольких концессионеров в каком-либо конкретном секторе (часть которого может находиться в государственной собственности и эксплуатироваться государственным предприятием), может укрепить свои позиции по регулированию их деятельности. В более общем плане регулирующие органы могут иметь возможность использовать международные цены в качестве ориентиров, с учетом которых будут оцениваться затраты и показатели работы регулируемых компаний. Эти внутренние и международные ориентиры могут оказаться сильными косвенными стимулами к улучшению функционирования компаний в монопольных секторах. В ряде случаев такие ориентировочные цены даже включались в тарифные формулы.

С. Регулирование услуг в области инфраструктуры

1. Общие замечания

41. Регулирование предполагает наличие ряда отдельных элементов, в том числе материально-правовых норм, процедур, инструментов и учреждений. Рамки регулирования в какой-либо конкретной стране или секторе, которые определяют права и обязательства поставщиков услуг, потребителей, регулирующих органов и правительств, обуславливаются взаимодействием этих элементов. В зависимости от страны и ее правовых и политических традиций эти рамки могут устанавливаться международными договорами, конституцией, законами, декретами, правилами, решениями регулирующих органов, прецедентным правом, лицензиями, концессиями или другими контрактами или инструментами.

а) Исторический контекст

42. Во многих странах цель введения регулирования инфраструктуры состояла в том, чтобы сдерживать злоупотребления поставщиков-монополистов и картелей поставщиков общедоступных услуг, пытающихся извлечь максимальную прибыль за счет снижения выработки и повышения цен выше экономической и социально желаемого уровня. Правительства использовали различные подходы для установления контроля над такими монополистическими тенденциями. Во многих случаях поставщик услуг в области инфраструктуры, являющийся монополистом, создавался как предприятие публичного сектора (или впоследствии превратился в такое предприятие в результате национализации). Государственная или муниципальная собственность сама по себе рассматривалась в качестве гарантии против злоупотреблений и в качестве фактора, защищающего интересы потребителей; в подобных случаях регулирование осуществлялось посредством установления публичной собственности. В других странах или секторах поставщик услуг в области инфраструктуры являлся или продолжал оставаться частной компанией. Для контролирования ее функционирования и предотвращения использования монопольного ценообразования и стратегий сбыта правительства часто учреждали общие (например, антитрастовские) механизмы регулирования и механизмы регулирования по отдельным секторам. Первые комиссии по регулированию были созданы в середине XIX века.

43. Переход к расширению конкуренции и участия частного сектора сопровождался и подкреплялся переходом к менее мелочному регулированию функционирования поставщиков общедоступных услуг (будь то государственных или частных предприятий). Осознав, что краткосрочное политическое давление часто приводит к установлению барьеров для доступа на рынок и к другим мерам вмешательства регулирующего характера, которые не всегда отвечают публичным интересам, многие правительства ограничили свою свободу усмотрения (часто в договорных условиях) и отдали предпочтение автономным и независимым механизмам регулирования, которые менее подвержены политическому давлению. Эти реформы, когда они были проведены успешно, привели к сокращению рисков, с которыми сталкиваются частные инвесторы, и, таким образом, к сокращению затрат на финансирование.

b) Цели регулирования

44. Основные цели регулирования состоят в содействии конкуренции и эффективности, в реагировании на недостатки функционирования рынка и их максимально возможной корректировке и, в более общем плане, в защите пользователей от возможных злоупотреблений со стороны доминирующих или занимающих монопольное положение поставщиков общедоступных услуг, а также в защите инвесторов от возможных произвольных правительственных решений. Вмешательство в порядке регулирования часто оправдывается такой ситуацией, когда рынок, состояние которого определяется только воздействием его собственных сил, не приведет к желаемым социальным результатам. Регулирование может включать контроль над монопольными правами (в том числе над доминирующими позициями), однако оно также охватывает решение вопросов в таких областях, как охрана окружающей среды, техника безопасности, здравоохранение и прочие. Эти вопросы обычно не являются характерными только для секторов инфраструктуры или только для частных компаний, а входят в общие рамки регулирования экономической деятельности.

45. Характер регулирования в значительной степени различается в зависимости от характеристик сектора. Что касается естественных монополий, то в центре внимания регулирования стоят в первую очередь вопросы предоставления социально желательного уровня услуг по экономически оправданным ценам, в частности, за счет ограничения возможности поставщика общедоступных услуг получать монопольную ренту. В тех случаях, когда весь сектор в целом характеризуется монопольными условиями, ключевым инструментом часто является контроль за ценами. В тех случаях, когда монопольными условиями характеризуется один или несколько сегментов сектора, а оставшаяся часть является конкурентной, специальное внимание, возможно, потребуется уделить контролю за вопросами доступа конкурентов к монопольным сегментам.

46. Другой важный фактор связан с той степенью, в которой рыночные реформы уже проведены или проводятся. Изменение в структуре рынка, внедрение участия частных компаний или конкуренции в секторы инфраструктуры обычно требуют новых правил и учреждений. В секторах, находящихся на этапе перехода к рыночной конкуренции, регулирование концентрируется в первую очередь на вопросах управления этим переходом за счет обеспечения эффективного внедрения и поощрения конкуренции. После того, как какой-либо сектор или сегмент стал конкурентным (как это в ряде стран может иметь место в случае услуг связи), регулирование по конкретным секторам может уступить место общему режиму регулирования конкуренции, охватывающему большинство секторов экономики. Принятые законодателями правила регулирования и созданные ими регулирующие учреждения обычно учитывают эти факторы. В целях приспособления к изменяющимся условиям требуются возможности для проявления гибкости.

c) Затраты и выгоды регулирования

47. Регулирование инфраструктуры представляет собой сложную задачу, для решения которой требуются значительные ресурсы. Для многих стран этот процесс является относительно новым, и они могут извлечь уроки из опыта тех государств, которые уже осуществили аналогичные реформы.

48. В то же время важно взвесить затраты и выгоды регулирования. Эффективное регулирование может способствовать переходу к конкурентному рынку и защите потребителей и инвесторов, однако ему присущи определенные затраты. Прямые затраты регулирования включают не только затраты собственно механизма регулирования, но также и затраты на обеспечение соблюдения со стороны регулируемых предприятий. Косвенные затраты регулирования могут быть еще более значительными. Регулирование может приводить к искажениям, которые иногда могут быть более значительными, чем те недостатки рынка, которые предполагалось устранить. Это может быть вызвано недостаточной информированностью регулирующих органов, получением группами, лоббирующими определенные интересы, контроля над процессом регулирования, недостаточными профессиональной квалификацией и опытом регулирующего органа (которые, по крайней мере частично, могут быть обусловлены недостаточными ресурсами и финансированием, выделяемыми на регулирование), негибкостью правил и процедур или плохо

продуманными или устаревшими материально-правовыми нормами. И наконец, по мере того как развитие сектора идет в направлении создания конкурентной рыночной структуры, необходимость в специальном регулировании отпадает.

2. Материально-правовые нормы

49. Меры вмешательства, принимаемые в порядке регулирования, можно подразделить на две крупные категории. К первой категории относятся различные меры, ведущие к выдаче лицензий или концессий; они включают меры по реформе соответствующего сектора и законодательные меры, а также управление процессом отбора в связи с выдачей лицензий или концессий. Ко второй категории относятся те меры регулирования, которые принимаются после выдачи таких лицензий или концессий. В нижеследующих пунктах кратко рассматриваются некоторые важнейшие вопросы регулирования, которые возникают в аналогичных контекстах в различных секторах, включая вопросы регулирования выхода конкурентов на рынок и их ухода с него, и вопросы подключения, цен (тарифов), субсидий и универсального характера предоставления услуг, а также качества и эффективности.

а) Условия для предоставления лицензий и концессий

50. Правила, регулирующие выход на рынок и уход с рынка, представляют собой ядро организации секторов инфраструктуры. Эти правила могут разрешать свободный доступ поставщиков услуг к какому-либо сектору или его сегменту или могут ограничивать такой доступ определенным числом поставщиков, установленным правительством через систему лицензирования или предоставления концессий. Когда действует правило свободного доступа, как это имеет место в случае все большего числа стран применительно ко многим услугам в секторах связей и производства электроэнергии, роль лицензионного органа может заключаться лишь в удостоверении того, чтобы все вновь выходящие на рынок компании удовлетворяли базовым юридическим требованиям к предоставлению соответствующих услуг. В некоторых странах компании, вновь выходящие на рынок, должны лишь подать соответствующее заявление и могут приступать к предоставлению услуг, если только лицензионный орган не представил свои возражения в течение установленного срока (например, одного месяца). В тех случаях, когда число допущенных участников ограничивается, законодательство часто требует от правительств организовать конкурентный процесс выдачи одной или нескольких предлагаемых лицензий (более подробно см. главу III "Выбор концессионера").

б) Регулирование вопросов подключения и доступа

51. В сетевых секторах, таких, как железнодорожный транспорт, связь, энерго- и газоснабжение, исторический или доминирующий поставщик общедоступных услуг может попытаться защитить или ограничить доступ третьих сторон к своей сети, которая часто в этих секторах является монопольным сегментом. В целях внедрения конкуренции в качестве ключевого аспекта секторальных реформ и регулирования принимались императивные нормы о доступе к сети для новых участников. В ряде случаев такие нормы дополнялись мерами по вертикальному расчленению (см. пункты 18-21), а в других они принимались для содействия конкуренции в секторах, которые по-прежнему оставались полностью или частично интегрированными.

52. Обычно нормы о доступе устанавливают обязательство оператора сети предоставить доступ на условиях, которые являются справедливыми и недискриминационными с финансовой, а также технической точек зрения. Недискриминация предполагает, что новый участник или поставщик услуг должен иметь возможность использовать инфраструктуру доминирующего поставщика общедоступных услуг на условиях, которые не могут быть менее благоприятными, чем те, которые предоставлены оператором сети своим собственным службам или службам конкурирующих поставщиков. Следует, однако, отметить, что во многих случаях режимы, регулирующие доступ к трубопроводам, не требуют, например, предоставления полностью равных условий для транспортировщика и конкурирующих пользователей. Обязательство предоставить доступ может оговариваться теми или иными условиями:

оно может быть, например, ограничено только незагруженными мощностями или быть обусловлено предоставлением разумных (а не равных) условий.

53. Как правило, регулирующие органы будут стремиться к тому, чтобы обеспечить такой уровень взимаемых за предоставление доступа цен, который был бы достаточно высоким, для того чтобы должным образом стимулировать инвестиции в обслуживание и расширение требуемой инфраструктуры, и достаточно низким, для того чтобы содействовать развитию конкуренции в соответствующем секторе. Цены, взимаемые за предоставление доступа, обычно рассчитываются на основе затрат. В тех случаях, когда сетевая компания предоставляет услуги в конкуренции с другими поставщиками, может потребоваться отдельный бухгалтерский учет по каждому из ее направлений деятельности с тем, чтобы определить фактическую стоимость использования сети или ее частей третьими сторонами.

54. Технические условия доступа могут также иметь важнейшее значение, и от доминирующих поставщиков общедоступных услуг может потребоваться приспособление их сетей к удовлетворению требований новых участников в вопросах доступа. Доступ может предоставляться к сети в целом или к монопольным частям или сегментам сети (которые иногда также называются узловыми или жизненно важными объектами). Многие правительства разрешают поставщикам услуг создавать свою собственную инфраструктуру или использовать альтернативную инфраструктуру, если таковая имеется; в подобных случаях поставщику услуг может потребоваться только доступ к небольшому участку сети и, согласно многим правилам, его нельзя заставить платить большую цену, чем та, которая соответствует стоимости использования конкретного объекта, в котором он нуждается; речь может идти, например, об абонентском шлейфе в сетях связи, пропускных мощностях для энергоснабжения или использовании определенного путевого участка при железнодорожных перевозках.

с) Регулирование цен и прибыли

55. В большинстве стран нормы, регулирующие секторы инфраструктуры, включают положения о регулировании цен или прибыли. Экономическое обоснование таких положений состоит в том, что в случаях, когда господствуют монополистические условия или когда рынки не являются действительно конкурентными, доминирующие поставщики общедоступных услуг могут устанавливать либо завышенные цены на свои услуги с тем, чтобы получить избыточную прибыль, либо заниженные цены (на временной основе), с тем чтобы выдвинуть с рынка новых участников (практика назначения "грабительских" цен). Высокие цены и недостаточный уровень конкуренции в предоставлении услуг в области инфраструктуры могут иметь пагубные последствия для соответствующего сектора, а также для всей национальной экономики.

56. Различные секторы инфраструктуры отличаются как по своим рыночным структурам, так и по возможностям для расчленения и конкуренции. Государства все более часто ограничивают регулирование цен неконкурентными сегментами рынка, а ценообразование в конкурентных сегментах осуществляется на свободной основе. Например, в некоторых странах цены на использование сотовой телефонной связи могут не регулироваться, а тарифы на местную телефонную связь - регулироваться по-прежнему. В странах, где имеется достаточная конкуренция со стороны автомобильного транспорта (или водного транспорта), вопрос о регулировании цен на железнодорожные перевозки может просто не подниматься. В тех случаях, когда какая-либо компания предоставляет услуги, цены на которые регулируются, а также услуги, цены на которые не регулируются, может потребоваться принятие соответствующих защитительных мер, с тем чтобы не допустить такого положения, при котором эта компания будет перекрестно субсидировать те направления деятельности, по которым имеется конкуренция, за счет поступлений от регулируемых направлений деятельности; защитительные меры, которые обычно принимаются для того, чтобы содействовать обеспечению соблюдения запрета на перекрестное субсидирование, включают требования о раздельном учете издержек или о создании одного или нескольких дочерних предприятий для проведения той деятельности, которая осуществляется или потенциально может осуществляться на конкурентной основе. Кроме того, во многих странах установленные предельные уровни цен применяются только к доминирующим поставщикам

общедоступных услуг (для сдерживания их способности злоупотребить своим доминирующим положением), но не к новым участникам, выходящим на рынок.

57. Многие страны избрали такой вариант, при котором в законодательстве устанавливаются лишь широкие принципы ценообразования, а решение вопросов их практического применения оставляется на усмотрение соответствующего регулирующего органа или на урегулирование на основании условий лицензий или концессий. Другие страны избрали вариант, при котором тарифные формулы закрепляются в законодательном порядке. В общем и целом отмечается стремление к тому, чтобы установить баланс между интересами пользователей и интересами инвесторов, а также, часто, нынешних и будущих пользователей. Например, в тех случаях, когда тарифы поддерживаются на слишком низком уровне, поставщики общедоступных услуг несут убытки, инвестиции сдерживаются и ущерб возлагается на будущих пользователей, которым потребуется уплатить за отложенные инвестиции. Тарифный режим также требует надлежащей стабильности и предсказуемости с тем, чтобы позволить поставщикам общедоступных услуг и пользователям осуществлять соответствующее планирование.

58. В связи со многими проектами в области инфраструктуры требуются крупные инвестиции в фиксированные активы с относительно длительными сроками амортизации. Рассчитать тарифные формулы раз и навсегда невозможно, поскольку в течение этих сроков технология, обменные курсы, ставки заработной платы, производительность и другие факторы неизбежно будут существенно (и часто непредсказуемо) изменяться. Во многих странах созданы механизмы для пересмотра тарифных формул. Периодические (например, каждые четыре года - пять лет) пересмотры формулы обычно приводят к проведению новых переговоров по условиям контракта с учетом интересов пользователей и экономики в целом, а также инвесторов и кредиторов.

59. Законодатели создали различные системы контроля за ценами, причем наиболее часто встречаются системы регулирования нормы прибыли и регулирования верхнего предела цен. Многие тарифные режимы сочетают элементы обеих таких систем. При регулировании нормы прибыли для поставщиков услуг в области инфраструктуры устанавливается определенный показатель прибыли на их инвестиции, который обычно выражается в процентах. Ежегодно (или каждый раз, когда регулирующей орган, компания или другие заинтересованные стороны сочтут, что действующие цены приносят слишком высокий или слишком низкий доход) регулирующей орган проверяет расходы соответствующего предприятия общественного пользования, определяет, в какой степени инвестиции, осуществленные компанией, могут быть включены в базу расчета нормы, и рассчитывает поступления, которые необходимо получить для покрытия допустимых расходов и получения согласованной прибыли на инвестиции. В тех случаях, когда это возможно, регулирующие органы для определения показателя нормы прибыли используют скорректированные с учетом риска рыночные ставки. Эта система требует обработки большого объема информации, а также проведения переговоров (например, по приемлемым расходам и по распределению затрат). Такая система не дает поставщикам общедоступных услуг действенных стимулов к повышению эффективности, поскольку прибыль, полученная в течение года за счет эффективности, приведет к снижению тарифов на следующий год.

60. Согласно режиму верхнего предела цен формула цены устанавливается на определенный срок (например, на четыре года - пять лет). В течение года допускается колебание цен в пределах, установленных формулой. В некоторых странах эта формула представляет собой взвешенную среднюю различных индексов, а в других используется индекс потребительских цен за вычетом коэффициента производительности. В тех случаях, когда требуются значительные новые инвестиции, в формулу может включаться дополнительный компонент для покрытия этих особых затрат. Формула может применяться ко всем услугам компании или только к отдельным "корзинам" услуг, причем к различным "корзинам" могут применяться различные формулы. Услуги, предоставляемые на конкурентной основе, могут исключаться из "корзины" и из действия системы регулирования, а состав "корзины" может периодически пересматриваться с целью учета новых рыночных условий. За последние годы этот метод установления верхнего предела цен начал применяться все более широко. С его помощью можно обеспечить более значительные стимулы для поставщиков общедоступных услуг, поскольку они могут удерживать прибыль, получаемую за счет повышения эффективности, до следующего периода корректировки. В некоторых

странах установленные формулы расчета верхнего предела цен требуют частичного использования прибыли, полученной за счет повышения эффективности, в интересах потребителей. В то же время периодическая корректировка формулы основывается на аналогичных расчетах, как и в случае расчета нормы прибыли, для чего требуется обработка столь же подробной информации, о которой говорилось выше, хотя и на менее частой основе.

61. Другим методом ценового регулирования, который может быть использован для установления цен или - в более общем плане - для контроля за уровнем цен, является установление цен на основе ориентиров или базовых показателей. Путем сопоставления цен одного поставщика общедоступных услуг с ценами другого поставщика и с международными ставками регулирующие органы могут составить мнение о том, обоснована ли корректировка тарифов, запрошенная поставщиком общедоступных услуг. Независимо от избранного метода сложность использования тарифного механизма должна соответствовать административным возможностям тех инстанций, на которые возложены функции по его применению, контролю за его действием и его корректировке.

d) Субсидии и универсальные услуги

62. Во многих странах законодательство требует, чтобы конкретные услуги предоставлялись даже в том случае, если они оказываются бесплатно или за плату ниже себестоимости. К числу примеров бесплатных услуг относятся услуги, предоставляемые в чрезвычайных обстоятельствах (например, телефонные звонки в полицию, пожарную охрану, скорую медицинскую помощь; инспекция сообщений об утечке газа или аварийном состоянии электропроводки). Услуги, цена за которые может не покрывать себестоимости, включают телефонную связь с изолированными районами, водо- или электроснабжение, транспортные услуги, предоставляемые со скидкой некоторым категориям пассажиров (например, школьникам, пенсионерам), а также другие услуги для пользователей, относящихся к группам населения с низкими доходами или проживающих в сельских районах. Поставщики общедоступных услуг могут возместить стоимость таких услуг или понесенные затраты различными способами, в том числе через правительственные субсидии, за счет фондов или других официальных механизмов, созданных всеми поставщиками общедоступных услуг для долевого покрытия финансового бремени несения всех этих обязательств, или через внутреннее перекрестное субсидирование за счет других рентабельных услуг. Перекрестное субсидирование следует отличать от дифференцированного установления цен, когда различные категории пользователей платят различные цены (в зависимости, в том числе, от ценовой эластичности их спроса), но когда совокупность взимаемых цен покрывает, по крайней мере в краткосрочной перспективе, маргинальную стоимость услуги. В этом смысле дифференциация цен может являться эффективным инструментом и запрещать ее не следует. Прямые субсидии, предоставляемые правительством или каким-либо фондом, обладают тем преимуществом, что они являются более транспарентными и легче поддаются контролю, чем перекрестные субсидии.

e) Производственные стандарты

63. Компании, действующие в регулируемых секторах, обычно должны соблюдать комплекс технических стандартов и стандартов обслуживания (см. главу VIII "Задержки, дефекты и прочие случаи неисполнения", ___). Такие стандарты часто являются слишком подробными для включения в регулирующее сектор законодательство, и поэтому они могут устанавливаться в принятых во исполнение этого законодательства указах, а также включаться в концессии, лицензии или другие документы. К их числу относятся, например, минимальные условия, обеспечивающие подключение в сетевых секторах, стандарты качества (такие, как требования в отношении чистоты и напора воды), предельные сроки для осуществления ремонта, лимиты на количество сбоев или жалоб, своевременность оказания транспортных услуг, непрерывность снабжения, а также стандарты в области здравоохранения, техники безопасности и охраны окружающей среды. Законодатели могут, однако, установить базовые принципы, которыми надлежит руководствоваться при подготовке подробных стандартов, или потребовать соблюдения международных стандартов.

3. Регулирующие органы

64. Законодательные положения, устанавливающие режим регулирования секторов инфраструктуры, обычно включают как материально-правовые, так и институциональные нормы. Они принимаются одними органами, а осуществляются и контролируются другими. Термин "регулирующие органы" означает институциональные механизмы, которые требуются для осуществления материально-правовых норм и контроля за их соблюдением.

65. Необходимость в создании регулирующих органов вызывается следующим: в области эксплуатации объектов инфраструктуры в целом необходимо, чтобы соответствующие правила предусматривали определенную свободу усмотрения; необходимы какие-либо инстанции для применения или обеспечения применения материально-правовых норм, их толкования, контроля за их соблюдением, наложения санкций и урегулирования споров, возникающих из применения таких норм. Конкретные регулирующие функции и объем связанной с их выполнением свободы усмотрения будет определяться соответствующими правилами, которые могут существенно различаться.

a) Диапазон институциональных механизмов

66. Диапазон институциональных механизмов для регулирования секторов инфраструктуры может быть самым различным. Хотя многие страны по-прежнему возлагают функции регулирования на правительственные департаменты (например, на заинтересованные министерства или департаменты, отвечающие за ценовую политику или вопросы конкуренции), наблюдается общая тенденция к учреждению автономных регулирующих органов, отдельных от правительственного аппарата. В одной и той же стране регулирование некоторых секторов инфраструктуры может осуществляться на автономной и независимой основе, а другие секторы могут по-прежнему регулироваться министерствами. Полномочия по регулированию могут быть также распределены между автономным регулирующим органом и правительством, как это часто имеет место применительно к вопросам лицензирования.

b) Независимость и автономия регулирующих органов

67. Необходимо, чтобы регулирующие органы были изолированы и защищены от ненадлежащего давления. Решения в порядке регулирования должны приниматься без вмешательства со стороны поставщиков общедоступных услуг. В этих целях во многих странах законодательные положения требуют, чтобы процесс принятия решений в порядке регулирования был независимым. Эффективная независимость и автономия в значительной степени способствуют сокращению рисков регулирования и, таким образом, снижают стоимость услуг в области инфраструктуры.

68. Основное требование заключается в отделении функций регулирования от оперативных функций за счет передачи любых функций регулирования, которые могут быть по-прежнему возложены на поставщиков общедоступных услуг какой-либо юридически и функционально независимой организацией. В числе примеров, когда функции регулирования и оперативные функции смешиваются, можно упомянуть о праве уполномоченного поставщика общедоступных услуг сертифицировать оборудование для использования в сети или в одностороннем порядке устанавливать условия для подключения или доступа или о праве оператора порта распределять приходящие суда по причалам.

69. Другое важнейшее требование заключается в полной независимости регулирующих органов от того сектора, который они регулируют. Эта независимость часто подкрепляется запретами для персонала регулирующего органа получать полномочия, принимать подарки, заключать контракты или поддерживать какие-либо иные связи (прямые или через членов семьи или иных посредников) с регулируемыми компаниями, их головными или дочерними предприятиями. Такая независимость является условием доверия к решениям регулирующего органа. Это также предполагает, что, в целях избежания коллизии интересов, регулирование, особенно в странах и секторах, в которых действуют государственные предприятия, должно быть свободным от вмешательства правительства и собственников предприятий в этом секторе.

70. В связи с этим возникает еще один вопрос, а именно вопрос об автономии регулирующего органа относительно правительства. Такая автономия может быть необходимой для сведения к минимуму того риска, что решения будут приниматься органом, который также является собственником предприятий, действующих в регулируемом секторе, или органом, действующим исходя из политических, а не технических соображений, или под влиянием такого органа.

71. Вопросы независимости и автономии следует рассматривать не только через призму институциональной организации и функции регулирования, но также и через призму функциональной автономии, которая требует, чтобы регулирующие органы были наделены финансовыми и кадровыми ресурсами, необходимыми для выполнения возложенных на них обязанностей профессиональным и добросовестным образом.

с) Наделение регулирующих органов секторальными функциями

72. Функции регулирования могут быть организованы на секторальной или межсекторальной основе. Страны, избравшие секторальный подход, во многих случаях решали включить тесно связанные секторы или их сегменты в один комплекс регулирования, например, объединяли секторы связи, кабельного телевидения и вещания; энергетики и газа; аэропортов и авиалиний; или, в более общем плане, конкурирующие виды транспорта. Другие страны организовали регулирование на межсекторальной основе, причем в некоторых случаях одна регулирующая организация несла ответственность за все секторы инфраструктуры, а в других - одна организация несла ответственность за предприятия общественного пользования (водо- и энергоснабжение, газ, связь), а другая - за транспорт.

73. Решение об использовании той или иной модели частично зависит от того, каким потенциалом в области регулирования обладает страна: чем ниже этот потенциал, тем больше причин для сокращения количества независимых структур, с тем чтобы попытаться получить экономию за счет эффекта масштаба. К числу других причин создания межсекторальных учреждений относятся следующие: общие вопросы, возникающие в различных секторах инфраструктуры, и способность использовать опыт, полученный в других секторах; последовательность в подходе к регулированию различных секторов; масштабность и последовательность осуществления программы реформ (если реформы начаты только в одном секторе, то соответствующая организация часто будет специализированным учреждением по этому сектору); и лучшие возможности для сопротивления давлению со стороны групп, представляющих секторальные интересы. Один из возможных недостатков межсекторальных органов состоит в том, что их создание может не способствовать развитию технического (т.е. специального секторального) опыта.

d) Мандат регулирующих органов

74. В законодательстве, устанавливающем механизм регулирования, часто оговаривается ряд общих целей, на основании которых должна строиться деятельность регулирующих органов, например, содействие конкуренции, защита интересов пользователей, удовлетворение спроса, эффективность сектора или поставщиков общедоступных услуг, их финансовая устойчивость, гарантии публичных интересов или обязательств о предоставлении общедоступных услуг и защита прав инвесторов. Наличие одной или двух главных целей помогает разъяснить мандат регулирующих органов и установить приоритеты между иногда противоречащими друг другу задачами. Четкий мандат также способствует укреплению автономии регулирующего органа и повышению его авторитета.

e) Полномочия регулирующих органов

75. Регулирующие органы могут быть наделены полномочиями на принятие решений, полномочиями на составление заключений, или чисто консультативными полномочиями, или сочетанием этих различных уровней полномочий в зависимости от предмета регулирования. В некоторых странах законодатель принял решение о наделении регулирующего органа первоначально ограниченными полномочиями, которые впоследствии расширились по мере того, как регулирующий орган доказывал свою независимость и профессионализм. В законодательстве часто оговаривается, какими полномочиями располагает правительство и какими - регулирующее учреждение. Четкое решение этого вопроса весьма важно для того, чтобы избежать ненужных коллизий и неясностей. Инвесторам, а также потребителям и другим заинтересованным сторонам необходимо знать, кому следует направлять различные запросы, заявки или жалобы.

76. Например, во многих странах и правительство, и регулирующий орган участвуют в процессе лицензирования поставщиков общедоступных услуг. Если решение о предоставлении подряда на проект принимается исходя из общего суждения, которое носит скорее политический, а не технический характер, как это может часто иметь место в случае приватизации инфраструктуры, окончательная ответственность часто остается за правительством. Если, однако, критерии принятия решения носят более технический характер, как это может иметь место при либеральном режиме лицензирования в секторах производства электроэнергии или услуг связи, то во многих странах полномочия на принятие этого решения

возлагаются на независимый регулирующий орган. В других случаях правительство до выдачи лицензии может запрашивать мнение регулирующего органа. С другой стороны, в некоторых странах исключается прямое участие регулирующих органов в процессе лицензирования на том основании, что это может повлиять на практику дальнейшего регулирования использования этих лицензий.

77. Компетенция регулирующих органов обычно распространяется на все предприятия, действующие в регулируемом ими секторе, без какого-либо различия между частными и государственными предприятиями. Использование некоторых полномочий или инструментов регулирования может в силу закона ограничиваться доминирующими поставщиками общедоступных услуг в соответствующем секторе; регулирующий орган может, например, обладать полномочиями на установление принципов ценообразования только в отношении уполномоченного или доминирующего поставщика общедоступных услуг, в то время как новым участникам, выходящим на рынок, может быть разрешено свободно устанавливать цены.

78. Вопросы, по которым регулирующие органы должны принимать решения, являются самыми разнообразными: от выполнения нормативных функций (например, принятие правил о выдаче лицензий, установление условий сертификации оборудования) до выдачи лицензий, концессий или разрешений; кроме того, к кругу таких вопросов относятся следующие: изменение вышеупомянутых документов; утверждение контрактов или решений, предложенных регулируемыми компаниями (например, схемы доступа к сети или контракта на доступ); определение обязательства предоставлять определенные услуги и контроль за его исполнением; надзор над поставщиками общедоступных услуг (в частности, применительно к соблюдению условий лицензий, норм, производственных целевых заданий); установление или корректировка тарифов; проверка субсидий, исключений или иных льгот, которые могут нанести ущерб конкуренции в соответствующем секторе; санкции; и урегулирование споров.

f) Состав регулирующих органов и их персонал

79. Доверие инвесторов и общественности в целом к профессионализму, компетентности, эффективности и добросовестности механизма регулирования в значительной степени зависит от того, на кого возложены эти функции. В этой связи важнейшее значение имеют порядок назначения регулирующих органов и их сотрудников, их квалификация и опыт, а также правила их работы.

80. Создавая регулирующий орган, некоторые страны избрали вариант, предусматривающий назначение одного должностного лица, в то время как большинство других государств предпочли учредить регулиющую комиссию. Создание комиссии может дать более надежные гарантии против оказания ненадлежащего давления или лоббирования и может ограничить риск принятия поспешных решений по регулированию. С другой стороны, регулирующий орган, состоящий из одного должностного лица, может принимать решение более оперативно и может быть более подотчетен. С тем чтобы облегчить управление процессом принятия решения в рамках регулирующей комиссии, число ее членов часто поддерживается на незначительном уровне (обычно три-пять членов). Назначения четного числа членов часто стараются избежать с тем, чтобы не допустить создания тупиковой ситуации, хотя, конечно, может быть предусмотрен такой порядок, при котором голос председательствующего будет решающим.

81. В целях укрепления автономии регулирующего органа к процессу назначения его членов могут быть привлечены различные учреждения; в некоторых странах члены регулирующих органов назначаются главой государства на основе списка, представленного парламентом; в других странах исполнительные органы правительства назначают членов регулирующего органа при условии утверждения парламентом или из числа кандидатур, представленных парламентом, ассоциациями пользователей или другими органами. От членов регулирующих органов часто требуется наличие минимальной профессиональной квалификации, а также отсутствие коллизии интересов, поскольку это может служить препятствием для назначения на должность. Мандаты членов регулирующих комиссий могут истекать в различные сроки, с тем чтобы не допустить полной смены или назначения всех членов одной и той же администрацией; такая практика также способствует преемственности в процессе принятия решений по регулированию. Назначения часто производятся на фиксированный срок, который может быть невозобновляемым и

который может быть прекращен до истечения только по ограниченному числу причин (например, осуждение за совершение преступления, психическое расстройство, грубая небрежность или пренебрежение обязанностями). Некоторые требования распространяются на весь персонал регулирующего учреждения. Во многих случаях законы предусматривают благоприятный кадровый режим, включая адекватную шкалу заработной платы, с тем чтобы привлечь квалифицированных кандидатов и снизить риск коррупции. Регулирующим органам часто приходится иметь дело с квалифицированными юристами, бухгалтерами и другими экспертами, работающими в регулируемом секторе, и им необходимо обладать такими же опытом, навыками и профессионализмом, либо опираясь на собственные кадры, либо при помощи найма внешних консультантов, когда это необходимо. Регулирующим органам часто разрешается заключать с внешними экспертами договоры о выполнении определенных задач по регулированию, за исключением принятия окончательных решений.

g) Бюджет регулирующего органа

82. Надлежащая укомплектованность кадрами и уровень заработной платы, бюджет на привлечение внешних экспертов и подготовку кадров, а также источники стабильного финансирования - все это имеет важнейшее значение для успешной деятельности регулирующего органа. Во многих странах бюджет регулирующего учреждения финансируется за счет платежей и иных сборов с регулируемого сектора. Платежи могут быть установлены в качестве процентной доли от оборота регулируемых компаний или могут взиматься за выдачу лицензий, концессий и других разрешений. В некоторых странах бюджет учреждения в случае необходимости пополняется за счет переводов бюджетных средств, предусмотренных в ежегодных финансовых законах, однако такой порядок создает элемент неопределенности, что может неблагоприятно сказаться на автономии регулирующего органа.

4. Процесс и процедуры регулирования

83. Любые рамки регулирования включают процедурные нормы, определяющие порядок выполнения различными учреждениями возложенных на них различных полномочий по регулированию.

a) Требования о предоставлении информации

84. Для того чтобы дать регулирующим органам возможность выполнять свои обязанности, в законодательстве, как правило, устанавливаются специальные обязательства для регулируемых секторов, в том числе обязательство предоставлять регулирующему органу точную и своевременную информацию о функционировании компаний, а регулирующие органы наделяются специальными правами по обеспечению исполнения этих обязательств. К их числу может относиться право на направление запросов и проведение аудиторских проверок, включая тщательные аудиторские проверки показателей исполнения и соблюдения соответствующих норм; право налагать санкции на компании, отказывающиеся от сотрудничества; право устанавливать запреты или, по меньшей мере, возбуждать процедуры, ведущие к установлению запретов, или возбуждать штрафные процедуры, направленные на обеспечение предоставления информации.

85. От регулируемых компаний, как правило, требуется хранить финансовые счета и ведомости и предоставлять их в распоряжение регулирующего органа, а также составлять подробную калькуляцию издержек, которая позволит регулирующему органу контролировать различные аспекты деятельности компании по отдельности. Финансовые операции в отношениях между компанией и ее дочерними компаниями могут также потребовать тщательной проверки, поскольку компании могут попытаться перевести доходы в нерегулируемые предприятия или иностранные дочерние предприятия. На регулируемых предприятиях также могут действовать требования к подробной технической и производственной отчетности. В то же время регулируемые предприятия всегда будут более осведомлены о структуре своих затрат, чем регулирующие органы, и будут раскрывать только ту информацию, которую от них действительно требуется предоставить, и только таким образом, который в наибольшей степени отвечает их интересам.

86. Поощрение конкуренции в соответствующем секторе инфраструктуры представляет собой один из методов решения этой фундаментальной проблемы информационной асимметрии. Одно из преимуществ внедрения конкуренции состоит в том, что в распоряжение регулирующего органа поступают многочисленные наблюдения и точки отсчета, которые позволяют ему определить, являются ли предложения или заявления регулируемой компании обоснованными и отвечают ли они публичным интересам. Информация о затратах или техническая информация, полученная от конкурентов, может, например, позволить регулирующему органу отказать в повышении ставок, основывающихся на таких затратах, которые выше средних по соответствующему сектору (см. главу VII "Этап эксплуатации", ___).

b) Процедуры

87. Доверие к процессу регулирования требует прозрачности и объективности независимо от того, осуществляются ли полномочия по регулированию правительственным департаментом, или министром, или автономным регулирующим органом. Правила и процедуры должны быть объективными и ясными, с тем чтобы обеспечивать справедливость и беспристрастность. В целях прозрачности следует установить законодательное требование об их опубликовании. В принимаемых в порядке регулирования решениях следует указывать причины, на которых они основываются, и такие решения должны быть доступны для заинтересованных сторон, что может быть обеспечено с помощью их опубликования или других надлежащих средств.

88. Прозрачность может быть еще более укреплена, если, как это требуется в соответствии с некоторыми законами, регулирующий орган будет публиковать ежегодный отчет о состоянии соответствующего сектора, о решениях, принятых им за отчетный период, о возникших спорах и путях их урегулирования и т.д. Такой ежегодный отчет может также включать счета регулирующего органа и аудиторское заключение по ним, составленное независимым аудитором. Кроме того, во многих странах законодательство требует, чтобы этот ежегодный отчет представлялся одному из парламентских комитетов.

89. Принимаемые в порядке регулирования решения могут затронуть интересы различных групп, включая заинтересованного поставщика общедоступных услуг, его нынешних или потенциальных конкурентов, а также коммерческих или некоммерческих пользователей. Во многих странах процесс регулирования (независимо от того, управляется ли он каким-либо учреждением или министерством) включает процедуры консультаций в связи с принятием важных решений или рекомендаций. В некоторых странах такие консультации проводятся в форме публичных слушаний, а в других предусматривается подготовка консультативных записок, по которым запрашиваются комментарии заинтересованных групп. В некоторых странах также созданы консультативные органы, состоящие из пользователей и других заинтересованных сторон, и установлено требование о том, чтобы запрашивалось их мнение по важным решениям и рекомендациям. Для повышения прозрачности комментарии, рекомендации или мнения, выработанные в ходе процесса консультаций, могут публиковаться или могут обеспечиваться иные возможности для публичного ознакомления с ними.

c) Урегулирование споров

90. В связи с предоставлением услуг в области инфраструктуры могут возникать самые различные разногласия или споры, рассмотрение многих из которых будет, как правило, входить в компетенцию судебной системы; речь идет, например, о спорах между поставщиками общедоступных услуг и их поставщиками и персоналом. Это же относится к спорам между поставщиками общедоступных услуг и пользователями, хотя потребители (или ассоциации потребителей) могут в дополнение к этому обладать правом представлять жалобы в регулирующий орган. Большинство крупных споров, переданных на разрешение регулирующему органу, будет, по всей вероятности, возникать между поставщиками услуг в области инфраструктуры, например, применительно к процедурам предоставления доступа или подключения.

91. Другой вид разногласий, которые могут возникнуть между регулируемыми компаниями и регулирующим органом или правительством, связан с изменением лицензии или тарифной формулы. Эти разногласия часто рассматриваются регулирующим органом, решение которого может быть обжаловано.

92. Кроме того, в законодательных актах, устанавливающих организационную структуру соответствующего сектора, в договорах о защите инвестиций и в положениях лицензий или контрактов часто устанавливается право инвесторов обращаться к международному коммерческому арбитражу для разрешения споров между правительством и соответствующей организацией в случае предполагаемого нарушения контракта (см. главу XI "Урегулирование споров", ___).

93. Поскольку любые такие споры могут оказать неблагоприятное воздействие на операции соответствующей компании и с учетом общедоступного характера большинства услуг в области инфраструктуры, согласно многим законодательным актам (а также положениям лицензий и контрактов) создаются механизмы, позволяющие урегулировать разногласия оперативно и без обращения к судам, регулирующему органу или арбитражу. К числу таких процедур могут относиться техническая экспертиза, аудиторская проверка или сертификация независимой третьей стороной, а также создание постоянных согласительных групп или механизмов.

d) Санкции

94. Во многих странах законодательство предоставляет регулирующему органу принудительные или штрафные полномочия. Такие полномочия могут включать право на изменение лицензии, концессии или разрешения или на приостановление их действия или аннулирование; право определять условия контрактов между поставщиками общедоступных услуг (например, применительно к соглашениям о подключении или доступе); право возбуждать процедуры по разукрупнению доминирующего поставщика общедоступных услуг; право выдавать запреты и приказы поставщикам общедоступных услуг; право налагать гражданско-правовые санкции, в том числе штрафы за любые задержки в осуществлении решения регулирующего органа; и право обращаться с ходатайством о возбуждении уголовного или иного судебного разбирательства.

e) Обжалование

95. Законодатели часто предусматривают процедуры обжалования решений регулирующего органа. В то же время, с тем чтобы не допустить создания неясностей в режиме регулирования, которые могут возникнуть в результате жалоб, направленных в первую очередь на затягивание вступления в силу решений, принимаемых в порядке регулирования, в законодательстве многих стран основания для обжалования ограничиваются. В силу этого целесообразно попытаться установить сбалансированность между защитой законных прав регулируемого сектора и доверием к функционированию системы регулирования. Часто важнейшее значение имеет оперативность принятия решений. Например, отказ конкуренту в предоставлении доступа может вызвать банкротство конкурента, если этот вопрос не будет урегулирован оперативно. Если предусматривается право на обжалование, то обжалование должно производиться в такой орган, который обладает необходимым опытом и специальными знаниями для вынесения решения по соответствующему вопросу. Согласно некоторым законам поставщикам общедоступных услуг предоставлено право обжаловать некоторые решения регулирующего органа общенациональным властям, отвечающим за вопросы конкуренции, а согласно другим законам такое обжалование должно производиться в административные или обычные суды.