



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

Distr.: General
6 January 2010
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
Вторая сессия
Женева, 17-19 марта 2010 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 секторов инфраструктурных услуг (СИУ) – телекоммуникаций, транспорта, энергоснабжения и водоснабжения – и финансовых услуг. Активно развивающиеся СИУ могут выступать катализатором диверсификации экономики, укреплять внутренний потенциал предложения и повышать конкурентоспособность, открывая в то же время возможности для занятости, инвестиций и торговли. Кроме того, они исключительно важны для развития человеческого потенциала и достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), и особенно цели сокращения масштабов нищеты. В записке, в том числе на примере опыта стран, делается попытка изучить пути развития развивающимися странами своих СИУ с использованием различных вариантов РИР. Ввиду специфики задач, связанных с финансово-экономическим кризисом и изменением климата, особое внимание уделяется секторам финансовых и энергетических услуг.

Введение

1. Эффективное функционирование и расширение инфраструктуры имеет основополагающее значение для экономического роста, развития и сокращения масштабов нищеты. Несмотря на значительные усилия, прогресс в деле создания надежных СИУ в развивающихся странах, в частности в наименее развитых странах (НРС), по-прежнему достигается с переменным успехом и не в полной мере. Апробируются различные модели национальной сопричастности, в которых задействуются государственные предприятия или предприятия частного сектора, или же и те, и другие в том или ином сочетании (например, в случае государственно-частных партнерств (ГЧП)), однако важную роль при этом призваны сыграть и полноценные РИР. В этих условиях особое значение приобретают функции правительств, реализующих механизм благоприятствующего государства развития. Перед директивными органами встает задача разработки политики и РИР, в наибольшей степени отвечающих местным условиям и императивам развития стран для обеспечения добросовестной конкуренции, необходимых объемов инвестиций, справедливого ценообразования и всеобщего доступа, качественных услуг и охраны интересов потребителей. В этой связи директивные органы не могут руководствоваться лишь секторальным подходом. Для достижения желаемого сочетания целей, связанных с развитием СИУ, необходима тщательная "тонкая настройка" политики по вопросам торговли, промышленности и услуг и макроэкономической политики. Помимо этого для разработки и внедрения адекватных РИР требуются немалые затраты времени, финансовых и людских ресурсов, а также наличие технологической базы и квалифицированных специалистов. Кроме того, международное сотрудничество по вопросам регулирования и торговли, по всей вероятности, будет играть важную роль, подкрепляя национальные усилия по созданию эффективных, действенных и реально осуществимых РИР в развивающихся странах¹.

I. Тенденции

2. В последние годы в условиях роста численности населения и повышения уровня доходов, особенно в развивающихся странах, наблюдается быстрое повышение глобального спроса на инфраструктурные услуги. В 2008 году совокупный годовой доход от этих услуг составил 14,5 трлн. долл., или 24% от валового внутреннего продукта (ВВП) всех стран мира. Кроме того, СИУ являются крупным источником рабочих мест, и в 2008 году в этих секторах было трудоустроено 9,3% от общего числа занятых во всем мире. Благодаря прочным прямым и обратным связям они обеспечивают дополнительные возможности занятости в смежных секторах.

3. Важную роль СИУ играют и в международной торговле. На инфраструктурные услуги в 2007 году приходилось свыше 35% общемировой торговли услугами, в том числе на транспорт – 22,5%, финансовые услуги – 10,2%, телекоммуникации – 2,3% и на электро- и водоснабжение – более 2%. В период 2003-2008 годов среднегодовые темпы роста экспорта составляли в секторах транспорта и телекоммуникаций 16% и в секторе финансовых услуг – 21%, а общемировой экспорт услуг ежегодно увеличивался более чем на 15%. Взаим-

¹ UNCTAD (2009). Услуги, развитие и торговля: регулятивные и институциональные аспекты. TD/B/C.I/MEM.3/2.

ная торговля услугами между странами Юга составляла 10% общемировой торговли услугами, при этом на экспорт транспортных услуг в сегменте Юг-Юг приходилось 8,5%, на экспорт других коммерческих услуг – 15% и на экспорт туристических услуг – 16% от соответствующих итоговых показателей.

4. Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в СИУ в 2007 году также быстро приближались к отметке 4,4 трлн. долл., что составляло примерно 7% общемирового ВВП². Каждый из секторов электро- и водоснабжения, телекоммуникационных услуг и транспорта в отдельности ежегодно требует вложений в размерах порядка 200-300 млрд. долларов. По оценкам ЮНКТАД, сумма ПИИ, поступающих в СИУ в развивающихся странах, в том числе по линии Юг-Юг, составляет около 100 млрд. долларов. Потоки по линии Юг-Юг начинают играть существенную роль в финансировании инфраструктурных проектов, особенно в странах Африки к югу от Сахары. Только у Китая финансовые обязательства по финансированию инфраструктурных проектов в Африке составляли в 2007 году 4,5 млрд. долл., причем значительная часть этих средств направлялась на реализацию проектов в секторах гидроэнергетики и железнодорожного транспорта. На совокупные инвестиции Китая, Индии и членов Совета сотрудничества стран Залива (ССЗ) в 2007 году приходилась четвертая часть всех инфраструктурных инвестиций в Африке. По своим размерам потоки официальной экономической помощи из развивающихся стран в страны Африки к югу от Сахары были сопоставимы с объемами официальной помощи в целях развития стран Организации экономического сотрудничества и развития и притоком капиталов, вкладываемых частными инвесторами.

5. Перед многими развивающимися странами по-прежнему стоит серьезная проблема нехватки инфраструктуры. В странах Африки к югу от Сахары только в секторе водоснабжения и канализации ежегодно требуются вложения в размере 7 млрд. долл. при нынешнем уровне 800 млн. долларов. Потребности в средствах для улучшения электроснабжения и телекоммуникационного и транспортного обслуживания сопоставимы по размерам или даже больше.

6. Нынешний экономический и финансовый кризис блокировал позитивные процессы в СИУ и обратил вспять прогресс в деле реализации ЦРДТ. Инвестиции в СИУ приостановлены. Кризис привел к сокращению объемов торговли в секторе инфраструктурных услуг вследствие сокращения производства и потребления, ограничения доступа к кредиту и торговому финансированию, а также уменьшению государственных доходов. Если рецессия затянется, возможно дальнейшее раскручивание спирали снижения производства, доходов и прибыли в этом секторе, что создаст угрозу и для компаний СИУ, и для потребителей этих услуг. По оценкам Международного энергетического агентства, глобальное энергопотребление упало в 2009 году на 3%, т.е. сильнее всего за последние 40 лет. Согласно прогнозам Международного союза автомобильного транспорта, в 2009 году объемы международных грузовых автоперевозок снизятся более чем на 20%. Международная авиатранспортная ассоциация полагает, что пассажирские авиаперевозки снизятся в 2009 году на 4%, а грузовые – на 14%. Прекратился рост в секторе морских перевозок, обслуживающем свыше 80% общемировой товарной торговли. За первые шесть месяцев 2009 года мировые объемы контейнерных перевозок уменьшились на 16%.

7. За период с января по сентябрь 2009 года совокупный объем экспорта услуг снизился в среднем на 9% в зоне евро, на 11% в Соединенных Штатах и на 32% в Японии, на 25% в Республике Корея и на 21% в Мексике. За первое полу-

² UNCTAD (2009). *World Investment Report*.

годе указанного года индийский экспорт услуг, на который приходится 10% общего экспорта услуг из развивающихся стран, уменьшился на 5%.

8. Ожидается, что в целом кризис негативно скажется на динамике потоков ПИИ в инфраструктурном секторе. Объемы трансграничных слияний и приобретений (СиП) во всем секторе услуг в развивающихся странах снизились за период 2007 и 2008 годов с 65 млрд. долл. до 59,4 млрд. долл., а в первом полугодии 2009 года составили лишь 15 млрд. долларов. В СИУ падение составило 9% и в первую очередь затронуло в 2008 году транспорт и финансовые услуги, в то время как объемы трансграничных СиП в секторах электро-, газо- и водоснабжения выросли в 2008 году на 23%.

9. Развитие СИУ подстегивалось мерами экономического стимулирования с акцентом на развитие, обновление, модернизацию и адаптацию инфраструктуры в рамках контрциклических программ ассигнований в целях создания рабочих мест и оживления темпов экономического роста. На долю инфраструктурных ассигнований в программах стимулирования приходится в среднем 64% в развивающихся странах и 22% в развитых странах. Особое внимание обычно уделяется таким вопросам, как нехватка инфраструктуры и ее содержание и модернизация, доступ потребителей и защита их интересов и осуществление новых государственных инвестиций для поощрения преобразований с учетом экологических соображений и меньшим воздействием на окружающую среду. Ввиду того, что по прогнозам число безработных возрастет в 2009 году со 180 млн. чел. до 210-239 млн. чел.³ государственные меры в секторах инфраструктурных услуг могут помочь решать вызванные кризисом проблемы в области занятости.

Вставка 1

СИУ в программах мер стимулирования

Главное место в мерах вмешательства в государственном секторе занимают пакеты мер по спасению финансового сектора. По данным Международного валютного фонда: первоначальные государственные расходы на поддержку финансового сектора составили в среднем 5,8% ВВП в развитых странах и 0,3% в развивающихся странах. Помимо этого, существенным компонентом программ мер стимулирования стали инвестиции в инфраструктуру. Европейский союз (ЕС) выделил на инфраструктурные цели свыше 200 млрд. долларов. В программе мер стимулирования Соединенных Штатов крупные государственные средства направляются на финансирование инфраструктуры в секторах транспорта, энергетики и информационных технологий (ИТ). В Германии, Канаде, Португалии, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах и Финляндии предусмотрены, в частности, меры по расширению широкополосного доступа к Интернету, созданию более высокоскоростных стационарных и беспроводных сетей нового поколения и расширению возможностей широкополосного подключения с охватом сельских районов. Индия вкладывает в модернизацию инфраструктуры страны 30 млрд. долл.; Южная Африка планирует сохранить высокие уровни инвестиций (70 млрд. долл.) главным образом в инфраструктуру транспорта, энергоснабжения и водоснабжения и канализация, а также в инфраструктуру информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Китайский пакет ассигнований в размере 570 млрд. долл. включает увеличение запланированной ранее программы инвестиций в железнодорожный сектор за два года с 300 млрд. юаней до 500 млрд. юаней и ускоренное осуществление инвестиций в секторах водоснабжения и канализации и городского транспорта.

³ ILO (2009). *Global Employment Trends, May 2009 Update*.

10. Ввиду того что в условиях изменения климата правительства в последнее время оказались перед необходимостью перевода экономики на более экологически устойчивые траектории развития, новые задачи возникли и в плане регулирования СИУ. Учет экологических требований в рамках соответствующих мер стимулирования и технических регламентов теперь играет важную роль в арсенале инструментов, призванных побудить частный сектор к сокращению масштабов воздействия на окружающую среду. Использование новых государственных инвестиций для поддержки "зеленых технологий" в СИУ будет играть ключевую роль при разработке более экологически чистых технологических процессов в секторах услуг, особенно в энергоснабжении и на транспорте, на которые приходится 60%, вызывающих изменение климата антропогенных выбросов CO₂.

11. Регулирование СИУ требует адаптации с учетом технического прогресса. Технический прогресс может способствовать расширению доступа к СИУ, уменьшая размеры издержек и обеспечивая появление новых продуктов⁴. Например, в секторе энергетики это, в частности, связано с внедрением газовых турбин комбинированного цикла и менее масштабных, модульных технологий.

II. Важнейшие проблемы регулирования в секторах инфраструктурных услуг

12. Прошедшие три десятилетия можно в целом назвать периодом обширных реформ, для которых была характерна вера в саморегулирующийся рынок, в том числе во многих СИУ. В настоящее время правительства проводят переоценку этого опыта, особенно в секторе финансовых услуг, и возникает настоятельная необходимость ужесточения регулирования и повторного его введения в условиях очевидных социально-экономических издержек сбоев механизма регулирования, что в ряде случаев требует национализации ряда секторов и компаний. В этих условиях роль правительства приобретает первостепенное значение.

13. Аргументы в пользу регулирования экономики отчасти вытекают из необходимости выправления сбоев рыночного механизма для достижения эффективных и справедливых с социальной точки зрения результатов, которые невозможно было бы получить, отдав распределение ресурсов на волю рынка. Согласно традиционной теории регулирования сбоев рыночного механизма возникают в результате: а) воздействия внешних факторов; б) информационной асимметрии; и с) наличия монополистических рыночных структур. Все эти элементы широко присутствуют в СИУ, печально известных своими провалами рынка. В то же время нет консенсуса как раз в вопросе о том, что же нужно регулировать; соответственно, объектом внимания регулирующих органов с той или иной степенью жесткости становятся такие вопросы, как структура рынка и условия выхода на него, уровни конкурентоспособности, нормы, регулирующие права собственности, объемы инвестиций, качество услуг, ценообразование и доступ к сетям.

⁴ The World Bank (2009). *Global Monitoring Report 2009: a Development Emergency*.

А. Формы собственности и управление СИУ

14. В тех случаях когда СИУ определялись в качестве "естественных" монополий, эти услуги традиционно обеспечивались государством, особенно в случае энерго- и водоснабжения. Перед государственными предприятиями в этих секторах нередко ставились многочисленные и порой не стыкующиеся между собой цели, такие как рентабельность, обслуживание групп населения, находящиеся в неблагоприятном положении или живущих в отдаленных районах, создание рабочих мест или обязательное использование некоторых вводимых ресурсов, производимых назначенными государством поставщиками. Отчасти в силу столь широкого круга обязанностей государственные предприятия критикуют за неоптимальную эффективность производства, недостаточную подотчетность и неадекватные структуры стимулов.

15. На протяжении прошедших десятилетий были реализованы инфраструктурные реформы, в результате которых большинство СИУ подверглись разукрупнению и были открыты для участия частного сектора, в том числе с использованием приватизации, ГЧП, концессий, схем "строительство-эксплуатация-передача", иностранных инвестиций и международной торговли. В этих условиях эффективное регулирование СИУ стало еще более настоятельной необходимостью. Реформы в секторах инфраструктурных услуг, особенно в сетевых отраслях, включали в себя пять взаимосвязанных элементов: разукрупнение, приватизацию, внедрение конкуренции в оптовой торговле, внедрение конкуренции в розничной торговле и регулируемый или договорный доступ третьих сторон к передаче и распределению (в случае электроэнергетики и транспорта) и хранению (в случае природного газа). Для реформ прошлых лет характерны большие различия в зависимости от того, реформировали ли страны какое-то звено (или несколько звеньев) производственно-сбытовой цепи (например, сегмент выработки электроэнергии) или же шли по пути сохранения вертикальной интеграции и привлекали ли они частный сектор или избирали вариант смешанной собственности с участием государственного и частного сектора⁵.

16. Когда страны вступили на путь таких реформ, увеличились размеры предоставления инфраструктурных услуг частными структурами. Если в 1990-е годы в секторе распределения электроэнергии во всем мире частные компании обслуживали лишь 3% клиентов, то к 2003 году эта цифра возросла до 60%. Аналогичная тенденция наблюдается в случае стационарных телекоммуникационных каналов и водораспределения. В целом ряде исследований анализировался вопрос влияния участия частного сектора на показатели СИУ. В ряде случаев делается вывод о значительном улучшении показателей электрораспределительных компаний в Латинской Америке, которое было обусловлено изменением характера собственности⁶. Другие исследования показывают, что одним из главных факторов, определяющих результаты работы компаний, являются конкретные виды регулирования, и особенно механизмы установления цен. Эмпирический анализ, как представляется, демонстрирует, что, хотя благодаря участию частного сектора показатели СИУ, по-видимому, улучшились, более важную роль при достижении позитивного результата играют формы и качество ре-

⁵ ЮНКТАД (2007). Конкуренция на энергетических рынках. TD/B/COM.2/CLP/60.

⁶ Andres L, *et al.* (2006). The impact of privatization on the performance of the infrastructure sector: the case of electricity distribution in Latin American countries. World Bank Policy Research Working Paper 3936. June.

гулирования и институциональный потенциал⁷. Важно отслеживать работу частных операторов, в том числе с помощью: а) системы установления контрольных показателей деятельности, широко используемых на коммунальных предприятиях, деятельность которых регулируется государством; б) поощрительного регулирования; и с) применения финансовых санкций в случае неудовлетворительных результатов деятельности.

Вставка 2

Малые предприятия в секторах инфраструктурных услуг

Особой формой участия частного сектора является предоставление инфраструктурных услуг малыми предприятиями. Поставщики этой категории, работающие на местном уровне, занимаются в основном доставкой воды в цистернах, организацией транспортного обслуживания с использованием пассажирских минифургонов или обеспечением электроснабжения с помощью мини-электросетей или бытовых солнечных панелей. Они предлагают бедным слоям населения услуги по доступной цене, используя для этого более дешевые технологии и гибкие механизмы оплаты, предоставляя услуги более низкого качества и в обход существующих сетей (например, в случае местных электрогенераторов и сотовых телефонов). К категории малых предприятий могут относиться и коммунальные предприятия, и неправительственные организации (НПО), и коммерческие предприниматели. На рынке доля малых предприятий может достигать значительных размеров, например 20–30% городских жителей в развивающихся странах покупают воду ведрами. Важно уделять таким альтернативным поставщикам повышенное внимание в связи с РИР.

17. Хотя в 1980-е и 1990-е годы правительства многих стран прибегали к приватизации для решения ощущаемых проблем государственного снабжения, прямая приватизация без надлежащего институционального и регулятивного обеспечения нередко не давала ожидаемых результатов. Кроме того, из-за информационной асимметрии регулирующим органам было трудно оценить справедливый уровень цен. В последние годы главная задача формулируется как создание необходимых механизмов регулирования и стимулирования в целях повышения показателей деятельности государственных предприятий.

18. Практика показала полезность таких мер, как:

а) постановка надлежащих прозрачных, регулярно отслеживаемых и анализируемых контрольных показателей деятельности, которые выступают для государственных предприятий инструментом укрепления репутации. В интересах улучшения результатов работы службы водоснабжения и стимулирования рационализации процесса управления в Уганде с успехом используются контракты с оговоренными результатами работы;

б) выдвижение управленческих инициатив, например введение бюджетных лимитов, призванных побудить менеджеров увязывать инвестиции с прибыльностью и повышать эффективность или введение системы оплаты с учетом результатов деятельности для создания внутриорганизационных стимулов;

с) внедрение культуры управления в стиле частного сектора, например децентрализованной системы принятия решений с отделением текущей ра-

⁷ Estache A and Rossi M (2008). Regulatory agencies: impact on firm performance and social welfare. World Bank Policy Research Working Paper 4509.

боты от контроля/регулирования результатов деятельности и поощрением экономии затрат, повышения качества обслуживания и управления активами;

d) введение дополнительной публичной отчетности о результатах деятельности и проводимой политике, например по вопросам экономической рентабельности, что позволяет лучше оценивать результаты деятельности;

e) привлечение частных акционеров в размерах, не дающих права контроля;

f) создание независимых ведомств по регулированию деятельности коммунальных предприятий и вопросам конкурентной политики;

g) поощрение участия потребителей в процессах принятия решений.

19. Поскольку государственные предприятия часто создаются в развивающихся странах, они требуют более внимательного отношения. Экономические исследования по вопросам регулирования СИУ в большей мере посвящены частным компаниям, хотя регулирование деятельности государственных предприятий присуще многим странам. Превалирование знаний по вопросам регулирования деятельности частных фирм может совершенно произвольно создавать у директивных органов представление, что привлечение частного сектора можно априорно рассматривать в качестве более оптимального варианта регулирования. Необходимо дополнительно активизировать работу по изучению различий между регулированием частных и государственных предприятий.

20. Модель ГЧП была разработана в 1990-е годы как альтернатива государственным или частным структурам СИУ. ГЧП предусматривают различные механизмы, в рамках которых частные предприятия по соглашению, заключенному в той или иной форме с правительством, обязуются осуществлять инвестиции в инфраструктуру, и обеспечивать услуги, управление или активы. Первый опыт использования ГЧП, особенно в НРС, оказался неоднозначен. В ряде случаев ГЧП позволили создать более эффективные предприятия. Например, в Сенегале десятилетний договор о ГЧП в секторе водоснабжения, который был подписан в 1996 году с компанией "Сор", позволил значительно повысить показатели деятельности. В качестве еще одного примера можно назвать договор об управлении, подписанный в 2001 году в Южной Африке между компаниями "Сюзз" и "Йоханнесбург уотер". В других случаях из-за финансовых и политических трудностей, связанных с ГЧП, приходилось пересматривать условия договоров, не выполнялись контрольные показатели улучшения обслуживания, возникали перекосы в системе распределения преимуществ (цен) между потребителями или же компании уходили с рынка. Испания и Франция первыми стали использовать ГЧП для развития сети автомагистралей в 1960-е годы. Однако из-за нефтяных кризисов 1970-х годов повышение платы за пользование автомагистралями, которое предполагалось по условиям соглашений о ГЧП, стало невозможным, в результате чего многие концессионеры были вынуждены выйти из партнерских союзов, а другие компании пришлось национализировать. В Соединенном Королевстве в 2003 году железнодорожная система лондонского метро была преобразована в ГЧП, распавшееся в 2007 году из-за перерасхода средств; концессионеры вышли из партнерства, и система была ренационализована.

В. Вопросы, связанные с конкуренцией

21. Вертикальная интеграция элементов инфраструктуры, относящихся к сегментам потенциальной конкуренции и естественной монополии, может по-

рождать проблемы в области конкуренции и/или регулирования. Вертикальная интеграция двух различных сегментов производственной цепочки может привести к тому, что действующее предприятие будет иметь возможности для дискриминации неинтегрированных конкурентов, и ему будет выгодно это делать. Такие компании могут прибегать к антиконкурентной практике с помощью ограничения доступа к монополизированным элементам (сетям передачи) или ограничения операционной рентабельности – в последнем случае действующие предприятия работают и в оптовом, и в розничном сегментах, в то время как вертикально неинтегрированные розничные операторы осуществляют покупки на оптовом уровне, а продажи – на розничном.

22. Регулирование рыночного влияния монополистических структур является важной задачей регулирующих органов в СИУ, особенно с учетом того, что характерными особенностями этих секторов являются эффект масштаба, низкая эластичность спроса, сложные механизмы экономического регулирования и наличие явной тенденции к возврату структурных элементов, ранее выделенных при разукрупнении компании, в производственно-сбытовую цепь. Передача электроэнергии или водоснабжение через водопроводную сеть обычно осуществляется единой структурой. Поскольку работа в СИУ сопряжена со значительными "невозвратными издержками", которые невозможно возместить, если компания уходит с рынка, потенциальные новые операторы не слишком стремятся удерживать цены на низком уровне. Предоставляемые услуги нередко относятся к категории первой необходимости (например, снабжение питьевой водой), соответственно и спрос на них неэластичен, из-за чего операторам, обладающим рыночным влиянием, легче удерживать высокие цены. Опыт реформ на рынках электроэнергии и природного газа показывает устойчивый характер проблем значительного рыночного влияния и концентрации после внедрения конкуренции. К тому же способность правительства проводить такие реформы ограничивается политэкономическими параметрами самой реформы и макроэкономическими условиями, например особой чувствительностью цен на энергоресурсы с последующим установлением цен на них на уровне ниже себестоимости и неизбежностью субсидирования.

23. Технологический прогресс создал условия для разукрупнения предприятий в различных сегментах инфраструктурных отраслей, что требует адаптации регулирования. Регулирующие органы могут потребовать проведения вертикального разукрупнения – с разделением прав собственности на генерирующие и передающие мощности, с тем чтобы у фирм было меньше стимулов для антиконкурентной, дискриминационной практики. На других рынках для ограничения возможности дискриминации используются менее жесткие формы вертикального разукрупнения, такие как ограничения совместного принятия решений по вопросам оперативной деятельности или ограничения, накладываемые на поток информации между предприятиями.

24. Эффективное регулирование экономики играет важнейшую роль при внедрении конкуренции. Практика показала перспективность обеспечения развития эффективной конкуренции в процессе перехода от регулируемых к конкурентным рынкам. При этом необходимо не только регулировать доступ третьих сторон к монополизированным сегментам, но и создавать оптовые рынки и других финансовых посредников для обеспечения торговли между компаниями, находящимися на начальных и завершающих этапах производственной цепочки. В некоторых странах создаются независимые системные операторы, независимые некоммерческие организации, которые получают от предприятий, имеющих транспортирующие мощности, права оперативного контроля над вы-

деленными ключевыми транспортирующими сооружениями (но не права собственности на них).

25. Некоторые развивающиеся страны пошли по пути постепенных реформ с учетом своей специфики, поскольку кардинальные реформы во многих случаях приходилось прерывать. В странах с низким уровнем доходов, ограниченным регулятивным и институциональным потенциалом и слабой экономикой вариант организационного разукрупнения может не сработать и последовательный подход при реформировании электроэнергетических рынков может оказаться рациональнее одноэтапного процесса. Реформы СИУ по-разному затрагивают различные слои общества. Для обеспечения успеха реформ при их разработке важно учитывать вопросы распределения.

Вставка 3

Опыт работы электроэнергетического сектора Аргентины

Опыт работы электроэнергетического сектора Аргентины. В электроэнергетическом секторе Аргентины бытовало мнение, что стратегические инъекции капитала и внедрение новой системы управления дадут прирост производительности при выработке, передаче и распределении электроэнергии. Власти намеревались продать государственные активы частным инвесторам, в большинстве случаев иностранным. Важнейшую роль играла конкуренция в генерирующем сегменте, поскольку изначально предполагался лишь минимальный уровень регулирования, главным образом антитрестовского. Работа по трем основным составляющим реформы – определению структуры рынка, введению независимого регулирования и проведению приватизации – велась одновременно, что позволило добиться позитивных результатов для данного сектора.

С. Ценообразование

26. Ключевым элементом регулирования СИУ является регулирование цен. В прошлом установление цен на уровне ниже себестоимости, диктовавшееся соображениями государственной политики, и в том числе интересами обеспечения всеобщего доступа, было широко распространенной проблемой и нередко выливалось в дефицит снабжения, неоптимальное качество услуг и необходимость государственных субсидий. Два главных подхода предусматривают установление а) коэффициента доходности и б) верхнего предела цены. Существует также гибридный метод, при котором изменение некоторых элементов затрат автоматически переносится в тарифы. Проведенные исследования показывают, что режим ценообразования влияет на общие результаты деятельности СИУ.

27. В случае регулирования на базе нормы прибыли цены устанавливаются с покрытием капитальных и эксплуатационных затрат компании плюс согласованный "справедливый" коэффициент окупаемости капиталовложений. В основу оценки затрат ложатся затраты прошлого периода и будущие прогнозы, скорректированные с учетом инфляции. Для компании, деятельность которой регулируется государством, данный метод обеспечивает предсказуемый и стабильный уровень прибыли в будущем. Для регулирующих органов этот подход позволяет привлекать инвесторов, поскольку в смысле окупаемости вложения сопряжены с меньшим риском по сравнению с вложениями обычной фирмы. Регулирование на базе нормы прибыли вызывает вопросы по ряду оснований: в

этом случае в обществе может формироваться негативное представление о деятельности регулирующих органов, поскольку компании, деятельность которых регулируется государством, могут стремиться к сохранению высокой прибыли. Кроме того, может занижаться амортизация основного капитала, что создает проблемы для отраслей, которым приходится адаптироваться к требованиям экзогенного технического прогресса (сектор телекоммуникаций). Такое регулирование может порождать стимулы для завышения затрат в целях увеличения доходов.

28. В случае регулирования с использованием методики верхнего ценового предела цены на услуги устанавливаются заранее и прибыль компании зависит от уровня понесенных капитальных и эксплуатационных издержек. Этот подход применяется в отраслях, которым постоянно приходится адаптироваться к требованиям экзогенного технического прогресса. В этом случае данный подход создает больше стимулов для замены основного капитала. Он показал свою эффективность в тех секторах, где существует информационная асимметрия между регулирующим органом и субъектом регулирования. Установление верхних ценовых пределов может способствовать снижению издержек и повышению эффективности производства. Главная задача состоит в том, чтобы создать стимул для снижения издержек и обеспечения оптимального уровня прилагаемых усилий на протяжении всего срока действия концессии. Этот аспект особенно актуален в случае монополий.

29. Важнейшее значение при применении этого метода имеет частота и степень жесткости пересмотров тарифной базы. Оптимальность пересмотра тарифной базы зависит от продолжительности концессии, поскольку политика сокращения издержек увязывается с временными горизонтами прибыльности компании. В случае короткой концессии нередко рекомендуется устанавливать фиксированные цены. Если же концессия рассчитана на более продолжительный срок, рекомендуется проводить частичный пересмотр тарифной базы в начале второго периода. Чаще проводить пересмотры порой целесообразно в тех секторах, где спрос чутко реагирует на изменение конъюнктуры цен. В тех случаях, когда ожидается увеличение объема вводимых ресурсов, предлагается предусматривать гибкие положения пересмотра концессии. Если руководство компании, деятельность которой регулируется государством, осуществляют частные владельцы, механизм ценовых верхних пределов должен обеспечивать надлежащие стимулы для снижения издержек в будущем. При отсутствии контрольных показателей эффективности выгоды от повышения эффективности будут доходить до клиентов гораздо позже. Когда механизм верхнего ценового предела применяется в случае компании, управление которой осуществляется государством, таких стимулов не возникает, и поэтому важно устанавливать контрольные показатели эффективности извне. Целесообразно глубже изучить последствия применения различных методов ценообразования для развивающихся стран.

D. Всеобщий доступ

30. Регулирование в области всеобщего доступа осуществляется в форме выделения субсидий поставщикам услуг или установления для них по закону обязательств в отношении всеобщего обслуживания, с тем чтобы они расширяли предоставление услуг по доступным ценам для отдаленных районов или бедных слоев населения, которые в противном случае оставались бы вне сферы обслуживания. Во многих странах создаются фонды, призванные способствовать достижению целей всеобщего доступа. Такие фонды часто используются для

предоставления субсидий компаниям, чтобы они могли осуществлять дополнительные инвестиции в расширение и улучшение состояния инфраструктуры в бедных городских и сельских районах.

31. Правительства используют субсидирование для достижения экономических, социальных и природоохранных целей. Значительная доля субсидий в СИУ приходится на энергетический сектор. Правительства субсидируют секторы и виды деятельности, оказывающие позитивное внешнее воздействие, например секторы с высоким потенциалом стимулирования роста производительности в масштабах всей экономики, ускорения технического прогресса или поддержки развития человеческого потенциала. Субсидии могут иметь и негативный побочный эффект ввиду их последствий для бюджета или опасности того, что они могут необоснованно ставить в привилегированное положение определенные группы в ущерб другим. Одним из ключевых вопросов в развивающихся странах является обеспечение адресности субсидий с охватом тех, кто в них нуждается. На рынках инфраструктурных услуг субсидируется потребление или доступ. Проблема возникает в связи с тем, что субсидии могут быть регрессивными, поскольку более значительная их часть предоставляется более богатым пользователям, а размеры потребления бедных пользователей оценить трудно и соответственно последние не в состоянии воспользоваться субсидиями, выделяемыми с учетом объема потребления. Серьезной проблемой является неверное определение адресной аудитории при субсидировании доступа. Одним из вариантов во многих развивающихся странах, возможно, является допущение перекрестного субсидирования компаний⁸.

32. Эффективным инструментом обеспечения адресности могут выступать обследования. Например, в Шри-Ланке было проведено обследование для оценки четырех параметров водоснабжения (цены, качества, безопасности и надежности). Обследования дают полезную информацию для доработки программ обслуживания, поскольку при их проведении можно четко разграничить группы пользователей. Кроме того, оценка эффективности различных инструментов политики в области водоснабжения (например, субсидий, кредита, ваучеров и специальных адресных тарифных структур) может производиться с учетом предпочтений и доходов потребителей в индивидуальном порядке.

III. Регулирующие учреждения и механизмы сотрудничества

33. Перед национальными регулирующими органами встает задача достижения с помощью эффективных и действенных РИР многочисленных – и зачастую нестыкующихся – целей экономической и государственной политики. Несмотря на существенный прогресс усилия по укреплению по РИР в развивающихся странах дают неоднозначные результаты. Проведенные исследования показывают, что мероприятия в области регулирования в развивающихся странах, как правило, опираются на положения традиционной теории регулирования, базирующейся на постулатах, которые могут работать в развитых странах и практически не учитывают институциональные условия развивающихся стран. Эти выводы свидетельствуют о необходимости адаптации регулирования с учетом специфики стран и их потенциала и потребностей, особенно в вопросах институциональных структур.

⁸ Estache A and Wren-Lewis L (2009). Toward a theory of regulation for developing countries: following Jean-Jacques Laffont's lead. *Journal of Economic Literature*. 47 (3).

A. Эффективность институциональной структуры

34. Для оценки эффективности РИР выделяется целый ряд методов и критериев, в частности: а) автономия от политических властей; б) прозрачность для институциональных и неинституциональных партнеров; в) подотчетность перед исполнительными, законодательными и судебными органами; и d) инструменты институционального развития. Ряд институциональных факторов нередко приводит к сбоям в области регулирования. К их числу можно отнести а) недостаточный регулятивный потенциал; б) недостаточную подотчетность (с риском сговора различных заинтересованных сторон); в) недостаточную целеустремленность (о чем нередко свидетельствуют неоднократные пересмотры условий договоров); и d) недостаточную финансово-бюджетную эффективность. Недостаточный институциональный потенциал национальных регулирующих органов может в серьезной степени поставить под угрозу процесс регулирования и его результаты.

35. Проведенные исследования показывают, что эффективные РИР могут в большей степени определять характер функционирования СИУ, чем права собственности или методы управления. Важно поэтому уделять надлежащее внимание развитию и отслеживанию институциональных аспектов регулирования. Из необходимости того, что регулирование должно оптимальным образом отвечать существующим национальным условиям, вытекает необходимость постоянной адаптации институциональной структуры и соответствующих процедур с учетом новых условий. Перед регулируемыми органами встает задача сохранения предсказуемых условий в период непредсказуемых экономических, социальных, технологических и экологических изменений. Институциональная структура регулирующего органа должна быть достаточно гибкой, для того чтобы обеспечивать адаптацию с учетом рыночных и иных реалий, не ставя при этом под угрозу его репутацию.

36. Полезно вовлекать в процесс принятия решений широкий круг заинтересованных сторон в стране (потребителей, местные органы государственного управления, инвесторов, частный сектор и НПО). Проведение консультаций с широким кругом заинтересованных сторон способствует формированию чувства сопричастности, обеспечению большей прозрачности и повышению легитимности регулирования. Они помогают регулирующим органам лучше понимать существо проблем других заинтересованных сторон. Сотрудничество по вопросам регулирования между государственными органами, поставщиками услуг и другими заинтересованными сторонами особенно полезно в плане обеспечения актуальности регулирования, тем более в тех случаях, когда в той или иной форме осуществляется саморегулирование. Такое сотрудничество может включать разработку элементов регулирования поставщиками услуг с последующим их включением в государственное регулирование или совместное регулирование, например телекоммуникационных услуг, в случае которых в результате новых технологических сдвигов, например слияния с другими секторами, такими как ИТ и Интернет, традиционное регулирование потеряло связь с реальностью, и регулирующим органам пришлось совместно разрабатывать и адаптировать новые регулятивные положения.

B. Институциональные механизмы

37. Регулирование в секторах инфраструктурных услуг обычно осуществляется на основе двух институциональных механизмов: а) независимых регули-

рующих учреждений (НРУ); и в) концессий на коммунальные услуги. Переходные системы регулирования довольно часто встречаются в странах, которые не в состоянии реализовать модель НРУ из-за недостаточных возможностей или отсутствия политической воли, или же, если при создании новой системы регулирования ставились слишком грандиозные цели. Некоторые аспекты НРУ не стыкуются с правовыми и культурными нормами стран. Хотя схема создания НРУ предполагает деполитизацию экономического регулирования, предусматривая исключение тех, кто отвечает за проведение политики, из процесса регулирования, исходная посылка модели государственной концессии состоит в том, что правительство не может быть освобождено от обязательств по обеспечению коммунальных услуг в СИУ. Согласно модели НРУ последние могут оставаться в сфере компетенции правительства или частного оператора, выполняющего обязательство по организации коммунального обслуживания.

38. Вариант НРУ избирался многими странами при реформировании СИУ для того, чтобы не допустить регулятивного "захвата" этих ведомств операторами СИУ и содействовать созданию конкурентного рынка на основе авторитетного и практически осуществимого регулирования. Как показывает опыт, неудачи НРУ объяснялись тем, что учреждениям не хватало политической воли, они действовали в недостаточно развитой правовой среде или оказывались под контролем частных интересов. Кроме того, необходимо разрабатывать качественные РИР, внедрять простые и прозрачные административные процедуры и принимать решения на основе беспристрастности, подотчетности и независимости.

39. Крайне важным фактором обеспечения успеха НРУ является привлечение высоко квалифицированных кадров специалистов, поскольку режим регулирования СИУ содержит значительный компонент знаний и информации. Из-за недостаточной обеспеченности кадрами специалистов создание НРУ по отдельным секторам не всегда является практически осуществимым вариантом для развивающихся стран. Решать эту проблему можно, в частности, путем объединения людских ресурсов на национальном уровне с помощью многопрофильных ведомств или же на региональном уровне с помощью регулирующих органов, в которых участвуют несколько стран, и учреждений, занимающихся развитием межстранового сотрудничества в области регулирования. Важное значение имеют набор и подготовка кадров регулирующих ведомств. Необходима международная поддержка для укрепления кадрового и институционального потенциала.

40. В схеме концессий на коммунальное обслуживание, построенной по опыту организации водоснабжения и канализации во Франции, где муниципалитеты по закону не имели права приватизировать коммунальные предприятия, а также с применением в ряде случаев механизмов ГЧП, власти отдают активы в аренду концессионерам, которым они делегируют обязательство по организации коммунального обслуживания. Все аспекты полностью оговариваются в концессионном договоре. В результате имеет место "регулирование по договору" без регулирующего органа. Юридически эти механизмы могут напрямую применяться судами или же регулироваться отдельным законодательством.

41. Для успешного развития таких учреждений странам нужны законодательные органы, которые могут принимать необходимые законы, функционирующая судебная система или процедуры разрешения споров, директивные учреждения, четко определенные задачи политики и государственные органы, ко-

торые в состоянии готовить и проводить торги⁹. Странам нужно определить оптимальную последовательность проведения реформ и их приоритетность. С учетом тесных и непростых взаимосвязей между регулированием в области СИУ и вопросами конкуренции необходимо более тщательно определить характер взаимоотношений между регулирующими органами в секторах инфраструктурных услуг и органами по вопросам конкуренции, а также обеспечить более тесное сотрудничество между ними как по официальным каналам, так и с использованием неформальных возможностей.

С. Сотрудничество по вопросам регулирования

42. Международное сотрудничество по вопросам регулирования и механизмы сотрудничества играют важную роль при решении вопросов, связанных с трансграничными внешними факторами, и в работе по преодолению регулятивных и институциональных ограничений, включая нехватку ресурсов и ограниченный потенциал на национальном уровне. В настоящее время значительное большинство стран в той или иной форме участвуют в сотрудничестве на двустороннем, региональном или международном уровнях. На региональном уровне нередко создаются трансграничные инфраструктурные сети или совместно используемая инфраструктура, и в результате формируется база для региональной интеграции.

Вставка 4

Сотрудничество членов ССЗ в электроэнергетическом секторе

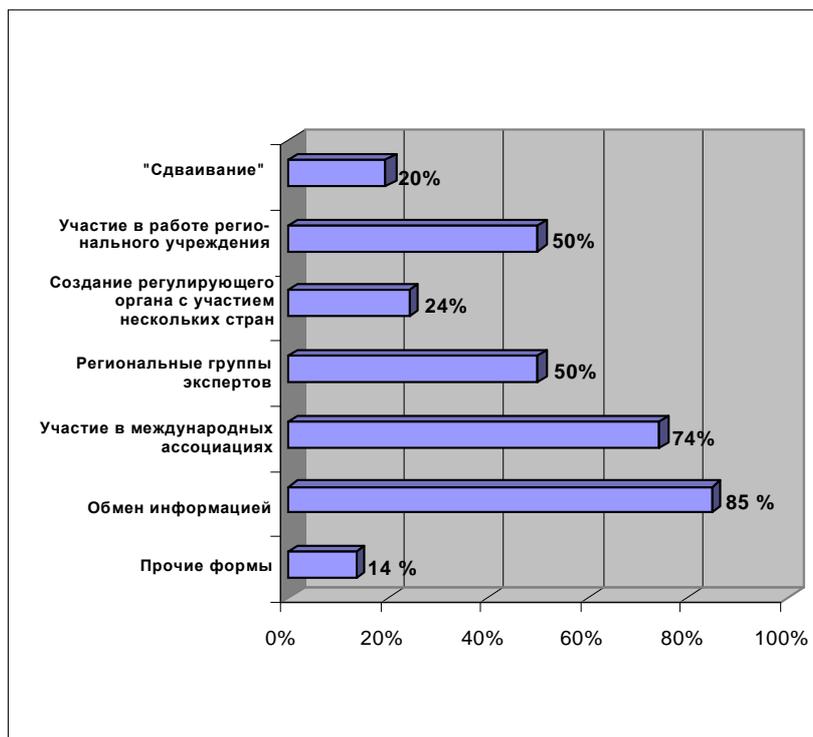
В странах ССЗ наблюдается стремительный рост спроса на электроэнергию. Ввиду важности обеспечения электроснабжения в достаточных объемах государства – члены ССЗ уже 30 лет сотрудничают в этом секторе. В заключенном в 2002 году соглашении подчеркивается, что государства-члены должны проводить комплексную экономическую политику по вопросам инфраструктурных проектов и основных коммунальных предприятий. Спектр сотрудничества весьма широк: объединение энергосистем, создание базы данных для целей информации по вопросам электроэнергии, методы работы, техническое обслуживание электростанций, гармонизация электроэнергетических стандартов и тарифов и приватизация. Целями этих реформ является разукрупнение вертикально интегрированных структур, обеспечение условий для конкуренции в сегменте выработки электроэнергии, обеспечение возможностей для того, чтобы компании по передаче и распределению электроэнергии предоставляли равный доступ для всех пользователей сети на недискриминационной основе, и создание независимого регулирующего органа. Большинство стран ССЗ приступили к реорганизации структуры своих энергетических секторов с выделением отдельных сегментов выработки, передачи и распределения электроэнергии.

43. Официальное и неформальное сотрудничество охватывает в первую очередь объекты материально-технической инфраструктуры и политику и регулирующие положения. Более "мягкие" формы сотрудничества включают организацию региональных регулирующих учреждений, групп экспертов и ассоциаций, обмен информацией, организацию подготовки кадров и исследовательской

⁹ Brown A et al. (2006). *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. Washington DC. The World Bank.

работы на региональном уровне и партнерство на двусторонней основе со "сдваиванием" регулирующих учреждений. Эти формы сотрудничества не являются альтернативой регулированию. Одно из проведенных ЮНКТАД обследований с анкетированием 66 регулирующих органов в секторах инфраструктурных услуг показывает, что в рамках сотрудничества в этой области чаще всего используют такие формы, как обмен информацией и участие в международных ассоциациях, затем следует участие в региональных учреждениях и группах экспертов.

Участие регулирующих органов в международном сотрудничестве



Источник: ЮНКТАД

44. Сотрудничество регулирующих органов по каналам двустороннего партнерства – т.е. "сдваивания" регулирующих учреждений с аналогичной компетенцией – уже на протяжении трех десятилетий дает успешные результаты в рамках многих программ двустороннего и многостороннего сотрудничества, позволяя обеспечить передачу технических навыков, знаний и передовой практики в целях содействия укреплению институционального потенциала в СИУ. Важными элементами такой работы являются учебные программы и организация обменов для проведения коллегиальных обзоров систем регулирования.

45. Агентство международного развития Соединенных Штатов и Национальная ассоциация уполномоченных по регулированию коммунальных предприятий создали программу партнерских союзов по вопросам регулирования для обмена опытом и информацией между регулирующими органами Соединенных Штатов и ряда развивающихся стран в интересах укрепления институционального потенциала, совершенствования практики регулирования и поощрения налаживания долгосрочных связей. Европейский союз осуществляет деятельность по развитию двусторонних партнерств, оказывая помощь странам Центральной и Восточной

Европы, являющимся кандидатами на вступление в ЕС. Такие "сдвоенные" союзы помогают участникам создавать эффективные административные органы со структурой, кадровыми ресурсами и подготовленными специалистами в области управления, необходимыми для реализации всего комплекса норм Европейского сообщества (свода законов), в том числе в СИУ. Эта помощь является одним из главных инструментов стратегии на этапе перед присоединением к ЕС. Определяется приоритетность институционального строительства, создания потенциала и финансирования инвестиций. Значительный объем кадровых и финансовых ресурсов, выделяемых на эту деятельность (приблизительно 5,7 млрд. евро в период 1999–2006 годов) свидетельствует о том, какая помощь потребуется для осуществления аналогичных инициатив на региональном или международном уровне (например, инициативы "Помощь в интересах торговли").

46. На региональном уровне научно-исследовательские центры и центры подготовки кадров помогают создавать национальный регулятивный потенциал, в том числе в странах южной части Африки и Южной Азии¹⁰. Такие центры организуются региональными ассоциациями регулирующих органов, как правило, на секторальной основе. Они создают платформу для исследовательской работы, подготовки кадров, проведения коллегиальных обзоров и реализации программ обменов.

Вставка 5

**Инициатива проведения коллегиальных обзоров
электроэнергетических коммунальных предприятий в Африке**

Инициатива проведения коллегиальных обзоров, реализация которой началась в 2008 году, позволила объединить усилия регулирующих органов сектора электроэнергетики Ганы, Замбии, Кении, Намибии, Объединенной Республики Танзания и Уганды. Ею целью является содействие улучшению показателей деятельности электроэнергетических коммунальных предприятий, увеличению инвестиций, расширению доступа и обеспечению надежного электроснабжения по конкурентным ценам на основе укрепления руководства и управленческого потенциала. Данная группа регулярно проводит совещания для анализа используемых странами-членами механизмов управления, методологий в области регулирования и процессов принятия решений. Круг заинтересованных сторон охватывает регулирующие учреждения, министерства, отвечающие за электроэнергетику, местные коммунальные предприятия и представителей промышленности, гражданского общества и местных средств информации.

IV. Финансовые услуги и реформа регулирования

47. Глобальный финансовый кризис являет пример колоссального значения надлежащих РИР в сфере финансовых услуг, где издержки сбой рыночного и регулятивного механизмов могут быть крайне высоки. Широко признается, что предшествовавший кризису бум на финансовых рынках на волне приватизации, дерегулирования и либерализации и в условиях появления глобально интегрированных рынков капитала не сопровождался обеспечением должного национального и общемирового регулирования и надзора за рынком. Во время

¹⁰ Eberhard A (2007). *Infrastructure Regulation in Developing Countries: an Exploration of Hybrid and Transitional Models*. Washington DC, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/World Bank.

кризиса наглядно проявился сбой регулятивного механизма в новых условиях дерегулирования.

48. Кризис также поставил под сомнение постулаты, лежавшие в основе прежних регулятивных подходов, а именно идею рационального саморегулирующегося рынка. Под вопросом оказались и основные программные рецепты с предпочтением либерализации финансового рынка и ограниченного вмешательства государства в экономику. При этом можно говорить о последствиях в плане способности стран проводить либерализацию финансовых услуг, поскольку все чаще высказывается мнение о важности более осторожного, осмотрительного подхода к вопросам либерализации и регулирования. Так, например, ряд стран подчеркивают, что нужно обеспечивать оформление иностранного коммерческого присутствия на местном уровне с регистрацией компаний (как дочерних предприятий, а не отделений) в качестве одного из условий допуска зарубежных финансовых учреждений, четко разграничивать распределение издержек между странами базирования и принимающими странами в случае трансграничных банкротств и проявлять осторожность, допуская предложение иностранными финансовыми компаниями новых финансовых продуктов на своей территории, даже если им разрешается делать это на родине.

49. Сбой регулятивного механизма со всей очевидностью проявился в ходе кризиса в вопросах контроля безопасности сложных и высокорискованных финансовых продуктов, управления рисками и использования "кредитного плеча", асимметричного регулирования нетрадиционных финансовых учреждений и "теневой банковской системы", рейтинговых агентств, оценки системного риска в противовес риску отдельных компаний, проциклического характера правил, регулирующих достаточность капитала, риска безответственного поведения и структуры стимулирования в системах вознаграждения. Инъекции государственных средств и предоставление правительственных гарантий для спасения пострадавших компаний, а также фактическая национализация значительного сегмента рынков еще больше усугубили проблему потенциального риска безответственного поведения.

50. "Ревизия" национальных и международных норм регулирования финансового сектора в настоящее время стоит на повестке дня крупных стран и международных учреждений, включая Совет по финансовой стабильности, Базельский комитет банковского надзора, Международную организацию комиссий по ценным бумагам, Международный совет по стандартам бухгалтерского учета, Международный валютный фонд и Группу 20. Варианты регулирования обсуждаются также в докладе Комиссии экспертов Организации Объединенных Наций по реформе международной валютной финансовой системы (Комиссии Стиглица). Данная проблема подробно анализируется в подготовленном ЮНКТАД *Докладе о торговле и развитии, 2009 год* (главы III и IV).

51. Множество вариантов реформы направлено главным образом на обеспечение большей стабильности финансового сектора, способного осуществлять долгосрочное финансирование проектов производственных инвестиций. Кроме того, во многих случаях делается попытка создать инструментами регулирования более социально эффективный и справедливый рынок. В числе основных элементов реформы можно назвать следующие:

а) более строгий надзор для выявления системообразующих компаний на основе полностью консолидированных балансов и для предупреждения системных рисков для экономической стабильности;

б) более четкое определение функций, подотчетности и полномочий регулирующих органов с четкой иерархической структурой принятия решений

и обеспечением свежей надзорной информации для того, чтобы регулирующие органы могли действовать быстро, в том числе для защиты потребителей и инвесторов от финансовых злоупотреблений и для обеспечения безопасности финансовых продуктов, и расширения координации деятельности центральных банков, регулирующих органов и правительств как внутри стран, так и на международном уровне для недопущения "регулятивного арбитража" и для осуществления контроля над рисками в вопросах ликвидности и платежеспособности;

с) укрепление системных макропруденциальных рамок для финансовых учреждений с помощью положений в отношении капитальных нормативов, управления ликвидностью и директивного надзора за рисками;

д) укрепление структур и процедур снижения риска по ключевым областям соглашения "Базель II", касающемуся рыночного, кредитного и операционного риска и риска ликвидности;

е) совершенствование управления данными в финансовых учреждениях, которые диктуются необходимостью более эффективного регулирования рисков для ликвидации пробелов в данных компаниях, работающих в рамках нескольких режимов регулирования;

ф) стресс-тесты и положения о ликвидности, позволяющие регулирующим органам проводить разграничение между риском ликвидности и риском неплатежеспособности;

г) повышение прозрачности финансовой отчетности, включая правила определения стоимости финансовых инструментов;

h) проведение реформы в области использования кредитных рейтингов и функционирования рейтинговых агентств и распространение на последние режимы регулирования;

i) расширение трансграничного сотрудничества и обмена информацией между регулирующими органами, в которых имеются механизмы антикризисного управления, возможно, в частности, с использованием ассоциаций регулирующих органов для координации международного регулятивного надзора за деятельностью трансграничных финансовых учреждений;

j) реформа стандартов учета, в частности в отношении "забалансовых" статей.

Вставка 6

"Базель II" и последующая деятельность

Речь идет о реформе соглашения "Базель II", в том числе в связи с ограниченным характером положений о степени достаточности капитала и недостаточным учетом системного риска, а также недостатками рейтингов в структурированном финансировании. Специалисты указывают на необходимость ужесточения минимальных нормативных требований к капиталу банков в рамках "Базель II", в том числе посредством ограничения "забалансовых" операций и уменьшения проциклического эффекта. Базельский комитет ужесточает режим для некоторых форм секьюритизации (в связи с требованиями к минимальному размеру капитала), например, обязывая банки строже проводить кредитный анализ эмиссий ценных бумаг с внешним рейтингом. Для этого надзорным органам потребуются надлежащие ресурсы и кадры специалистов для отслеживания применяемых банками моделей управления рисками и они должны будут разработать собственные инструменты оценки.

52. Необходимо осуществлять международную координацию и обмен информацией и добиваться, чтобы регулирующие органы стремились использовать аналогичные стандарты, не допуская "гонки на износ" в области финансового регулирования. Однако было бы ошибкой навязывать единый стандарт регулирования, поскольку не существует какой-то одной системы регулирования, которая подходила бы всем странам. Странам с различными уровнями развития и возможностями регулирующих органов нужно избирать различные регулятивные подходы. Благодаря расширению участия развивающихся стран в работе различных учреждений, отвечающих за финансовое регулирование и обеспечение международной финансовой стабильности, эти учреждения могут прийти к более полному пониманию различных потребностей в области регулирования.

V. Регулятивные положения в торговых соглашениях

53. Включение услуг в многостороннюю торговую систему и региональные торговые соглашения (РТС) породило вопросы относительно потенциального конфликта между либерализацией и регулированием услуг и влияния торговых норм на степень автономности национального режима регулирования, т.е. речь идет о том, ограничивают ли торговые соглашения способность регулирующих органов осуществлять регулирование, и если это так, то в какой степени и оправдано ли такое взаимодействие.

54. В Генеральном соглашении по торговле услугами (ГАТС) признается право государств-членов осуществлять регулирование и вводить новые нормы регулирования поставки услуг в интересах достижения целей национальной политики, при этом в соглашении признается асимметрия регулятивных норм в области услуг и, в частности, необходимость осуществления упомянутого права развивающимися странами. В секторах, где зафиксированы конкретные обязательства, ГАТС предусматривает осуществление мер общего порядка разумным, объективным и беспристрастным образом. До выработки новых норм члены ВТО должны применять лицензионные, квалификационные и технические требования и процедуры, которые а) основываются на объективных и гласных критериях; б) не более обременительны, чем это необходимо для обеспечения качества услуги; и с) в случае процедур лицензирования – не являются сами по себе ограничением на поставку соответствующей услуги.

55. В случае телекоммуникационных и финансовых услуг существуют более конкретные положения в отношении внутреннего регулирования. В секторе телекоммуникаций члены ВТО должны предоставлять доступ к государственным телекоммуникационным сетям и услугам и использовать такие сети и услуги на разумных и недискриминационных условиях, обеспечивая при этом прозрачность тарифов и технических стандартов. В странах, применяющих "справочный документ" по основным телекоммуникационным услугам, должен создаваться независимый регулирующий орган, не связанный с каким-либо поставщиком основных телекоммуникационных услуг и неподотчетный последнему. Некоторые страны, например Индия, внесли изменения в справочный документ. Индия не включила положение о независимом регулирующем органе, сохранив вторую часть положения о регулирующих органах, где говорится о том, что решения и процедуры регулирующего органа должны быть беспристрастными в отношении любых участников рынка. Государства-члены также обязаны обеспечить предупреждение антиконкурентной практики, организовав подключение к крупному поставщику, а также распределение и использование дефицитных ресурсов.

Вставка 7

Вопросы регулирования в спорах в рамках ГАТС

Компания МЕКСИКО – Телекомьюникейшнз (Телмекс) проанализировала влияние ГАТС на национальное регулирование. Соединенные Штаты в качестве истца утверждали, что Мексика не обеспечила, чтобы крупнейший мексиканский оператор "Телмекс" организовал подключение трансграничных поставщиков из Соединенных Штатов за плату, определенную с учетом затрат, и с выделением в достаточной степени отдельных элементов, как это предусмотрено в справочном документе по телекоммуникационным услугам. Группа экспертов пришла к выводу, что разница между сметными затратами и расчетными ставками "вряд ли укладывается в рамки регулятивной гибкости, допускаемой концепцией определяемых с учетом затрат ставок" согласно справочному документу. В цены могут закладываться только затраты собственно на подключение, в случае же расходов на развитие сети в целом и на программы всеобщего обслуживания было сочтено, что они не имеют отношения к определению уровня издержек для целей расчета ставок за подключение. Несмотря на признание того, что регулирующий орган государства-члена может выбирать один из методов установления цен для регулирования уровня ставок платы за подключение, требование в отношении установления разумных, ориентированных на себестоимость и дезагрегированных ставок дает основание говорить об ограниченной степени гибкости в отношении конечных результатов применения избранного метода установления цены. Прежде чем приступать к регулятивным экспериментам в процессе реформы СИУ, странам нужно удостовериться в том, что принятые ими на себя обязательства допускают достаточную степень маневра в политике.

56. В случае финансовых услуг приложение к ГАТС по финансовым услугам прямо допускает применение пруденциальных мер. Хотя согласованного определения "пруденциальных мер" нет, диапазон последних весьма широк и включает меры по защите инвесторов, вкладчиков и держателей полисов, а также меры по обеспечению целостности и стабильности финансовой системы. Концептуально финансовые программы спасательных мер осуществлялись в период кризиса исходя из таких соображений. Наблюдающаяся в настоящее время тенденция к ужесточению финансового регулирования, возможно, дает основания попытаться получить более четкое представление о сфере действия пруденциальных мер.

57. В настоящее время ведутся переговоры по выработке многосторонних правил в отношении внутреннего регулирования по вопросам лицензионных требований и процедур, квалификационных требований и процедур и технических стандартов для обеспечения того, чтобы они, в частности, согласовывались с перечисленными выше критериями и не выступали ненужными барьерами для торговли услугами. В числе нерешенных остается вопрос, нужен ли "критерий необходимости", который, по мнению части специалистов, по всей вероятности, будет дополнительно ограничивать автономность национальных регулирующих органов, и, если это так, следует ли его применять ко всем секторам услуг, в случае которых приняты обязательства о либерализации, или только к конкретным секторам (например, к такому, как бухгалтерский учет). Такие правила будут, вероятно, включать положения об особом и дифференцированном режиме, например с установлением переходных периодов. По мнению развивающихся стран, ввиду более низких уровней развития их внутреннего регулирования они нуждаются в более широких возможностях адаптации ре-

гулирования с учетом меняющихся обстоятельств, в эффективном особом и дифференцированном режиме и поддержке в деле создания РИР.

Вставка 8

Четвертый способ поставки услуг в СИУ

Важную роль в СИУ играет либерализация временного перемещения физических лиц (четвертый способ поставки услуг) и, в частности, перемещения специалистов, например бухгалтеров, инженеров и техников. Члены ВТО обычно принимают общие горизонтальные обязательства в отношении внутрифирменных переводов, деловых поездок и поездок продавцов услуг. В ряде стран (например, в Бразилии, Индии и Китае) это касается таких категорий профессиональных услуг, как бухгалтерский учет, аудит и инженерные услуги, связанные с СИУ. В рамках своих горизонтальных обязательств по четвертому способу поставки услуг Соединенные Штаты обязались разрешить поездки продавцов услуг и внутрифирменные трансферты. В рамках последней категории Соединенные Штаты взяли на себя обязательство разрешать перемещение специалистов, обладающих навыками использования исследовательского оборудования или методов соответствующей организации. Национальный режим в случае четвертого способа поставки услуг не является связанным, хотя в случае услуг, сопряженных с энергораспределением, и различных транспортных услуг никаких ограничений не применяется. В случае стран, зафиксировавших свои обязательства в соответствии с Договоренностью об обязательствах по финансовым услугам, доступ предоставляется для иностранных менеджеров старшего звена и специалистов (в том числе специалистов по вычислительной технике, специалистов в области телекоммуникаций, бухгалтеров, специалистов в области страховой статистики и юристов при условии наличия квалифицированного персонала). В предложении по четвертому способу поставки услуг, сделанном некоторыми странами в ходе Дохинского раунда переговоров, включены новые категории лиц, например лица, въезжающие в страну в целях продвижения по службе, аспиранты, поставщики услуг на договорной основе и независимые специалисты. Правила в отношении внутреннего регулирования и взаимного признания квалификационных требований могут способствовать расширению доступа по линии четвертого способа поставки услуг.

58. В соответствии с ГАТС члены ВТО вправе предоставлять субсидии секторам услуг, подпадающим под действие обязательств в отношении национального режима и наиболее благоприятствуемой нации (НБН). СИУ субсидируются. О субсидиях в секторе транспорта уведомления представили 107 государств-членов (морской транспорт субсидируется в 32 из них, воздушный – в 22 и автомобильный – в 16). 49 государств-членов субсидируют финансовые услуги, 28 – услуги в секторе телекоммуникаций и 22 – энергоснабжение. Ведутся переговоры по выработке многосторонних правил в отношении деформирующего торговлю субсидирования услуг, однако пока они продвигаются слабо. Переговоры затрудняются, в частности, отсутствием определения субсидий по услугам. Правительства многих пострадавших от кризиса стран массированным образом субсидируют сектор финансовых услуг. Возник вопрос относительно того, предоставлялись ли такие субсидии только национальным банкам или же и учрежденным на их территории зарубежным банкам.

59. Целый ряд РТС включают дополнительные нормы и правила в отношении внутреннего регулирования, в частности в случае телекоммуникационных и финансовых услуг, дополнительной прозрачности и признания в той или иной форме в рамках конкретного сектора. Такие нормы предусматривают, в частности

сти, регулирование по вопросу дополнительных услуг и связанных со стандартами мер. Подобные положения отражают усиливающуюся тенденцию к смягчению степени жесткости регулирования новых или дополнительных телекоммуникационных услуг. В области финансовых услуг такие положения, в частности, регулируют предложение новых продуктов в сфере финансовых услуг и институциональную и юридическую форму их поставки.

Вставка 9

Регулятивные положения в РТС

В соглашении о свободной торговле между Австралией, Новой Зеландией и АСЕАН содержится ряд регулятивных положений, распространяющихся на все секторы или только на телекоммуникации и финансовые услуги. Горизонтальные положения в значительной степени разработаны по типу соответствующих норм ГАТС с их дополнительной конкретизацией. Разработанные правила касаются переговоров о признании профессиональных квалификационных требований, лицензионных и регистрационных требований и процедур, опубликования в Интернете информации о мерах, затрагивающих торговлю услугами, предоставления разумной возможности для предварительного обсуждения новых мер, использования наименований предприятий и защиты инвестиций после обоснования компании (включая вопросы урегулирования споров между инвестором и государством). В случае телекоммуникационных услуг такие правила касаются условий подключения и соответствующих тарифов и исключения из определения антиконкурентной практики перекрестного субсидирования в связи с обязательством о всеобщем обслуживании. Правила по финансовым услугам охватывают пруденциальное регулирование, прозрачность регулирования и передачу и обработку информации. При определенных условиях и с применением критерия "необходимости" и требования о поэтапной отмене допускается принятие сторонами пруденциальных мер для обеспечения стабильности обменного курса.

60. Как представляется, препятствия для международной торговли услугами порождаются в значительной мере различиями в системах регулирования. В рамках торговых соглашений следует делать акцент не на сокращении масштабов собственно регулирования, а на решении вопросов многообразия регулирования, отражающего правовые традиции каждой страны в вопросах содержания и формы регулирования. Это затрудняет гармонизацию регулирования в секторе услуг с помощью торговых соглашений, особенно на многостороннем уровне, и ставит под сомнение желательность такой гармонизации. Чрезвычайно важное значение имеет не только тесное сотрудничество между регулирующими органами (в том числе органами по вопросам конкуренции, занимающимися секторальным регулированием) и министерствами торговли, но и предоставление консультативных рекомендаций и помощи по вопросам РИР в связи с переговорами по либерализации торговли.

VI. Выводы

61. СИУ вносят значительный вклад в формирование национального дохода, обеспечение роста и занятости и сокращение масштабов нищеты. Для максимального увеличения этого позитивного вклада необходимы эффективное регулирование и институциональные структуры, способные содействовать укреплению потенциала внутреннего предложения, созданию конкурентной среды и обеспечению стабильных торговых и инвестиционных потоков. Единого рецеп-

та создания эффективной системы регулирования не существует. РИР нужно адаптировать с учетом специфики потребностей и обстоятельств отдельных стран. Особое внимание необходимо уделять распределительным эффектам.

62. При наличии тенденции к участию частного сектора в СИУ система государственного снабжения остается реальным и в ряде случаев предпочтительным вариантом во многих развивающихся странах, в частности НРС, в некоторых секторах, например в секторах электро- и водоснабжения. С учетом трудностей, связанных с вариантами работы только государственных или только частных предприятий, в последнее время возрос интерес к модели ГЧП.

63. В связи с изменением экономических, социальных, технологических и экологических условий правительствам стран придется часто адаптировать РИР с учетом новых изменившихся обстоятельств, и они должны будут иметь достаточный институциональный потенциал и подготовленных специалистов для того, чтобы направлять работу СИУ, проводить переговоры по этой тематике, регулировать деятельность этих секторов, а также осуществлять наблюдение за ними.

64. Механизмы сотрудничества (в том числе по линии Север-Юг и Юг-Юг) могут играть важнейшую роль при создании эффективных РИР. Многие страны высказывают озабоченность по поводу того, что либерализация СИУ, в том числе в рамках международных торговых соглашений, ограничивает их право осуществлять регулирование. Взаимодействие и сотрудничество на регулярной основе между участниками торговых переговоров и лицами, разрабатывающими политику по вопросам услуг, регулирующими органами и гражданским обществом могут способствовать улучшению положения в области регулирования и давать положительный эффект для развития.

65. Необходимы дополнительные исследования, для того чтобы помочь развивающимся странам определять и внедрять РИР, позволяющие получить наибольший эффект в плане развития. К числу приоритетных областей можно, в частности, отнести: выявление различных режимов политики, требующихся для регулирования частных и государственных предприятий, понимание механизмов того, как должны развиваться РИР по мере продвижения стран вперед в процессе развития, и изучение вопроса о том, влекут ли обязательства о либерализации торговли в СИУ изменения в области экономики и регулирования.
