ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

TD

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/MEM.3/2
6 January 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Рассчитанное на несколько лет совещание экспертов по услугам, развитию и торговле: регулятивные и институциональные аспекты
Женева, 17-19 марта 2009 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

Услуги, развитие и торговля: регулятивные и институциональные аспекты

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

В настоящей записке рассматриваются регулятивные и институциональные рамки (РИР) для инфраструктурных услуг (ИУ), таких, как телекоммуникации, транспорт, энергоснабжение и финансовые услуги (ФУ). Эти секторы имеют основополагающее значение с точки зрения экономической эффективности, роста и конкурентоспособности стран, развития людских ресурсов и достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ). Данная записка подготовлена с учетом Аккрского соглашения, в котором признается роль услуг в развитии экономики и значение РИР для развития конкурентоспособных секторов услуг (пункт 94 b)) в развивающихся странах (РС). В записке анализируется вопрос о том, как лучше разрабатывать РИР и повысить их эффективность, и делается вывод о том, что какой-либо универсальной модели РИР не существует. Скорее, в рамках оптимальных подходов следует принимать во внимание национальную специфику социально-экономического развития и регулятивного, институционального и кадрового потенциала.

GE.09-50012 (R) 090209 090209

Введение

1. В настоящей записке рассматриваются тенденции и важнейшие особенности ИУ и обсуждаются основания для их регулирования, при этом делается акцент на экономическое регулирование. В ней изучаются возможные пути достижения целей регулирования в условиях, когда экономическая среда для ИУ становится более конкурентной и степень ее либерализации повышается. На основе ряда примеров и уроков, извлеченных правительствами по результатам использования различных РИР для достижения целей государственной политики, в ней рассматривается особый случай финансовых услуг (ФУ), поскольку в этом секторе возник серьезный сбой регулятивных и институциональных механизмов, приведший к нынешнему мировому экономическому кризису. В записке предметно анализируются вызовы, с которыми столкнулись РС, и обсуждаются варианты укрепления потенциала для РИР в развивающихся странах. В заключение обсуждается взаимосвязь между международными торговыми соглашениями и РИР.

I. Тенденции

2. **Эффективные и доступные ИУ являются одной из составляющих социально-экономического развития.** Они могут стать катализатором диверсификации экономики; укрепить внутренний потенциал предложения, повысить его эффективность и конкурентоспособность экспорта; способствовать достижению ЦРДТ и содействовать интеграции стран в мировую экономику. В числе важнейших параметров некоторых ИУ можно выделить то, что они относятся к разряду сетевых услуг, являются естественными монополиями и представляют собой становой хребет экономического развития. Некоторые ИУ являются общественными благами или им присущи особые характеристики (например, эффект масштаба или охвата). В случае многих из них очень высока капиталоемкость, срок эксплуатации активов велик (25-50 лет) и существующие фонды трудно перепрофилировать для использования в других отраслях. В сегментах некоторых ИУ технический прогресс размывает эти характеристики (например, в случае новейших телекоммуникационных услуг). ФУ, не являясь ни типичным примером сетевых услуг, ни естественной монополией, заслуживают, однако, особого внимания в силу важности жизнеспособных и стабильных финансовых систем для обеспечения экономического роста и развития.

3. **ИУ тесно связаны с другими видами экономической деятельности, в том числе с промышленностью и домашними хозяйствами, и являются ключевым вводимым ресурсом в такую экономическую деятельность.** К тому же они сами по себе образуют крупные секторы экономики, поскольку мировые рынки ИУ исключительно велики и

быстро расширяются в условиях увеличения численности населения и повышения уровня дохода, особенно в развивающихся странах. По имеющимся оценкам, совокупный мировой годовой доход от ИУ составляет 13 трлн. долл., или 24% от совокупного мирового ВВП (2007 год). Сектор ИУ является важным источником рабочих мест, и непосредственно на него приходится примерно 10% мировой занятости (телекоммуникации - 0,5%, электро- и водоснабжение вместе взятые - 1%, транспорт - 6% и финансовые услуги - 3% от общего числа занятых во всем мире). Кроме того, при наличии мощных прямых и обратных связей в экономике ИУ помогают создавать рабочие места во многих смежных секторах.

4. **Объемы торговли ИУ значительны и продолжают возрастать.** В общей сложности на ИУ приходится свыше 35% мировой торговли услугами, в том числе на транспорт - 22,5%, финансовые услуги - 10,2%, телекоммуникации - 2,3% и на электро- и водоснабжение - более 2% (2007 год). Торговля ИУ также расширяется быстрыми темпами: в период 2004-2007 годов годовые темпы роста экспорта в транспортном секторе составляли 14%, в секторе телекоммуникации - свыше 16%, а в случае ФУ они превысили 21%, в то время как в целом годовые темпы роста мирового экспорта услуг были выше 13%.

5. Исторически многие ИУ предоставлялись государством. **Три десятилетия назад возникла глобальная тенденция к расширению масштабов коммерциализации и приватизации** (включая государственно-частные партнерства (ГЧП), концессии или договоры типа "строительство-эксплуатация-передача (СЭП)"), конкуренцию и торговлю ИУ. В 1990-е годы в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой в интересах повышения качества и эффективности ИУ осуществлялись инфраструктурные реформы, давшие неоднозначные результаты. Реформы в секторе ИУ осуществлялись в рамках разработанных международными финансовыми учреждениями (МФУ) более общих программ рыночных реформ и структурной перестройки (например, в 1980-е годы программы Всемирного банка были направлены на расширение масштабов приватизации и повышение конкуренции в секторе телекоммуникаций в Латинской Америке и странах Карибского бассейна). Зачастую эта работа велась в сложных экономических, политических и институциональных условиях, поскольку низкие или отрицательные темпы роста усугублялись нищетой, безработицей и проблемами распределения.

6. **В качестве важных компонентов этих реформ страны создавали национальные системы регулирования.** Для выправления сбоев рыночного механизма и уменьшения остроты нежелательных социально-экономических последствий системы регулирования были нацелены, в частности, на поощрение развития секторов услуг. Нередко создание

независимых регулятивных учреждений являлось ключевым элементом реформы. Однако не во всех странах системы регулирования оказались успешными или достаточными, и по-прежнему между развивающимися и развитыми странами сохраняется значительный разрыв в количестве и качестве имеющихся ИУ. В прошлом десятилетии имели место сбои регулятивных механизмов в секторе ИУ. Опыт Соединенного Королевства (железные дороги) и Калифорнии (электроснабжение) и нынешний финансовый кризис показывают, что работа регулятивных механизмов может нарушаться даже в странах с мощными и хорошо развитыми РИР. Это наглядно свидетельствует о необходимости переосмысления и надлежащей разработке РИР.

7. **Для ИУ характерна двоякая тенденция к увеличению частных финансовых потребностей и расширению инвестиционных потоков.** Ежегодные инвестиционные потребности в области ИУ приближаются к 2 трлн. долл., что составляет 3% от глобального ВВП. Каждому из таких секторов, как электроснабжение, водоснабжение, телекоммуникации и транспорт, ежегодно требуются вложения капиталов порядка 200-300 млрд. долларов. Приток ПИИ в сектор ИУ увеличивается, в том числе по линии Юг-Юг. Глобальный суммарный объем ввезенных ПИИ в секторе ИУ возрос с 25 млрд. долл. (1990 год) до более 800 млрд. долл. (2005 год), а доля таких инвестиций в совокупном объеме ПИИ увеличилась с менее 2% до 8% во всем мире (и с 4% до 16% в развивающихся странах). На развивающиеся страны приходится 25% от суммарного общемирового объема ПИИ в секторе ИУ (к 2006 году - 200 млрд. долл.). Помимо государственных и частных внутренних источников крупным источником финансирования инфраструктуры для развивающихся стран выступают ТНК[1]. Дополнением к ПИИ выступает ОПР, объемы которой составляют около 11 млрд. долл. в год (2002–2007 годы).

8. **Технологии и инновации,** являясь основой для появления более сложных/новых услуг, изменили общую среду регулирования ИУ. В телекоммуникационном секторе услуги протокола голосовой Интернет-связи (VoIP) постепенно заменяют традиционные публичные коммутационные телефонные сети, обусловливая необходимость технологической нейтральности практики регулирования[2]. В секторе финансовых услуг электронное финансирование и научно-технический прогресс приводят к снижению роли финансовых посредников, облегчают трансграничную торговлю и подстегивают развитие инновационных "розничных" финансовых продуктов, таких, как производные финансовые инструменты, свопы и т.д., и финансовых учреждений (хедж-фондов). При всей своей привлекательности (более высокой доходности) эти продукты в то же время сопряжены с более высоким риском, требуя от регулятивных органов адаптации к новым реалиям.

---

[1] UNCTAD. *World Investment Report 2008*.
[2] ITU. *Trends in Telecommunication Reform 2008*.

9. **В случае многих ИУ имел место процесс разукрупнения.** В секторе электроэнергии в результате реформ были разделены четыре основных компонента: производство, передача, распределение и розничная продажа электроэнергии. В секторе телекоммуникационных услуг выделились местные линии связи. Разукрупнение представляет собой сложный процесс: например, при переходе от вертикально-интегрированных предприятий к отдельным структурам повышается риск, связанный с установлением новых цен в отношениях между генерирующими предприятиями и распределительными компаниями. В сегменте финансовых услуг в результате развития этого процесса покупатели получают возможность приобретать конкретные финансовые услуги у различных поставщиков. В развивающихся странах степень разукрупнения по-прежнему ниже.

10. **Новые возможности открывает совместное использование инфраструктуры.** Совместное использование инфраструктуры может происходить на уровне секторов ИУ (т.е. использование объектов, существующих в одном секторе, для снижения затрат на создание сети в другом, например прокладка телефонных кабелей вдоль линий водоснабжения) или на уровне стран.

11. Глобальная тенденция к **регионализму** проявляется и в случае ИУ, при этом региональная торговля ИУ расширяется (в том числе по линии Юг-Юг) и инфраструктурные услуги охватываются региональными торговыми соглашениями (РТС) (в частности, положениями их разделов, посвященных либерализации услуг и/или инвестиций). Во многие РТС включены конкретные положения по регулятивным и институциональным вопросам, включая механизмы сотрудничества, подготовку кадров, региональные центры передового опыта и т.д. В рамках интеграции в пределах ЕС предусмотрены возможности оказания технической помощи и помощи в укреплении потенциала, для того чтобы помочь новым или будущим членам внедрить общий свод законодательных актов, охватывающий ключевые аспекты регулирования и институциональных структур в секторе ИУ в более либерализованной и конкурентной среде.

II. Почему нужно регулировать?

12. **Действенные рамки политики, законодательства и регулирования, опирающиеся на институциональную поддержку, крайне важны для эффективного оказания ИУ и повышения общественного благосостояния.** Способность государства обеспечить действенные РИР для ИУ имеет ключевое значение для общего функционирования экономики. Во-первых, целью регулирования является выправление сбоев рынка (например, информационных асимметрий, естественных монополий,

внешних факторов) и создание стабильной и конкурентной рыночной среды, способствующей осуществлению инвестиций, участию частного сектора и эффективному предоставлению ИУ. Во-вторых, регулирование нацелено на достижение других ключевых целей внутренней политики (например, защита потребителей, создание внутреннего потенциала предложения, охрана окружающей среды, борьба с изменением климата) и обеспечение всеобщего доступа (ВД) к услугам первой необходимости. Однако РИР сопряжены и с определенными издержками, поскольку для их реализации требуются административные и кадровые ресурсы, требующиеся в свою очередь и предприятиям, которым придется соблюдать эти нормы.

13. **Общего согласованного определения термина "регулирование" не существует.** В самом широком смысле имеется в виду процесс воздействия на оказывающую влияние на другие секторы экономическую или иную деятельность и контролирование и направление такой деятельности с помощью государственной политики и мер, которые осуществляются на различных уровнях - национальном, региональном и международном. Международные подходы могут оказываться особенно уместными для определенных секторов (например, финансового (Базель); телекоммуникаций (МСЭ); энергетики (Глобальная энергетическая сеть; Всемирный форум регулирующих органов в секторе энергетики)). Региональное регулирование нередко связано с региональной интеграцией, гармонизацией и сотрудничеством. Система регулирования охватывает как меры регулирования (например, законодательство, директивы, стандарты и процедуры), которые ориентируют рыночные сделки на желаемые результаты (суть регулирования), так и регулятивные институты, отвечающие за разработку и внедрение правил, а также за контроль над их соблюдением и обеспечение такого соблюдения (регулятивное управление). Все регулирование в области ИУ можно свести в две обширные - и порой пересекающиеся - категории: техническое и экономическое регулирование. В некоторых случаях проводят разграничение между экономическим регулированием и регулированием в области конкуренции, в других же эти сферы объединяются.

14. **Техническое регулирование** зачастую осуществляется по секторам. Оно охватывает разработку и внедрение производственных и технологических стандартов по вопросам, например, охраны/безопасности, качества, надежности, отношения с клиентами или охраны окружающей среды и изменения климата. Технические стандарты, как правило, увязываются с физическими аспектами и техническим обслуживанием инфраструктурных сетей и служб. В качестве примеров можно упомянуть стандарты по таким вопросам, как сведение к минимуму сбоев на линии, распределение полос пропускания для широкополосной связи и обеспечение уровней емкости данных для цифровых трактов (телекоммуникации); стандарты для сокращения перерывов в обслуживании и стабилизации частоты выходного напряжения (электроснабжение);

стандарты для обеспечения качества воды для бытовых целей, стимулирования водосбережения, регулирования вопросов отбора или расхода воды; или стандарты обеспечения охраны/безопасности пассажиров и грузов или для обеспечения гармонизции контейнерных стандартов в целях облегчения перевалки.

15. **Объектом экономического регулирования** являются сходные для всех ИУ вопросы, включая создание конкурентной среды для участия частного сектора, определение ориентиров для ценообразования и обеспечения качества услуг, защита интересов потребителей, привлечение и регулирование ПИИ в целях обеспечения благоприятных для процесса развития результатов, обеспечение всеобщего доступа к услугам (ВД) для неимущих и уязвимых слоев населения, устранение неблагоприятных эффектов при распределении доходов и национального богатства и достижение целевых уровней эффективности и снижения затрат. Экономическое регулирование призвано обеспечить функционирование конкурентных рыночных структур в отраслях, для которых характерны сбои рыночного механизма. В свою очередь законодательство, политика и регулирование по вопросам конкуренции направлены на обеспечение и стимулирование конкуренции в интересах повышения благосостояния потребителей. К числу инструментов законодательства по вопросам конкуренции, как правило, относятся контроль над слияниями и запрещение антиконкурентной практики, например злоупотреблений господствующим положением на рынке и соглашений об установлении цен и разделе рынка. Одно из главных отличий между экономическим регулированием и законодательством/политикой в области конкуренции состоит в том, что первое, как правило, носит общий характер и осуществляется заранее (например, создание стимулов для инвесторов, предоставление льгот, определение допустимых уровней цен), в то время как вмешательство органов по вопросам конкуренции осуществляется постфактум и в индивидуальном порядке.

III. Экономическое регулирование

16. Несмотря на широкое признание необходимости регулирования сферы услуг, гораздо меньше согласия в вопросе о том, что же представляет собой правильное регулирование. Для того чтобы регулирование содействовало обеспечению экономического роста, социального благоденствия и экологической устойчивости и позволяло получать результаты, отвечающие ожиданиям основных участников (например, потребителей, операторов, инвесторов), оно должно быть результативным (достижение запланированных целей) и эффективным (достижение целей при минимуме затрат). Результативность зависит от двух аспектов: первый из них касается регулирования, т.е. речь идет о качестве регулятивных решений (существо), в то время как второй связан с институтами и процедурами. т.е. речь идет о качестве управления регулятивной

деятельностью. Эффективности и результативности следует добиваться в рамках других задач государственной политики, таких как охрана здоровья и труда, искоренение нищеты, обеспечение всеобщего доступа к услугам, качество окружающей среды и цели культурного или этического порядка. Ниже освещаются некоторые важнейшие основные аспекты, связанные с экономическим регулированием.

17. **Регулирование цен** влечет последствия для рыночных структур, конкуренции между компаниями, инвестиционной деятельности и благосостояния потребителей. Задача состоит в том, чтобы определить уровень цен, обеспечивающий социально приемлемый баланс интересов инвесторов и потребителей. Достаточная норма окупаемости позволит транснациональным корпорациям (ТНК) реализовывать устойчивые программы физических инвестиций в интересах будущих потребителей. Существуют два основных метода установления цен: согласно методике на основе нормы прибыли цены устанавливаются с покрытием капитальных и эксплуатационных затрат компании плюс согласованный "справедливый" коэффициент окупаемости капиталовложений; в случае методики верхнего ценового предела цены устанавливаются заранее и прибыль компании зависит от понесенных капитальных и эксплуатационных издержек.

18. И тому, и другому методу присущи свои плюсы и минусы; например, механизмы с использованием нормы прибыли могут порождать стимулы для завышения затрат, в то время как установление верхнего предела цен может приводить к недостаточной капитализации. Выбор соответствующего метода зависит, например, от качества национальных систем отчетности/аудита; институционального экономического/технического потенциала и инвестиционных потребностей. Имеет значение и уровень экономического и институционального развития: многие развивающиеся страны вначале прибегали к установлению верхних пределов цен (порой предусматривая высокие начальные цены для привлечения капитала и обеспечения жизнеспособности компаний) и затем по мере создания институционального потенциала переходили к гибридным вариантам, сочетающим элементы обоих подходов. Гибридные методы нередко создают основу для постепенного перехода к режимам, базирующимся на норме прибыли, и позволяют облегчить распределение бремени между потребителями и поставщиками услуг.

Вставка 1. Гибридное ценообразование

В **Чили** использовался гибридный вариант ценообразования (в электроэнергетике) с установлением цен (с интервалом в шесть месяцев) на базе ожидаемых средних предельных издержек на предстоящий 48-месячный период. После засухи 1998-1999 годов (в результате которой возможности производства гидроэлектроэнергии в Чили сократились) и в 2004 году, когда **Аргентина** ввела ограничения на экспорт природного газа, возникали трудности в связи с применением этой жесткой формулы ценообразования. Рост цен на электроэнергию не допускался, в результате чего компании были вынуждены пересматривать свои решения об осуществлении вложений в создание новых генерирующих мощностей. В мае 2005 года было проведено дерегулирование цен. Опыт показал, в частности, что в интересах обеспечения роста и эффективности ценовые механизмы должны отражать реалии рынка. В 2005 году в **Южной Африке** было создано Национальное агентство по регулированию в энергетическом секторе (НЕРСА) - межотраслевое независимое регулирующее учреждение (НРУ) для сектора энергоснабжения, включая газ и нефть. Цены на электроэнергию устанавливаются главным образом с использованием методики на основе нормы прибыли для национальной компании по производству электроэнергии "Эском", причем муниципальные власти, управляющие компаниями по распределению электроэнергии, вправе сдерживать уровень цен. В условиях высоких темпов экономического роста в Южной Африке возникла нехватка электроэнергии (2008 год), в результате чего компания "Эском" была вынуждена отключать крупных промышленных потребителей. Опираясь на методику на базе нормы прибыли, "Эском" подала заявку на 60-процентное повышение тарифов на электроэнергию. НЕРСА утвердило повышение только на 13%, запланировав, однако, в предварительном порядке на предстоящие три года ежегодное увеличение цены на электроэнергию в размере 20-25%. Муниципальные власти выступили против такого повышения, опасаясь, что оно ударит по благосостоянию домашних хозяйств и жизнеспособности мелких предприятий. В соответствии с политикой Южной Африки по вопросам ВД НЕРСА предусмотрело изъятия, в соответствии с которыми повышение цен не распространялось на потребителей с низким доходом. Таким образом, опыт, в частности, показывает, что независимые регулирующие учреждения (НРУ) должны взвешенно оценивать необходимость учета интересов малоимущих потребителей, не забывая о необходимости осуществления инвестиций для обеспечения увеличения мощностей в будущем.

19. **Регулирование по вопросам ВД**[3] направлено на расширение всеобщего доступа к услугам для малоимущих слоев населения, населения отдаленных районов и тех, кто находится в неблагоприятном положении в иных отношениях. Нередко малоимущие потребители остаются за пределами сетей обслуживания, и одним из важных принципиальных вопросов является нахождение верного решения, позволяющего увязать потребности подключения неохваченного населения с необходимостью обеспечения большей доступности услуг для тех, кто уже обслуживается. В некоторых случаях улучшить обслуживание с охватом тех, кто лишен доступа к услугам, позволяет появление на рынке новых поставщиков услуг. Зачастую возникает потребность в регулировании, например для поддержки коммунальных инициатив, предоставления субсидий, выполнения обязательств в отношении всеобщего обслуживания (ОВО) (налагаемых на поставщика услуг в целях расширения сети обслуживания с покрытием определенных неохваченных районов или для оказания услуг по доступным ценам). ОВО имеют ключевое значение в тех случаях, когда исходя из обычных соображений коммерческой прибыльности поставщики не предоставляли бы соответствующие услуги. В интересах практической реализации ОВО должны быть реалистичными и четко определенными; оставлять достаточно стимулов для осуществления; предусматривать возможность корректировки - но не просто по своему усмотрению - и учитывать технологический прогресс. Помимо этого, важное значение имеют процедурные аспекты, в том числе процессы выработки ОВО с привлечением широкого круга участников; защита интересов потребителей; надлежащий контроль за достижением поставленных целей; информационные требования.

20. Возникающие при этом проблемы касаются финансового обеспечения и финансирования ОВО, например в рамках программ трансфертов, с использованием в том числе субсидий, фондов всеобщего обслуживания, выплат по линии социального обеспечения или специальных бюджетных ассигнований. В связи с ОВО возникают и определенные опасения, в частности относительно того, что они могут не оказаться эффективными и результативными; ограничивать конкуренцию на рынках; влиять на финансовую жизнеспособность компаний (в тех случаях, когда они не могут окупить капиталовложения); или же не обеспечивать защиту интересов потребителей. Трудности практической реализации связаны с неадекватностью механизмов обеспечения соблюдения установленных норм и постановкой чрезмерно масштабных целей. Таким образом, при осуществлении ОВО развивающимся странам требуется гибкость и они должны иметь возможности для проб и ошибок.

---

[3] Справочная записка ЮНКТАД "Всеобщий доступ к услугам" (TD/B/COM.1/EM.30/2) и Доклад о работе совещания экспертов по всеобщему доступу к услугам (TD/B/COM.1/EM.30/3).

21. Для оказания поддержки малоимущим или не охваченным обслуживанием слоям населения правительства также применяют **субсидии**. По мере развития конкуренции перекрестное субсидирование все шире заменяется прямыми (нетарифными) субсидиями для малоимущих потребителей. Возникающие при этом проблемы связаны с правильным определением адресной аудитории получателей субсидий, для чего требуется наличие серьезных информационных и административных возможностей. Одним из главных вопросов является выбор инструментов вмешательства со стороны предложения или же спроса (например, введение финансовых стимулов, побуждающих компании расширять возможности доступа, или же предоставление субсидий потребителям).

Вставка 2. Всеобщий доступ

Параллельно с внедрением конкуренции в телекоммуникационном секторе **Перу** разработала программу субсидирования для финансирования инвестиций в интересах развития этого сектора в сельских районах. Орган по регулированию сектора телекоммуникаций осуществляет управление фондами и отбор проектов на предмет их осуществления, при этом за утверждение проектов отвечает отраслевое министерство. Средства фондов накапливаются за счет 1-процентного сбора с оборота компаний. Полагается, что данный проект позволил успешно использовать государственные средства для создания телефонной сети в сельских районах, обеспечив обслуживание местного населения, для которого ранее доступ к таким услугам был либо вообще невозможен, либо затруднен.

22. Проблемы, возникающие в развивающихся странах в области **политики и регулирования по вопросам инвестиций**, связаны с масштабами инвестиционных потребностей в инфраструктурном секторе; дефицитом финансирования и необходимостью увязки различных целей политики для обеспечения того, чтобы осуществляемые инвестиции вносили позитивный вклад в экономику принимающих стран, например в развитие их производственных мощностей. Издержки и положительные стороны участия ТНК зависят от политики и регулирования в принимающих странах (включая регулирование цен). Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) и другие формы участия ТНК могут дополнять деятельность отечественных фирм, предоставляющих инфраструктурные услуги в развивающихся странах, однако в связи с участием ТНК могут возникать и новые проблемы в области регулирования (например, увеличение числа объектов регулирования; рыночная власть; вытеснение предприятий; превращение государственных монополий в иностранные частные монополии; пересмотр концессионных договоров; уход ТНК). Хотя подобные проблемы носят особенно выраженный характер в развивающихся странах, они встают и в случае более развитых систем регулирования. Необходимы адекватные РИР для расширения участия ТНК и

обеспечения оптимальных результатов в плане финансовой и физической доступности и других результатов, благоприятствующих процессу развития.

23. **Связанные с конкуренцией моменты** нацелены на внедрение конкурентных рыночных структур в отраслях, для которых характерны сбои рыночного механизма из-за невозможности реализации эффекта масштаба или охвата или из-за информационной асимметрии, внешних факторов и естественных монополий с сопутствующими последствиями в плане распределения дохода и богатства. В большинстве секторов ИУ в результате реформирования (например, приватизации, корпоратизации, разукрупнения вертикально интегрированных государственных предприятий) возрастает необходимость конкурентной политики и регулирования. Особое значение регулирование цен и услуг приобретает на тех рынках, где развитие конкуренции маловероятно (например, в случае естественных монополий). Разъединение услуг и технологических инноваций нередко создает возможности для конкуренции в большинстве сегментов цепочки создания стоимости. В случае некоторых ИУ одной из важных задач, которые должны решаться с помощью регулирования вопросов конкуренции, является обеспечение доступа к звеньям, являющимся "узким местом" в системе. В ряде стран регулирование в секторе телекоммуникаций практически полностью представляет собой практический вариант конкурентной политики (директивы ЕС по вопросам телекоммуникаций основываются на нормах политики ЕС по вопросам конкуренции). В секторе финансовых услуг проблемы в области конкуренции касаются затрат, сопряженных со сменой поставщика (например, потребительское финансирование); внешних факторов (например, электронное финансирование); доступа к сетевым услугам (например, платежные, распределительные и информационные системы) и задач, возникающих в связи с тенденцией к осуществлению слияний и приобретений и в связи с усложнением и глобализацией рынков финансовых услуг. Проблемы общего характера возникают в связи с фирмами, устанавливающими чрезмерно высокие цены или прибегающими к методам недопущения выхода новых конкурентов на рынок.

24. **Регулирование по вопросам защиты интересов потребителей** охватывает такие аспекты, как направление ответов на жалобы потребителей и урегулирование таких жалоб; обеспечение приемлемых вариантов выставления счетов и осуществления платежей; переносимость номера (телефонная связь), качество услуг и всеобщее обслуживание; продолжительность установки или ремонта; условия отказа от обслуживания. Зачастую нормы регулирования в вопросах защиты интересов потребителей носят межсекторальный характер и связаны с покупкой множества товаров и услуг и, соответственно, с инфраструктурными услугами. Отдельные инструменты помогают расширить размеры участия потребителей в процессах регулирования, например информационные карточки для граждан позволяют потребителям высказать

мнение по поводу обслуживания (например, в отношении цены, качества, эффективности и адекватности обслуживания).

IV. Институциональные вопросы

25. К числу ключевых факторов, определяющих качество регулирующих положений, относятся институты и процедуры (управление в вопросах регулирования). Создание специальных учреждений для реализации секторальной политики и регулирования и наблюдения за ними являются новым явлением: до 1990-х годов большинство ИУ относились к государственному сектору и их регулирование осуществлялось на основе саморегулирования или соответствующим министерством. Проводимая политика и применяемые тарифы отражали чаще не соображения эффективности и экономической устойчивости, а политические моменты.

26. **Существует два главных институциональных подхода: договорное регулирования и регулирование с созданием компетентного учреждения.** Возможно сочетание этих двух методов. В первом случае поставленные задачи решаются посредством заключения подрядных договоров на предоставление услуг, зачастую на конкурсной основе или в рамках ГЧП. Во втором варианте создается регулирующее агентство/учреждение для осуществления надзора за функционированием конкретного сектора. Выбор оптимальной системы зависит от экономических особенностей соответствующего сектора; технологических соображений, экономических, социальных, институциональных и политических характеристик страны и наличия людских и административных ресурсов.

27. **Регулятивные договоры** (включая ГЧП, сервисные контракты, договоры об управлении, арендные и концессионные договоры), как правило, используются при участии частного сектора, но они позволяют также повысить и результаты работы государственных предприятий. **В случае регулирования на договорной основе** инвестиционные решения принимаются непосредственно правительством, что требует глубокого понимания механизмов функционирования рынка и умения предвидеть различные возможные ситуации. Поскольку предусмотреть все возможные варианты трудно, в договоры следует включать оговорки о возможности пересогласования условий. Полезными могут оказаться внешняя поддержка и оговорки о международном арбитраже или гарантии Всемирного банка. Для осуществления контрактов и обеспечения соблюдения их условий требуется контроль, в связи с чем в развивающихся странах могут возникать проблемы из-за отсутствия необходимых возможностей. Трудности регулирования на договорной основе без предыдущего опыта работы регулятивных учреждений возникали в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Главные

проблемы связаны с тем, что инвесторы могут поступать исходя из своих стратегических интересов.

28. **Когда регулированием занимаются соответствующие учреждения,** правительство устанавливает юридически определенную процедуру, в соответствии с которой происходит разработка и обеспечение соблюдения условий поставки (включая цены). Регулятивные учреждения в состоянии адаптироваться к меняющимся условиям; в результате не столь необходимо предвидеть все возможные варианты. Диапазон полномочий регулирующих учреждений варьируется от консультативных до директивных с компетенцией в нескольких или многих вопросах и регулированием деятельности частных или государственных предприятий. В некоторых случаях регулирующие органы тесно связаны с деятельностью по разработке политики, определяя - вместе с правительством - верный "пакет мер" для достижения конкретного "пакета задач".

29. **В тех случаях, когда регулирование осуществляется и соответствующим учреждением, и на договорной основе,** регулятивные решения закрепляются положениями приватизационных или концессионных договоров - однако лишь на определенный период времени. Если регулированием занимаются компетентные учреждения, договоры могут использоваться (особенно на начальных этапах) для того, чтобы исключить или понизить вероятность возникновения регулятивного риска и неопределенности. Это полезно в тех случаях, когда регулирующий орган создан недавно, обладает ограниченным штатом сотрудников или же должен решать серьезные политические задачи (такие как повышение цен до уровня экономических издержек). Хотя данная модель способствует сокращению рамок дискреционного регулирования и снижению регулятивного риска, на определенном этапе возникает необходимость перехода к более дискреционной системе. В этой связи важно обеспечить согласованность и увязку законодательных норм и договорных положений.

30. **В том случае, когда регулированием занимаются компетентные учреждения, существует несколько моделей институциональных механизмов,** в том числе осуществление регулирования министерством или министерством и консультативным органом; учреждением по вопросам конкуренции или специализированным судебным органом; судами общей юрисдикции; учреждением, осуществляющим контроль за исполнением договоров и обеспечивающим соблюдение их условий или другим квазирегулятивным учреждением; или независимыми регулятивными органами.

31. **В том случае, когда регулирование осуществляется компетентным министерством,** последнее определяет общие направления политики и принимает регулятивные решения (обычно после консультаций с другими государственными

органами); в этом случае возникают вопросы относительно независимости регулирующего органа. Данный подход обычно увязывается с активным государственным контролем над соответствующим сектором/регулируемыми компаниями, и в настоящее время прослеживается тенденция к его исчезновению.

32. **В том случае, когда регулирование осуществляется министерством и консультативным органом,** министерство принимает регулятивные решения после консультаций с внешним регулятивным учреждением. Данный механизм может использоваться в качестве временного варианта на этапе перехода к независимому регулирующему учреждению, однако он может повредить репутации и авторитету последнего, и желательно не останавливаться на этом варианте в качестве долговременного решения.

33. **В том случае, когда регулированием занимается орган по вопросам конкуренции,** правительство может отдать предпочтение не отраслевым регулирующим ведомствам, а органу по вопросам конкуренции общей компетенции. Нередко параллельно создаются оба типа учреждений. С учетом потенциального дублирования функций необходима эффективная координация для того, чтобы свести к минимуму неопределенность в вопросах юрисдикции конкретных регулирующих органов и не допускать путаницы среди потребителей и в деловых кругах.

34. **В тех случаях, когда регулирование осуществляется независимыми регулирующими учреждениями (НРУ),** соответствующие решения принимаются независимым регулирующим органом. Создавая НРУ, правительства стремятся продемонстрировать решимость устранить проявления влияния государственных предприятий и доминирующих компаний на рынках инфраструктурных услуг. НРУ ограждены от политического давления и в меньшей степени склонны к вмешательству по своему усмотрению или произволу. Обеспечивая защиту инвесторов и потребителей от резких изменений политики, НРУ позволяют решать проблемы, связанные с доверием к правительству и твердости его курса. Модель НРУ стала своего рода "мантрой", однако при этом существуют множество вариантов и в некоторых случаях возникают вопросы относительно их пригодности для всех развивающихся стран.

35. **Некоторые НРУ существуют уже несколько десятилетий, другие же были созданы недавно:** так например, новые государства - члены ЕС обязаны иметь НРУ в секторах телекоммуникации, электроэнергии и природного газа. Подготовленное Всемирным банком исследование, охватывающее более 150 стран, показало, что за период 1990-2003 годов доля стран, в которых созданы НРУ, возросла с 5% до 67% (сектор телекоммуникаций); 4% до 54% (электроснабжение) и 1% до 23% (водоснабжение).

В целом НРУ создаются с тем, чтобы облегчить участие предприятий частного сектора в деятельности по предоставлению ИУ. **Многие НРУ добились позитивных результатов,** особенно в секторах телекоммуникации и электроснабжения, правда в меньшей степени в секторах водоснабжения и транспорта. Примером эффективного и самостоятельного НРУ является регулирующее ведомство Ботсваны, обеспечившее расширение доступа к стационарной телефонной связи в четыре раза (за период 2001-2008 годов) и доступа к мобильной телефонной связи для 88% населения. Недавно проведенное эмпирическое исследование показало, что наличие НРУ позитивно коррелируется со снижением тарифов, расширением охвата и уменьшением перебоев в обслуживании.

36. **Одного лишь создания НРУ недостаточно.** Важно заработать авторитет и добиться стабильности, и недавно созданным НРУ нужно начинать с утверждения своих позиций, укрепления репутации и преодоления хрупкости институциональной структуры. Для реального создания и внедрения систем и практики управления, руководства и организационной деятельности может потребоваться время, особенно в развивающихся странах, где не хватает квалифицированных кадров и финансирования и недостает правовых традиций, на которые могло бы опереться НРУ. Между "законом" и "практикой" возможен огромный разрыв, например в вопросах независимости регулирующего органа. Быстрая сменяемость уполномоченных позволяет говорить о том, что политическая целесообразность подрывает независимость регулирующих органов.

37. Высказывается озабоченность относительно того, что некоторые НРУ не обеспечивают позитивного вклада в развитие соответствующих секторов и что им недостает независимости в вопросах регулирования, авторитетности, правоприменительных полномочий и подотчетности. В основе критических замечаний в адрес модели НРУ лежат реалии секторов: информационная асимметрия по-прежнему существует, поскольку регулирующие органы едва ли обладают полной информацией о потребительском спросе или технических возможностях поставщиков услуг, являющихся объектом регулирования. В некоторых НРУ развивающихся стран ощущается дефицит кадровых, административных и других возможностей. В настоящее время все шире используются переходные или гибридные системы. Примером успешного создания гибридных институциональных структур для сектора электроэнергетики является Чили. Некоторым странам оказалось трудно успешно перейти от временных механизмов к устойчивым долговременным вариантам.

38. При создании НРУ правительства сталкиваются с необходимостью выбора одного из множества возможных вариантов. Так, например, следует определиться, создавать ли регулирующие органы для отдельных секторов или же одно ведомство для нескольких секторов (двух или более). В числе преимуществ межсекторального регулирующего

органа можно назвать возможность учета схожих черт различных ИУ, в связи с которыми возникают аналогичные вопросы регулирования; обеспечение экономии благодаря одновременному охвату регулируемых секторов; более эффективное использование дефицитных людских/финансовых ресурсов в интересах нескольких секторов; эффективное управление деятельностью компаний, работающих более чем в одном секторе; облегчение увязки связей между секторами; больше возможностей противостоять политическому вмешательству (поскольку благодаря более широкому составу НРУ степень их независимости от отраслевых министерств выше). Кроме того, порой трудно добиться ориентации на отдельный сектор, поскольку секторы связаны между собой и оказывают друг на друга взаимное влияние. С учетом ресурсных ограничений, особенно в плане обеспеченности кадрами специалистов и другими трудовыми ресурсами, полезную роль в развивающихся странах могут играть межотраслевые регулирующие органы, как об этом свидетельствует опыт Ямайки. В 1995 году на Ямайке было учреждено бюро регулирования деятельности коммунальных предприятий для обеспечения регулирования таких компаний в секторах телекоммуникаций, электроснабжения, водоснабжения и транспорта. На начальном этапе это учреждение выполняло только консультативные функции, однако после дополнительных реформ (2002 года) оно получило весь комплекс регламентационных полномочий для работы с лицензиями и установления тарифов. В других вариантах могут создаваться функциональные регулирующие органы (например, для решения отдельных вопросов, таких как всеобщее обслуживание по нескольким секторам, вместо множества проблем, присущих какой-либо отдельной отрасли); профильные отраслевые регулирующие органы (например, осуществляющие регулирование только по вопросам инфраструктуры) или регулирующие органы, занимающиеся вопросами инфраструктуры и содержательного наполнения.

39. **Большое значение имеют общая политика и правовые реалии страны**, поскольку даже хорошо укомплектованным НРУ трудно работать в условиях, когда плохо функционируют суды, системы торгового права и другие государственные учреждения. Кроме того, регулирующие органы могут втягиваться в дискуссии по вопросам политики и в ее разработку, что создает дополнительную нагрузку для неукрепившихся учреждений.

Вставка 3. Принципы улучшения работы учреждений

Предложено три метапринципа регулирования: авторитетность (уверенность инвестора в том, что система регулирования выполнит свои обязательства); легитимность (уверенность потребителей в том, что система защитит их от монопольной власти или других неблагоприятных последствий); и прозрачность (знание субъектами деятельности правил игры). Другие принципы касаются правовых рамок и независимости регулирующего органа; юридических полномочий; соблюдения прав собственности; четкого определения функций в вопросах регулирования и политики; ясности и комплексности регулятивных решений; предсказуемости и гибкости; прав и обязательств потребителей; пропорциональности; финансирования регулирующих органов; подотчетности таких органов; процедур и прозрачности регулирования; участия общественности; пересмотра регулятивных решений в апелляционном порядке; и этических аспектов. Эти принципы определяют необходимые ориентиры, но каждая страна вправе находить то их сочетание и применять на практике те принципы, которые лучше всего отвечают ее специфическим потребностям. Таким образом, нужны подходы, отражающие специфику стран и специфику отраслей.

Источник: Brown, Stern and Tennenbaum (2006). Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. World Bank.

40. Чрезвычайно важно установить, способствовали ли решения регулирующих учреждений достижению благоприятных результатов для всех субъектов деятельности или препятствовали этому. В качестве нескольких критериев, которые можно было бы использовать при проведении такого анализа, следует назвать объемы производства и потребления и темпы их роста; уровни эффективности и производительности и их темпы роста; темпы повышения качества; финансовые показатели; адекватность имеющихся мощностей и инвестиций; эксплуатационные расходы; эффективные ценовые сигналы и уровни цен для потребителей/производителей; расширение ВД; и конкуренция.

V. Укрепление потенциала

41. Стремясь укрепить потенциал для эффективного осуществления регулирования, развивающиеся страны сталкиваются с целым рядом проблем. Качество и авторитетность решений регулирующих органов в значительной степени зависят от компетентности их сотрудников. Чем шире дискреционные полномочия регулирующего органа, тем больше потребность в подготовленных, опытных и компетентных сотрудниках. Дефицит

квалифицированных кадров является одним из наиболее серьезных ограничений в деятельности регулирующих органов. Таким образом, укрепление потенциала и оптимальная высококачественная подготовка кадров играют жизненно важную роль в улучшении результатов деятельности регулирующих органов[4].

42. В одном из недавно проведенных глобальных обзоров деятельности регулирующих органов в качестве серьезной проблемы выделялась нехватка квалифицированных специалистов (30% респондентов упоминали недостаточную подготовку кадров в качестве существенного сдерживающего фактора, а 61% сочли, что система подготовки кадров имеет свои недостатки и ей недостает последовательности). В исследовании по 13 странам Азии был сделан вывод о том, что 80% сотрудников регулирующих органов не имеют доступа к возможностям профессиональной подготовки и что, как правило, штат таких органов обычно недоукомлектован. Надлежащее кадровое обеспечение регулирующих учреждений сопряжено с высокими затратами, особенно в случае малых развивающихся стран с низким доходом, и обеспечить его трудно. Квалификация и опыт, требующиеся сотрудникам регулирующих органов, крайне специфичны, и наиболее компетентные сотрудники нередко уходят в частный сектор. Полезную роль в этой связи могут сыграть адресная подготовка кадров и укрепление кадрового потенциала, обеспечение привлекательных условий трудоустройства и наем сотрудников с различным опытом работы.

43. **Подготовка кадров и укрепление потенциала** играют ключевую роль в развитии человеческого капитала развивающихся стран. Зачастую в учебных программах, которые организуются с участием преподавателей из промышленно развитых стран, уделяется недостаточно внимания специфическим потребностям регулирующих органов развивающихся стран, у сотрудников которых мало возможностей для последующего обучения и создания рабочих сетей по профессиональным вопросам. Полезную роль могут играть региональные центры подготовки кадров (например, Южноазиатский форум по вопросам регулирования в инфраструктурном секторе; Африканский форум учреждений, регулирующих деятельность коммунальных предприятий (АФУР), и Региональная ассоциация регулирующих учреждений электроэнергетического сектора (РЕРА).

44. **Аутсорсинг** функций регулирования с привлечением внешних подрядчиков часто осуществляется и в развитых, и в развивающихся странах, причем порой регулирующие органы выделяют на эти цели до трети своего бюджета. По данным обследования, проведенного в 2004 году Всемирным банком, большинство регулирующих органов (75%) осуществляют аутсорсинг функций регулирования и планируют продолжать делать это и

---

[4] Eberhard (2006).

в будущем. Из числа регулирующих органов, где это еще не делается, 90% планируют внедрять эту практику. Аутсорсинг позволяет повысить институциональную эффективность благодаря повышению компетентности, независимости и легитимности регулирующих органов. Характер решений относительно того, какие функции следует переводить на подрядную основу, может меняться со временем. В частности, на подрядную основу переводят оказание регулирующим органам консультативной или технической поддержки; консультативные или экспертные услуги; аудит результатов деятельности; подготовку документов о проведении общественных консультаций; разрешение споров и т.д. Аутсорсинг, в том числе с передачей заказов группам экспертов, может оказаться особенно интересным в кратко- и среднесрочном плане, но в связи с ним могут возникать и политически острые моменты. Такая практика требует правильного контроля за исполнением контрактов и эффективной передачи опыта, при этом она должна дополнять, а не подменять собой создание местного потенциала в области регулирования.

45. **Сочетание международного и местного экспертного опыта:** В процессе разработки новых регулирующих положений на основе элементов РИР, успешно применяемых в других странах, многие развивающиеся страны привлекают международных консультантов. Не копируя ключевые структурные параметры РИР других стран, развивающиеся страны могут адаптировать варианты решений с учетом имеющихся трудовых ресурсов и институциональных возможностей, разнообразных рыночных структур и различной степени участия государства. В некоторых случаях требующиеся для этого кадры местных специалистов еще только предстоит готовить. В качестве примера можно назвать Коста-Рику, где подготовка местных специалистов осуществлялась благодаря включению положений о подготовке сотрудников государственных учреждений и из промышленности в круг ведения внешних консультантов.

46. В сочетании с поэтапным подходом **гибридные подходы** позволяют экспериментировать и постепенно накапливать кадровый и институциональный потенциал. Многие африканские страны на первом этапе создают гибридные структуры регулирования, зачастую связанные с отраслевыми министерствами. Затем такие структуры, как правило, превращаются в полностью независимые и эффективно работающие регулирующие учреждения, о чем, например, свидетельствует опыт Уганды (электроэнергетика) и Марокко. Гибридные подходы применяются и в области ценообразования: в Таиланде успешно использовались и методы установления верхнего предела цен, и методы на основе нормы прибыли.

47. **Применение постепенного подхода:** В некоторых случаях регулирующие органы начинают свою деятельность с создания минимальных регулятивных и институциональных рамок, необходимых для достижения конкретных целей. Это позволяет развивающимся странам создавать регулирующие учреждения, которые вначале обладают ограниченными дискреционными правами в области регулирования и передают определенные функции субподрядчикам. По мере приобретения сотрудниками опыта, укрепления контрольных функций и приобретения авторитета круг обязанностей регулирующего органа постепенно расширяется.

Вставка 4. Укрепление потенциала регулирующего органа и институционального потенциала

В числе средств, позволяющих преодолеть ограничения потенциала развивающихся стран, можно назвать реалистичную оценку местных возможностей; создание механизмов для перевода некоторых вспомогательных функций на подрядную основу с привлечением внешних субподрядчиков; ограничение дискреционных полномочий регулирующего органа и максимальное упрощение регулирующего механизма; уточнение основных норм (установление тарифов) в контрактах, не оставляя эти вопросы полностью на усмотрение сторон; сведение к минимуму числа задач регулирующего органа; поэтапный подход при изменении круга обязанностей регулирующих органов; применение простых инструментов регулирования; создание ядра квалифицированных опытных специалистов и привлечение внешних консультантов для выполнения специализированных функций; создание привлекательных условий трудоустройства; набор сотрудников из различных секторов (государственные органы, частный сектор, гражданское общество); сведение к минимуму затрат; создание межсекторальных учреждений; создание регулирующих органов на центральном уровне (а не на местном); укрепление позиций групп потребителей в качестве инструмента системы сдержек и противовесов; создание региональных регулирующих учреждений/сетей; обмен опытом; разработка общих методологий/инструментов; совместное участие в расходах на подготовку кадров; развитие двусторонних связей; организация подготовки кадров без отрыва от производства.

Рекомендуемые АФУР ключевые принципы первых РИР включают, в частности, минимум регулирования, необходимый для достижения целей политики/сектора; обеспечение прозрачности процессов принятия решений и соблюдения надлежащих процедурных требований; обеспечение, по возможности, независимости или автономности регулирующих органов; их подотчетность перед правительством, инвесторами и конечными пользователями; недискриминация в тех случаях, когда это не противоречит принципиальным прерогативам правительства; защита инвесторов от физической и нормативной экспроприации; содействие развитию конкуренции на основе ограничения антиконкурентной практики.

Источник: Tremolet/Shah (2005).

48. Полезный эффект может иметь **объединение региональных ресурсов,** в частности в случае мелких островных развивающихся государств, где эффективность регулирующих учреждений по затратам крайне важна. Страны Карибского бассейна объединяют ресурсы для создания регионального регулирующего органа для поддержки национальных регулирующих органов; в качестве примера можно сослаться на управление ЭКТЕЛ, которое выполняет функции регионального регулирующего органа для телекоммуникационного сектора пяти стран восточной части Карибского бассейна. Когда в регионе проходила либерализация телекоммуникационных рынков, ЭКТЕЛ помогло организовать мощную систему регулирования, позволяющую гармонизировать основы регулирования данного рынка и проводить технические и экономические исследования, тем самым уменьшая административную и финансовую нагрузку на национальные регулирующие учреждения. В некоторых случаях многонациональные регулирующие органы могут сталкиваться с проблемами недостаточной легитимности режима регулирования.

49. Региональные ресурсы объединяются также для целей обеспечения работы региональных центров подготовки кадров, которые распространяют местные знания с учетом региональной специфики. Эти центры могут помочь в создании сетей регулирующих органов и углублять понимание местных задач и проблем на основе исследовательской работы и подготовки кадров по вопросам секторальных реформ и тенденций в области регулирования, для того чтобы такая работа отвечала потребностям регулирующих органов региона. В качестве успешных примеров можно назвать Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК), а также регионы Южной Азии (Южноазиатский совет учреждений, регулирующих сектор телекоммуникаций) и Латинскую Америку (Межамериканская комиссия по электросвязи).

50. Создание региональных групп экспертов позволяет обеспечить более эффективное использование дефицитных ресурсов и более высокий уровень преемственности и согласованности при оказании технической помощи. Они могут оказывать помощь в создании гармонизированных режимов регулирования в интересах поддержки региональной интеграции. Существуют также региональные ассоциации регулирующих органов. САДК активно развивает региональное сотрудничество по вопросам регулирования ИУ. В телекоммуникационном секторе национальные органы регулирования данного сектора осуществляют в рамках Ассоциации регулирующих учреждений телекоммуникационного сектора юга Африки сотрудничество по вопросам гармонизации режимов регулирования и укрепления потенциала на базе региональной сети и подготовки кадров.

51. **Развитие двусторонних связей** предполагает установление тесных рабочих связей между регулирующими учреждениями развитых стран и развивающихся стран и их сотрудников, имеющих схожие обязанности и цели. Данный метод позволяет активизировать эффективную работу по укреплению институционального потенциала и применяется различными учреждениями двустороннего сотрудничества с начала 1980-х годов. Он продемонстрировал успешные результаты в плане передачи между странами технических навыков, знаний и передовой практики. Так, например, созданная в 2002 году программа связей между учреждениями, занимающимися вопросами регулирования в энергетическом секторе на Филиппинах и в Соединенных Штатах, позволила филиппинским сотрудникам лично ознакомиться с применяемыми практическими подходами. Такое сотрудничество успешно реализуется и между развивающимися странами. В 1990-х годах национальное коммунальное предприятие водоснабжения Лаосской Народно-Демократической Республики воспользовалось финансировавшейся Всемирным банком программой сотрудничества с малазийской частной электроэнергетической компанией в интересах повышения качества регулирования в данном секторе и его эффективности.

52. ***Заблаговременная*** **оценка эффекта регулирования** (ОЭР) помогает произвести окончательную доработку реформы регулирования посредством систематической оценки плюсов и минусов регулирования, обычно до начала этапа осуществления. Почти во всех странах ОЭСР ОЭР применяются в соответствии с руководящими принципами ОЭСР по вопросам качества и результативности режимов регулирования. ОЭР все шире используются в развивающихся странах и могут подкреплять усилия по укреплению потенциала. Применение ОЭР обязательно по закону в 7 из 40 развивающихся стран и стран с переходной экономикой, в том числе в Алжире, Ботсване, Мексике, Объединенной Республике Танзания, Республике Корея, на Филиппинах и на Ямайке. Кроме того, в 30 из 40 стран ОЭР применяются даже без наличия соответствующих требований закона. **Обзоры постфактум**, проведение которых иногда предусматривается в законодательстве, представляют собой заранее запланированные, периодические, независимые обзоры показателей и эффекта деятельности регулирующих органов с анализом как вопросов существа, так и вопросов управления. Такие обзоры, особенно в тех случаях, когда по их результатам публикуются рекомендации, позволяют получить информацию о важных извлеченных уроках и повышать уровень компетентности, авторитетности и легитимности регулирующих учреждений. Так, например, в обзорах администрации Президента и Министерства финансов Южной Африки проводилась оценка национального регулирующего органа в электроэнергетическом секторе и был сделан вывод о том, что ему еще не удалось внедрить активный подход в вопросах регулирования цен. Возникают вопросы относительно того, позволяют ли проводимые заранее сложные и ресурсоемкие ОЭР наиболее оптимально использовать дефицитные

людские и административные ресурсы развивающихся стран. Оценки постфактум и соответствующая информация об извлеченных уроках могут оказаться полезным альтернативным вариантом, способствующим процессу развития.

VI. Финансовые услуги[5]

53. В условиях нынешнего финансового кризиса с новой силой разгорелись дискуссии по поводу совершенствования РИР для финансовых услуг. Процесс, начавшийся со сбоев на рынке субстандартного ипотечного кредитования в Соединенных Штатах, вылился в глобальный финансовый и экономический кризис, распространившийся на реальную экономику. Соединенные Штаты и Европейский союз вступили в полосу рецессии, и развивающиеся страны начинают ощущать последствия стеснения кредита и сокращения импортного спроса. Правительства осуществляют программы спасения поставщиков финансовых услуг (в Соединенных Штатах - на сумму порядка 700 млрд. долл.); объявляют о гарантировании некоторых видов вкладов и осуществляют пакеты мер стимулирования экономики для борьбы с наиболее тяжелыми проявлениями глобального экономического спада.

54. Меры государственной поддержки, в том числе ренационализация поставщиков финансовых услуг, реализуются после реформ, которые были направлены на сокращение роли государства в финансовых системах. В большинстве стран - в том числе в развивающихся странах и странах с переходной экономикой - реформы режима регулирования и торговой политики проводились в интересах улучшения работы данного сектора (например, увеличения товарной дифференциации и облегчения доступа к кредиту), включая либерализацию внутренней финансовой системы и отдельные меры по либерализации операций по счету текущих операций и счету движения капитала. Страны отменили контроль над финансовыми услугами и учреждениями (например, сняв ограничения на внутрисекторальные операции); отказались от государственного вмешательства (например, приватизировав государственные банки); или провели либерализацию трансграничных банковских операций.

55. Дерегулирование финансовой сферы проходило в рамках более общих тенденций, включая усиление процессов финансовой глобализации; интеграцию/консолидацию поставщиков финансовых услуг; расширение арсенала финансовых инструментов, причем зачастую с выходом за рамки контроля и понимания регулирующих органов; расширение фондовых рынков и инновации в области информационной технологии. Сопряженные с этим проблемы привели к возникновению параллельной тенденции к

---

[5] Подготовленные ЮНКТАД справочная записка (TD/B/COM.1/EM.33/3) и доклад (TD/B/COM.1/EM.33/4).

введению новых норм регулирования - так называемое "ре-регулирование" - в отношении инструментов, учреждений и видов практики, которые приобрели более важное значение в новых условиях дерегулирования. В условиях быстрого развития ситуации регулирующим органам и развитых и развивающихся стран было нелегко поспевать за событиями, о чем свидетельствует нынешний кризис.

56. **Кризис является наглядным примером системной важности регулирования финансовых услуг (ФУ).** В числе оснований для регулирования можно назвать выправление сбоев рыночного механизма; недопущение безответственного поведения; достижение целей пруденциального регулирования с обеспечением жизнеспособности, целостности и стабильности финансовых систем; усилия по достижению целей отечественного развития, в том числе всеобщего доступа к услугам; и решение других задач.

57. **Пруденциальное регулирование** имеет своим объектом риски, возникающие для учреждений, и системный риск, например обеспечение безопасности и платежеспособности рынка и защита потребителей в случае банкротства поставщиков финансовых услуг. К числу конкретных инструментов пруденциального регулирования относятся нормативы достаточности капитала и платежеспособности, регулирование инвестиционной деятельности и регламентация оценки риска и управления рисками. Специалисты по оказанию финансовых услуг (брокеры, страховые агенты, эксперты-статистики) не подпадают под пруденциальное регулирование подобно компаниям, занимающимся оказанием финансовых услуг. Цели пруденциального регулирования могут достигаться с помощью регистрации, кодексов профессионального поведения и требований, предусматривающих наличие определенного опыта. Кроме того, необходимо, например, повышать прозрачность, улучшать управление компаниями и добиваться решения социальных задач (ВД, микрофинансирование). При разработке РИР страны используют различные подходы, каждому из которых присущи свои плюсы и минусы.

Вставка 5. Базельские реформы

"Базель II" создает основу для совершенствования глобальной надзорной практики и практики управления рисками. Его тремя основными составляющими являются минимальные нормативные требования к капиталу; надзор за степенью достаточности капитала банков и нормы в отношении раскрытия информации и прозрачности. Недавно Базельский комитет обнародовал комплексную стратегию реформы, которая включает более полное отражение рисков в рамках соглашения "Базель II" (в частности, для торговых портфелей и забалансовых позиций); повышение качества капитала первого уровня (акции и аналогичные инструменты); создание дополнительных "амортизаторов", способных уменьшить процикличность; оценка необходимости дополнения показателей на базе анализа риска простыми валовыми показателями риска; укрепление надзорных механизмов для анализа финансовой ликвидности трансграничных банков; совершенствование банковской практики регулирования рисков и управления; совершенствование банковской практики в отношении резервов, создаваемых с учетом кредитного риска контрагентов, управления рисками и раскрытия информации; и содействие реализации глобальных скоординированных последующих мер для обеспечения внедрения принципов надзора.

58. **Для разработки регулирующих положений, надзора за их осуществлением и обеспечения их соблюдения необходимы институциональные структуры.** В разных странах РИР различаются по своей структуре в зависимости, например, от исторических особенностей, приоритетов государственной политики и уровня региональной интеграции. Они могут различаться по числу, кругу полномочий, уровню и охвату секторов финансовых услуг. В условиях кризиса в области финансовых услуг изыскиваются способы обеспечения большей слаженности и консолидации регулирующих и надзорных структур.

59. Институциональные подходы к регулированию ФУ могут строиться по целям, функциям или видам деловой деятельности. Странам следует решить, создавать ли им единый регулирующий орган по вопросам банковских операций, страхования и ценных бумаг (по типу, например, Управления по финансовому регулированию и надзору Соединенного Королевства) или же несколько профильных регулирующих органов. В некоторых странах созданы специальные учреждения по новейшей тематике, например по вопросам микрофинансирования и исламского финансирования. Соседние страны создают региональные учреждения с образованием региональных банковских комиссий для осуществления пруденциального регулирования/надзора.

60. Многие специалисты называют сбои регулирующих и институциональных механизмов главными причинами нынешнего финансового кризиса (например, недостаточно эффективное регулирование новых, сложных и непрозрачных финансовых продуктов, хедж-фондов и рейтинговых агентств; уязвимость из-за чрезмерного использования финансового рычага). Применение производных финансовых инструментов для передачи финансового риска в значительной мере не регулировалось и не было прозрачным. Проблема усугублялась слабостью стандартов андеррайтинга в сочетании с неблагоразумным управлением рисками. Даже в передовых странах директивные, регулирующие и надзорные органы просмотрели накопление рисков и не решали эти проблемы, что послужило основанием для требований проведения надлежащей реформы и осуществления регулирования и надзора.

61. Некоторые специалисты выделяют другие моменты, которые, по их мнению, являются слабыми местами системы регулирования: безответственное поведение (регулирующие органы уходят от введения жестких отраслевых стандартов, выбирая вместо этого вариант саморегулирования; чрезмерная вера в корректирующие силы рынка и, соответственно, проведение политики минимального вмешательства в функционирование открытых рынков и международную торговлю; и излишне тесные связи между поставщиками ФУ и регулирующими органами (деформирующие регулирование и снижающие его эффективность).

62. Нынешний кризис также демонстрирует **недостатки международной системы управления ФУ.** Международными органами разработано множество международных стандартов и руководящих положений, однако это не помогло предотвратить кризис. Прилагаются согласованные усилия на международном уровне, например главы государств Группы 20 договорились о мерах по выправлению ситуации, и высказываются предложения по совершенствованию международной финансовой архитектуры. Они предусматривают, в частности, активизацию международного сотрудничества регулирующих учреждений и ужесточение международных стандартов; реформу управления МФУ, с охватом, в частности, бреттон-вудских учреждений и Форума по вопросам финансовой стабильности; рекомендации в адрес Всемирного банка и других банков развития относительно поддержки программ развития с одновременным обеспечением того, чтобы эти учреждения поддерживали достаточный уровень ресурсов; продвижение работы по вопросам контроля в МВФ и пересмотр его кредитных функций; определение круга системных учреждений и разработка надлежащих норм регулирования их деятельности и надзора за ней.

63. Проблемы, заботящие развивающиеся страны, связаны с необходимостью финансовых, технических и людских ресурсов для осуществления регулирующих

положений и создания эффективных учреждений. Регулирующим органам этих стран трудно поспевать за быстро меняющейся ситуацией на рынках, и им нужны помощь и экспертный опыт (в том числе для наблюдения за ситуацией на рынке и отслеживания соответствующих данных), а также и сотрудничество в вопросах регулирования. Особые задачи возникают в связи с международными стандартами, при разработке которых у развивающихся стран нередко мало возможностей отстаивать свои позиции. В результате принимаемые стандарты не учитывают насущные проблемы развивающихся стран (например, трудности, связанные с потоками капитала, отсутствие международного кредитора последней инстанции, высокая внешняя задолженность, шаблонные решения). Проблемы носят более серьезный характер для развивающихся стран и стран с переходной экономикой ввиду их особых потребностей в плане развития и стабильности финансовой сферы. Вместе с тем именно этим странах, возможно, труднее всего разрабатывать институциональные и регулятивные рамки для своих ФУ. Даже в успешных промышленно развитых странах для создания таких рамок потребовались значительные ресурсы и немало времени.

VII. Торговые соглашения

64. **Международные нормы по либерализации торговли услугами и РИР для ИУ тесно связаны между собой.** Как правило, барьеры для торговли услугами создаются не тарифами, а скорее внутренним регулированием. Соответственно при либерализации торговли услугами многосторонние и региональные переговоры непосредственно затрагивают национальные меры регулирования. Этот изначальный конфликт между регулированием сферы услуг и либерализацией торговли услугами порождает дискуссии по поводу права на регулирование и получил отражение в международных торговых соглашениях.

65. Право правительств осуществлять регулирование неоднократно признается в Генеральном соглашении по торговле услугами (ГАТС), в том числе в преамбуле и статье XIX (Постепенная либерализация), причем в обоих случаях подчеркивается, что особенно в осуществлении этого права нуждаются развивающиеся страны. Кроме того, предусмотренный в ГАТС подход на основе позитивного перечня при принятии обязательств в отношении доступа к рынкам и национального режима и право участников соглашения предусматривать условия и ограничения в отношении принимаемых обязательств могут помочь избежать излишнего стеснения суверенных и регулятивных прерогатив.

66. Предусмотренные в ГАТС общие исключения и исключения по соображениям безопасности допускают принятие мер, необходимых, в частности для защиты

общественной морали, поддержания общественного порядка или для защиты жизни или здоровья людей, животных или растений. Однако такие меры не должны выливаться в произвольную или неоправданную дискриминацию или скрытые ограничения для торговли услугами. Согласно включенной в Приложение по финансовым услугам пруденциальной оговорке членам Соглашения не препятствуется принимать меры по соображениям предосторожности, но такие меры, не соответствующие положениям ГАТС, не должны использоваться в качестве средства уклонения члена от специфических обязательств или общих обязательств в соответствии с указанным соглашением.
В справочном документе по телекоммуникационным услугам подтверждается право членов определять виды обязательств в отношении всеобщего обслуживания (ОВО), которые они хотели бы сохранить, но при э том оговаривается, что ОВО должны применяться на прозрачной, недискриминационной и нейтральной для конкуренции основе и не являться излишне обременительными.

67. Исключение в ГАТС "услуг, поставляемых при осуществлении функций правительственной власти" выступает инструментом сохранения пространства маневра в политике в отношении коммунальных услуг, включая ИУ. Сфера действия этого изъятия определена нечетко, что порождает неопределенность для правительств, пробующих новые варианты при реформировании режима регулирования: предусмотренные в ГАТС изъятия распространяются на услуги, поставляемые "на некоммерческой основе" и не "на условиях конкуренции с одним или несколькими поставщиками услуг". Ряд членов предусмотрели в своих обязательствах Уругвайского раунда дополнительные "изъятия в отношении коммунальных услуг" или сохранили за собой право применять некоторые инструменты политики (например, субсидии) в секторах, отнесенных к категории предприятий общественного пользования. В некоторых случаях упоминаются оговоренные уровни управления или договорные механизмы для участия предприятий частного сектора.

68. Дополнительные вопросы в отношении права на регулирование возникают в связи с охватом в ГАТС ключевых инструментов регулирования (например, в форме "закона, постановления, правила, процедуры, решения, административного действия или в любой другой форме") и институциональных структур (например, центральных, региональных или местных правительств или властей; неправительственных органов при осуществлении полномочий, делегированных центральными, региональными или местными правительствами или властями) и положений в отношении конкретных учреждений (например, в Справочном документе по телекоммуникационным услугам предусмотрены НРУ). Помимо этого ГАТС влияет на степень гибкости режима регулирования - в том числе с точки зрения динамичного развития РИР - через положения

о доступе к рынкам и национальном режиме. На практике примеров изменения обязательств - и сопряженных компенсационных требований - по-прежнему немного.

69. Обязательства ГАТС могут служить ориентиром для развития рациональной практики регулирования. В качестве примера можно назвать положения о прозрачности (статья III), о недопущении произвола (пункт 1 статьи VI о применении мер разумным, объективным и беспристрастным образом); о надлежащей правовой процедуре (положения статьи VI о судебных, арбитражных или административных органах или процедурах для безотлагательного рассмотрения административных решений, затрагивающих торговлю услугами - хотя и с оговоркой о необходимости совместимости с конституционным порядком). Некоторые положения ГАТС выходят за рамки процедурных и институциональных элементов, затрагивая и существо мер регулирования (Договоренность о ФУ предусматривает доступ для новых финансовых услуг).

70. В рамках переговоров Дохинского раунда проект правил, касающихся внутреннего регулирования, призван обеспечить, чтобы нормы внутреннего регулирования (квалификационные и лицензионные требования/процедуры; технические стандарты) не создавали излишних барьеров для торговли услугами. Высказываются опасения относительно того, что "критерии необходимости", в соответствии с которыми режим регулирования не должен быть излишне обременительным, могут необоснованно ограничивать прерогативы национальных регулирующих органов. Те, кто первыми настаивали на включении "критериев необходимости", теперь придерживаются более осторожного подхода, в то время как другие члены позитивно расценивают такие критерии как инструмент обеспечения эффективного доступа к рынкам. В числе других предложений, вызывающих обеспокоенность, можно назвать предложения относительно международных стандартов или требование, согласно которому лицензионные сборы должны быть сопоставимы с понесенными издержками (последнее положение потенциально может блокировать усилия развивающихся стран по созданию и развитию регулирующих учреждений). Упомянутые правила, касающиеся внутреннего регулирования, могли бы способствовать распространению передовой практики регулирования в таких областях, как прозрачность и надлежащие правовые процедуры; участие общественности и процессы с широким кругом участников; упрощение процедур и четкость регулирующих положений.

71. В некоторых двусторонних и многосторонних запросах содержатся элементы регулирования (например, в секторе телекоммуникации) и обязательства соблюдать все положения Справочного документа, а также положение о том, что не должно быть ограничений, препятствующих обоснованию поставщиков услуг, или в отношении числа таких поставщиков (например, квот, поставщиков услуг с исключительными правами или

географических ограничений на территории государства-участника). В ходе переговоров по вопросам доступа к рынкам нормам (субсидии и государственные закупки) и внутреннему регулированию необходимо всегда предусматривать для развивающихся стран возможность гибкого подхода и пространство для маневра в политике, чтобы они могли экспериментально опробовать инструменты регулирования и осуществлять свое право на регулирование.

72. Многие соглашения, заключенные по линии Юг-Юг и Север-Юг, содержат положения о РИР, включая механизмы сотрудничества. В соглашении об экономическом партнерстве ЕС-КАРИФОРУМ - особенно в его разделах по телекоммуникационным и финансовым услугам - предусмотрены регулятивные положения, выходящие за рамки ГАТС (например, по таким аспектам, как прозрачность, участие общественности, подход к вопросам регулирования с привлечением широкого круга заинтересованных участников, международная гармонизация, определения понятия "регулирующий орган" и предложения в отношении политики по вопросам ВД (телекоммуникационный сектор). Соглашения по линии Юг-Юг, например Андское соглашение о свободной торговле и МЕРКОСУР, в дополнение к либерализационным положениям предусматривают рамки регулирования для отдельных секторов, в частности для сектора телекоммуникаций.

VIII. Выводы

73. Инфраструктурные услуги имеют большое социально-экономическое значение и напрямую связаны с сокращением масштабов нищеты. На протяжении последних десятилетий в этом секторе проводились реформы с целью коммерциализации, приватизации, увеличения инвестиций, развития конкуренции, либерализации торговли и обеспечения социального благоденствия/справедливости (всеобщий доступ к услугам). По мере расширения доступа в сектор инфраструктурных услуг для частных инвестиций создавались регулирующие учреждения, призванные обеспечить защиту общественных интересов. Как показывает практика, эти реформы не всегда давали успешные результаты. Сбои регулирующих и институциональных механизмов, в том числе в промышленно развитых странах, породили вопросы относительно адекватности РИР, а также относительно того, имеются ли в развивающихся странах людские/финансовые ресурсы для создания эффективных и действенных РИР.

74. Для того чтобы реформирование сектора инфраструктурных услуг и торговля ими давали благоприятные для развития результаты, они должны подкрепляться соответствующими мерами политики и РИР. Последние должны быть авторитетными и устойчивыми и позволять решать множество задач, возникающих в условиях все более

неоднородных и сложных рынков ИУ. Ввиду этого ключевую роль призвано играть правительство.

75. РИР должны быть адаптированы с учетом местных реалий. Успех РИР зависит от их совместимости с потребностями и условиями той или иной страны и наличия институциональных и кадровых ресурсов. Развивающиеся страны могут выбирать различные варианты регулирования, создавая гибридные модели, отвечающие их специфике. Для успешной адаптации моделей передовой практики с учетом местных потребностей нужны знания и местный экспертный опыт. Оптимальные модели могут меняться со временем по мере приобретения регулирующим органом независимости и укрепления его потенциала и, таким образом, ключевыми факторами успеха становится постепенный подход и готовность к экспериментам. Кроме того, РИР должны прочно утвердиться в системе политических, конституционных и юридических механизмов отдельных стран. Взаимодополняемость различных институциональных механизмов затрудняет изменение национальных систем по частям. Неортодоксальные, собственные варианты решений, как это предлагает Родрик, порой позволяют достигать желаемых результатов с меньшими издержками для развивающихся стран. Важную роль играют также консультации с охватом широкого круга участников, в том числе по вопросам нищеты и с привлечением представителей гражданского общества, групп потребителей и частного сектора.

76. Международные торговые соглашения оказывают влияние на РИР, например, отменяя меры регулирования, ограничивая регулятивные прерогативы правительств или продвигая передовую практику регулирования. Решающее значение для результатов в целом имеет то, насколько международные обязательства отвечают местной специфике экономических и социальных условий и режима регулирования. Проблемы возникают в том случае, когда в соответствии с международными обязательствами навязывается какой-либо один конкретный подход, который может и не подходить для всех. Развивающимся странам нужна свобода маневра при выборе наиболее пригодных для них обязательств. По мере развития РИР торговые правила могут отставать от них и по-прежнему предусматривать устаревшие обязательства. В связи с эти соглашения должны четко отражать специфику потребностей стран в области регулирования и в экономической и социальной сферах. Регулярное взаимодействие участников переговоров и тех, кто занимается разработкой политики по вопросам услуг, а также регулирующих учреждений и гражданского общества может помочь в достижении более действенных результатов в области регулирования, способствующих процессу развития.

77. Из-за ограниченности ресурсов у развивающихся стран могут возникать трудности при внедрении РИР без финансовой и технической помощи. Чрезвычайно важно

активизировать усилия по укреплению потенциала и заручиться поддержкой со стороны доноров. Продуманная повестка дня исследований и обмен опытом необходимы для обеспечения глубокого понимания целей и результатов регулирования в развивающихся странах с точки зрения, например, сокращения масштабов нищеты, укрепления производственного потенциала и повышения эффективности политики регулирования.