



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

Distr.: General
26 January 2011
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Рассчитанное на несколько лет совещание
экспертов по услугам, развитию и торговле:
регулятивные и институциональные аспекты
Третья сессия
Женева, 6–8 апреля 2011 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

**Услуги, развитие и торговля: регулятивные
и институциональные аспекты –
расширение торговых возможностей
развивающихся стран**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Развитие сферы инфраструктурных услуг стимулирует экономический рост и развитие и тем самым вносит вклад в достижение целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ). Развитие инфраструктуры составляет неотъемлемый компонент принимаемых странами мер по смягчению кризиса, а также посткризисных комплексных стратегий стимулирования роста и развития. Эффективная регулятивная и институциональная база (РИБ) обеспечивает благотворное воздействие секторов инфраструктурных услуг (СИУ) – энергетики, транспорта, телекоммуникационных и финансовых услуг (ФУ) – на достижение социально значимых и справедливых результатов, устранение сбоев в рыночном механизме, особенно в финансовом секторе, и на интернализацию издержек, связанных со смягчением изменения климата и адаптацией к нему. Важную роль играет международная торговля, сотрудничество в регулятивной и институциональной сфере, в том числе в региональном контексте и в формате Юг-Юг.

Введение

1. Третья сессия рассчитанного на несколько лет совещания экспертов проводится в соответствии с решением, принятым 10 июля 2008 года на сорок четвертой исполнительной сессии Совета по торговле и развитию. Цель этого совещания заключается в оказании помощи членам в формировании регулятивной и институциональной базы и механизмов сотрудничества для содействия укреплению их национального потенциала в сфере услуг и повышения его эффективности, конкурентоспособности и экспортного потенциала (Аккрское соглашение, пункт 94 b)).

2. СИУ являются ключевыми экономическими секторами, они вносят существенный вклад в экономическую деятельность и способствуют достижению ЦРДТ – например, обеспечению доступа к энергетическим и водным ресурсам и сокращению масштабов нищеты. Они составляют существенный компонент антикризисных, восстановительных и посткризисных всеобъемлющих и комплексных стратегий стран в области торговли и развития, ориентированных на нужды бедных слоев населения. Меняющиеся экономические условия, развитие технологий и нарастание неопределенности породили новые вызовы для регулирующих органов, которые требуют постоянной адаптации политики в сфере СИУ и РИБ на всех уровнях.

I. Экономические тенденции в сфере инфраструктурных услуг

Общий обзор

3. Совокупные глобальные годовые поступления от СИУ в 2009 году составили 14 трлн. долл., или 24% от мирового объема производства. На развивающиеся страны (РС) приходится 30% глобального объема выпуска в сфере СИУ, и с развитием стран с формирующейся рыночной экономикой их значимость возрастает.

Таблица 1

Вклад СИУ в мировой доход, занятость и торговлю

<i>Сектор</i>	<i>Доля в глобальном ВВП (%)</i>	<i>Доля в глобальной занятости (%)</i>	<i>Доля в мировой торговле услугами (%)</i>
Коммуникационные услуги	2,5	6	2,5
Транспортные услуги	6		23
Услуги в сфере энерго-, газо- и водоснабжения	3,5	1	–
Финансовые услуги	6	3	9,5
Смежные услуги и технологии	6	3	–
Итого	24	13	> 35

4. Торговля в СИУ имеет значительные объемы и динамично развивается, особенно в РС. На СИУ приходится более 35% мирового экспорта услуг (1,3 трлн. долл.). В период 2002–2008 годов мировой экспорт СИУ увеличился

на 17,6% – больше, чем совокупный экспорт секторов услуг. Доля развивающихся стран в этой торговле увеличилась с 21,4% в 2002 году до 25,4% в 2008 году, опередив средний прирост мирового экспорта (соответственно 21,1% и 17,6%). Экспорт развивающихся стран рос быстрее мирового экспорта по всем подкатегориям СИУ: по коммуникационным услугам (24,1%), по транспортным услугам (20,2%) и по финансовым услугам (25,2%). В 2009 году расчетный стоимостной объем глобальной торговли энергоуслугами составил 400 млрд. долл., или 11% мировой торговли услугами. В результате этого доля СИУ в мировой торговле услугами составила 46%.

5. Строительные услуги и СИУ взаимосвязаны, поскольку для создания объектов инфраструктуры требуется привлечь услуги строительства. На них приходится 50–80% совокупных проектных капитальных расходов, а доля инфраструктуры в общих расходах на строительство составляет 20–35%. При этом в 2008 году глобальный рынок строительных услуг, связанных со сферой инфраструктуры, составил 1 трлн. долл. Согласно прогнозам, к 2020 году объем этого сектора вырастет на 70% и будет обеспечивать 15% объема мирового производства.

6. В 2008 году на СИУ приходилось 13% мировой занятости. 5% мировой торговли в сфере СИУ, или 67 млрд. долл., приходится на четвертый способ поставок услуг, что обеспечивает поддержку 2 млн. рабочих мест во всем мире. Если учесть строительные услуги, связанные с СИУ, то доля четвертого способа поставок услуг, связанных с СИУ, может оказаться более значительной.

7. Ввиду слабого производственного и экспортного потенциала экспорт РС в сфере СИУ сосредоточен в ограниченном числе стран (таблица 2). В число ведущих экспортеров входят крупные РС, поскольку транспортные услуги тесно связаны с товарной торговлей, а в качестве финансового центра выделяется Сингапур. Экспорт в СИУ представляет собой важный источник доходов для многих малых РС.

Таблица 2

Пятерка ведущих экспортеров в сфере СИУ, 2008 год

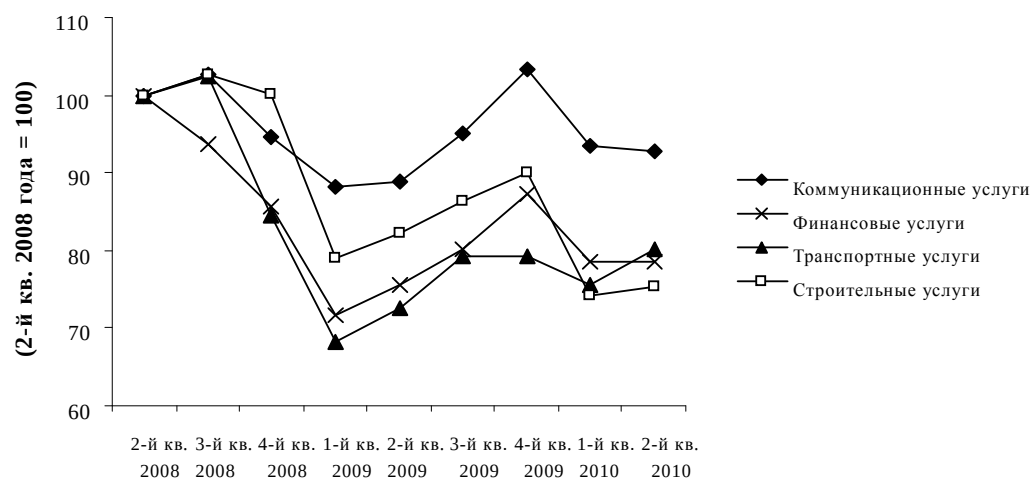
<i>Пятерка ведущих экспортеров в абсолютном выражении</i>				<i>Пятерка ведущих экспортеров в долевом отношении к ВВП</i>		
<i>Коммуникационные услуги</i>	<i>Экспорт (млн. долл.)</i>	<i>Доля в совокупном национальном экспорте услуг (%)</i>	<i>Доля в мировом экспорте услуг в этом секторе (%)</i>	<i>Коммуникационные услуги</i>	<i>Экспорт/ВВП (1 000)</i>	<i>Доля в совокупном национальном экспорте услуг (%)</i>
Кувейт	6 072	53	7	Кувейт	38,4	53
Индия	2 423	2	3	Бахрейн	31,9	19
Египет	1 611	6	2	Гайана	28,6	16
Китай	1 570	1	2	Гренада	19,7	8
Российская Федерация	1 493	3	2	Республика Молдова	18,9	14
<i>Транспортные услуги</i>				<i>Транспортные услуги</i>		
Республика Корея	44 768	58	5	Сейшельские Острова	185,6	36

<i>Пятерка ведущих экспортеров в абсолютном выражении</i>				<i>Пятерка ведущих экспортеров в долевом отношении к ВВП</i>		
<i>Коммуникационные услуги</i>	<i>Экспорт (млн. долл.)</i>	<i>Доля в национальном экспорте услуг (%)</i>	<i>Доля в мировом экспорте услуг в этом секторе (%)</i>	<i>Коммуникационные услуги</i>	<i>Экспорт/ВВП (1 000)</i>	<i>Доля в совокупном национальном экспорте услуг (%)</i>
Китай	38 418	26	4	Сингапур	158,7	35
Китай (Гонконг)	28 886	31	3	Панама	134,1	53
Сингапур	28 875	35	3	Китай (Гонконг)	134,0	31
Российская Федерация	15 024	29	2	Антигуа и Барбуда	111,6	24
<i>Финансовые услуги</i>				<i>Финансовые услуги</i>		
Китай (Гонконг)	12 365	13	4	Китай (Гонконг)	57,4	13
Сингапур	8 458	10	3	Сингапур	46,5	10
Индия	5 607	5	2	Бахрейн	41,8	24
Республика Корея	4 252	6	1	Панама	25,0	10
Бразилия	2 066	7	1	Антигуа и Барбуда	15,1	3

Источник: ЮНКТАД (2010 год).

8. Хотя глобальный кризис оказал на глобальную торговлю услугами менее серьезное воздействие, чем на товарную торговлю, его влияние на СИУ было значительным. Мировой экспорт транспортных услуг и ФУ и строительных услуг, связанных со сферой инфраструктуры, сократился на 20–30%, хотя падение объема экспорта коммуникационных услуг было менее глубоким (диаграмма 1) ввиду продолжавшегося роста (7,7%) глобального рынка ИКТ под воздействием аутсорсинга, а также разработки систем и ПО. К середине 2010 года уровень экспорта оставался на 20–25% ниже докризисных показателей по всем секторам, за исключением коммуникационных услуг. Судя по всему, сектор энергоуслуг оказался стойким ввиду низкой эластичности энергетики по фактору доходов.

Диаграмма 1
Глобальный экспорт услуг отдельных категорий



Источник: Данные ЮНКТАД на основе статистики ПБ МВФ.

9. Транспортные услуги были серьезно затронуты резким сокращением товарной торговли. После падения объема торговли транспортными услугами на 15–25% в 2009 году в конце 2010 года оживление остается неустойчивым: объемы глобальных автомобильных, железнодорожных и морских грузовых перевозок находятся ниже докризисных уровней на 5–10%. Полностью восстановились лишь воздушные перевозки. Балтийский фрахтовый индекс сухогрузного тоннажа, который позволяет отслеживать спрос на морские перевозки, в конце 2008 года снизился на 90% и остается на уровне 20–40% от пикового значения 2008 года с июня 2009 года, отчасти из-за избыточных мощностей. Согласно оценкам, пассажирские перевозки после сокращения на 9,1% в 2009 году выросли в 2010 году на 10,5%¹. Трансграничная торговля ФУ в 2009 году пережила резкое падение, и до сих пор объем экспорта остается ниже докризисных уровней (по странам с переходной экономикой – 35% в силу их значительной подверженности воздействию негативных тенденций в банковском секторе в Европе и США). Латинская Америка и Азия продемонстрировали значительную сопротивляемость. В сфере страхования экспорт в странах с переходной экономикой и Латинской Америке резко сократился (диаграмма 2).

¹ IATA (2009). Annual report 2009.

Диаграмма 2
Экспорт финансовых и страховых услуг



Источник: Данные ЮНКТАД на основе статистики ПБ МВФ.

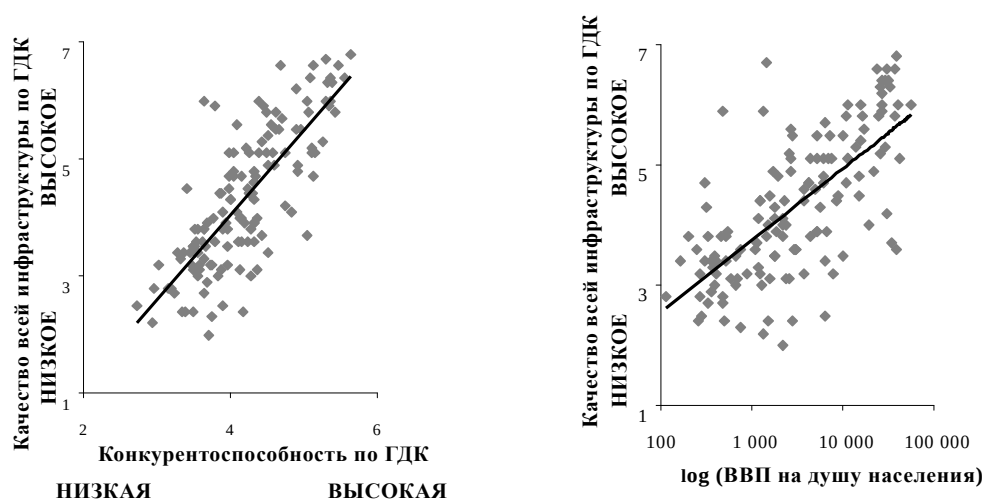
II. Ключевые вопросы, касающиеся политики и РИБ

10. СИУ – это важный фактор, определяющий развитие торговли и конкурентоспособность. Недорогостоящие и надежные коммуникационные услуги, транспорт, логистика, капитал и энергетика имеют колоссальное значение для финансирования, поставок, производства и маркетинга товаров и услуг, в том числе в рамках международных производственно-сбытовых цепочек. О значении производственно-сбытовых цепочек свидетельствует рост доли в мировой торговле промежуточной продукции и услуг, в частности СИУ и смежных услуг (соответственно 56% и 73%). Кроме того, затраты на энергоуслуги, водоснабжение, транспорт и логистику составляют около 30% совокупных издержек производства продукции обрабатывающей промышленности.

11. Позитивный вклад СИУ в обеспечение конкурентоспособности, диверсификации и роста был подтвержден эмпирическими исследованиями. Кроме того, оценки ЮНКТАД указывают на значительную корреляцию между качеством инфраструктуры и конкурентоспособностью экономики и национальным доходом (диаграмма 3).

Диаграмма 3

Связь между качеством инфраструктуры, конкурентоспособностью и уровнями доходов, 2010 год



Источник: Оценки ЮНКТАД на основе данных ВЭФ (139 стран).

12. Исследования свидетельствуют о том, что в период 1990–2005 годов благодаря повышению качества инфраструктуры (телекоммуникационная сфера) рост доходов на душу населения в Африке увеличился на 99 базисных пунктов, а из-за ухудшения качества энергоуслуг этот прирост уменьшился на 11 базисных пунктов²; объем торговли двух стран, имеющих добротную инфраструктуру в сфере ИКТ, на 33% превышает объем торговли пары стран, в которой одна или обе страны имеют низкое качество инфраструктуры в сфере ИКТ; устранение перебоев в энергоснабжении в РС может повысить деловую активность на 5%³; удвоение показателя плотности автодорожной сети может привести к увеличению объема торговли страны на 13%; а 10-процентное сокращение транспортных издержек может привести к приросту объема торговли страны на 20%.

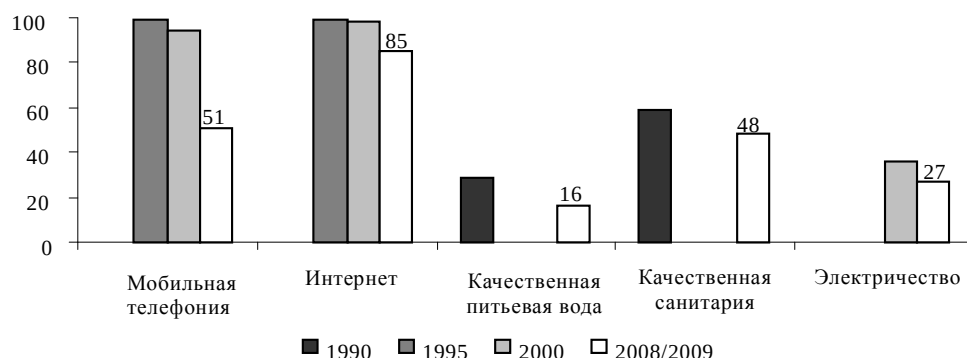
13. На глобальном уровне на протяжении следующего десятилетия совокупные ежегодные потребности в инвестициях в СИУ, согласно оценкам, составят 3% от мирового ВВП. При нынешних уровнях (1,7% от мирового ВВП, или 1 трлн. долл., в 2009 году) расходы в сфере инфраструктуры не обеспечат полное покрытие инвестиционных потребностей. Хотя расширение сетей и всеобщего доступа (ВД) и улучшило доступ к инфраструктурным услугам, прогресс в достижении ЦРДТ остается ограниченным (диаграмма 4).

² World Bank (2010). Africa's infrastructure: a time for transformation.

³ USAID (2010). Information communication technology as a catalyst to enterprise competitiveness.

Диаграмма 4

Доля населения развивающихся стран, не имеющего доступа к базовым инфраструктурным услугам



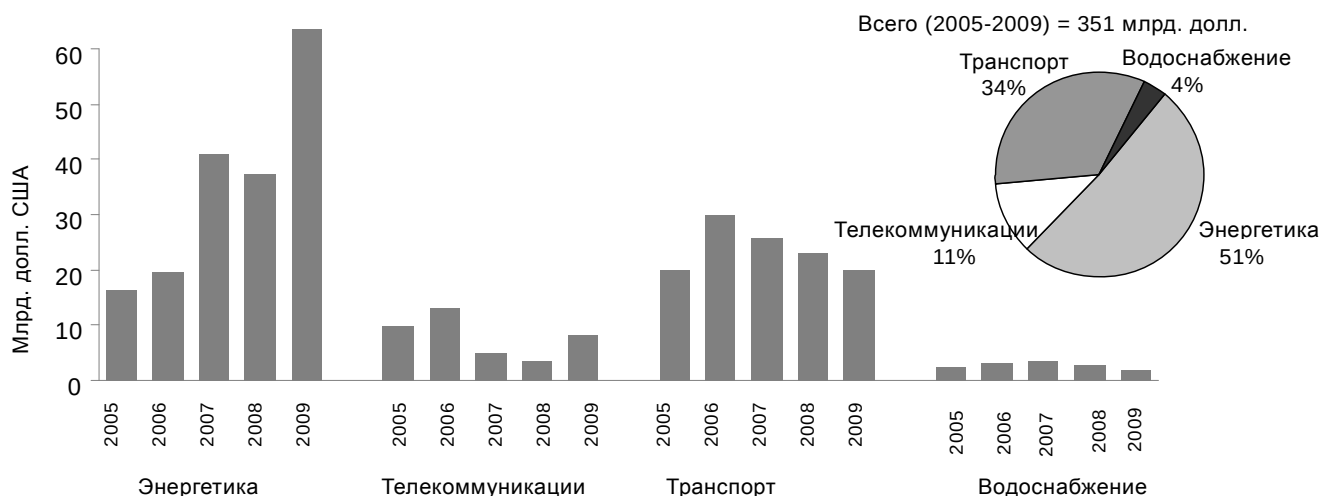
Источники: Доклад об осуществлении ЦРДТ (2010 год), IEA World Energy Outlook (2010); WB Rural Access Index (2010).

14. Финансирование инфраструктуры на 70% обеспечивается за счет государственных средств, на 10% за счет средств доноров и на 20% за счет ресурсов частных инвесторов⁴. Недостаточное государственное финансирование является серьезным препятствием на пути развития инфраструктуры. В связи с тем, что в рамках политики усилился акцент на участии частного сектора, частное финансирование достигло значительных размеров, составив в РС в 2008 году 83 млрд. долларов (диаграмма 5). В период 2005–2009 годов половина частных инвестиций была привлечена в энергетический сектор, а за этим сектором следовали транспорт, телекоммуникационная сфера и водоснабжение. В каждом секторе объемы инвестиций в 2008 году упали, а в 2009 году достигли 94 млрд. долларов⁵. Трудности с обеспечением окупаемости затрат остаются хроническим препятствием на пути участия частного сектора, особенно в сфере энергетики (69% в секторе электроснабжения в странах с низкими уровнями доходов) и в сфере водоснабжения (12%).

⁴ Leigland (2010). PPI in poor countries.

⁵ PPIAF (2010). Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects.

Диаграмма 5
Инвестиции в новые инфраструктурные проекты в РС



Источник: World Bank and PPIAF, PPI Project Database.

15. Совокупный мировой объем ПИИ в СИУ в 2008 году превысил 4 трлн. долл. и составил 43% от общего мирового объема ПИИ в сфере услуг, причем на РС приходилось 21%⁶. В период 1990–2008 годов ежегодный мировой приток ПИИ в СИУ вырос в 10 раз и достиг 500 млрд. долл., составив 48% от глобального притока ПИИ в секторы услуг. В 2006–2008 годах на РС приходилось 22% глобальных ПИИ в СИУ, причем подавляющее большинство этих инвестиций направлялось в сферу ФУ (69%), за которой следовали транспортные и коммуникационные услуги (23%), а также электро-, газо- и водоснабжение (8%). С усилением позиций ТНК Китая, Гонконга (Китай), Малайзии, Бразилии и Республики Корея важное значение обрели инвестиции в формате Юг-Юг. Вывоз ПИИ из развивающихся стран в секторе услуг достиг 126 млрд. долл., из которых 33% приходилось на СИУ (ФУ (79%), транспортные и коммуникационные услуги (17%) и электро-, газо- и водоснабжение (4%)).

16. Развитие СИУ и РИБ должно строиться на всеобъемлющей, комплексной и последовательной стратегии обеспечения роста, развития и торговли в тесной увязке со смежными направлениями политики, включая планирование процесса развития, макроэкономическую, промышленную, социальную, торговую и инвестиционную политику, политику в области конкуренции, защиты прав потребителей и охраны окружающей среды, направленными на поощрение формирования конкурентоспособного производственного потенциала и общественных благ. Эффективная РИБ позволяет правительствам успешно достигать многочисленных целей государственной политики, включая обеспечение качества, безопасности, доступности, низкой затратности и устойчивости инфраструктурных услуг. Важное значение для обеспечения упорядоченного выхода на рынок и надежных поставок имеет согласованность с планированием секторального развития и с политикой в области государственных и частных инвестиций; например, для планирования энергоснабжения требуется долгосрочный план

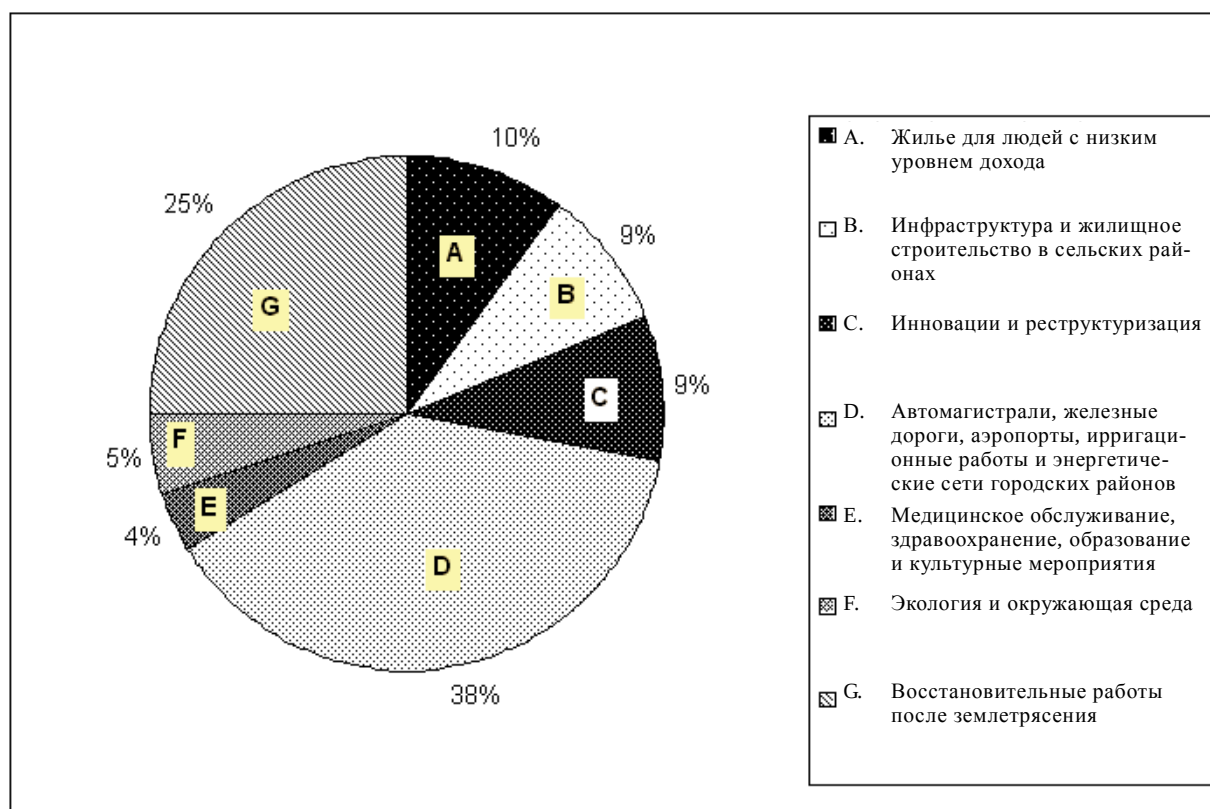
⁶ UNCTAD (2010). *World Investment Report*.

развития энергетического сектора, содержащий прогнозы спроса и предложения, стандарт надежности и наиболее низкозатратный план с альтернативными сценариями. В процессе реформ такое планирование часто отодвигается на задний план.

17. В различных перспективных планах и стратегиях развития развитию инфраструктуры и СИУ придается приоритетное значение. В Кенийском перспективном плане до 2030 года предусматривалось объединение инфраструктурных систем на базе сети автомобильных, железных дорог, портов, аэропортов, объектов водоснабжения и санитарии, а также телекоммуникационных сетей с приданием приоритетного значения инвестициям в инфраструктуру, в том числе в рамках ПГЧС. Он нацелен на увеличение объемов энергоснабжения посредством поощрения строительства частных электростанций и отделения генерирующих мощностей от распределительных сетей. В перспективном плане Малави до 2020 года развитие инфраструктуры и "совершенствование физического планирования" выделены в качестве приоритетной задачи. По линии бразильской "Программы ускоренного роста" (2007–2016 годы) 600 млрд. долл. выделено на инфраструктуру, и прежде всего, например, на развитие транспорта, энерго-, водоснабжения и санитарии. Бразилия обеспечила эффективные связи между государственными закупками и внутренним производственным и инновационным потенциалом, в том числе в рамках проведения политики "Покупайте отечественное".

18. На международном уровне всеобъемлющий и комплексный подход к планированию развития, в том числе СИУ, получает все более значительную поддержку. "Двадцатка" поддержала многолетний план действий по обеспечению развития в целях уменьшения дефицитов в сфере инфраструктуры и устранения препятствий на пути экономического роста. На развитие инфраструктуры нацелены разнообразные пакеты стимулирующих финансовых мер, например в Китае. Первоначально выделенные средства в размере примерно 400 млрд. долл., или 0,7% от мирового ВВП, предназначены для поддержки инвестиций в инфраструктуру, причем прежде всего для формирования чистой инфраструктуры и технологий.

Диаграмма 6
Пакет стимулирующих мер Китая



19. Целесообразность экономического регулирования обусловлена необходимостью коррекции сбоев рыночного механизма (внешние факторы, информационные асимметрии и монополистическая рыночная структура) для обеспечения социально значимых и справедливых результатов, достичь которых невозможно, если позволить рыночным силам распределять ресурсы.

20. СИУ, в особенности сфера коммунальных услуг, традиционно рассматривались как естественные монополии и обеспечивались государством. С 1990-х годов технологический прогресс в сочетании с реструктуризацией и приватизацией позволили разукрупнить различные сегменты вертикально интегрированных СИУ. Частное финансирование было мобилизовано в мобильной телефонии, энергетике и портовых хозяйствах, но оставалось ограниченным на автомобильном, железнодорожном транспорте, в сфере энерго- и водоснабжения. Государство свернуло свое единоличное участие в СИУ в рамках приватизации, ПГЧС, концессий, схем "строительство-эксплуатация-передача", ПИИ и торговли. Государство, игравшее прежде роль поставщика услуг, превратилось в регулятор. Опыт в области приватизации и использования ПГЧС оказался неоднозначным, и государство продолжает играть существенную роль в обеспечении СИУ, в том числе с использованием государственных предприятий (ГП).

21. Частный сектор может участвовать в этом процессе наряду с государственным даже до разукрупнения секторов. В электроэнергетике независимые

производители энергии (НПЭ) дополняют государственные предприятия, генерируя энергию, которую государственные электроэнергетические компании, сохраняющие контроль за распределительными сетями, покупают на основе соглашений о закупках энергии (СЗЭ). В СЗЭ прописываются количество, качество и цена электроэнергии. Хотя СЗЭ поддерживают уверенность инвесторов при осуществлении инвестиций, возникает обеспокоенность по поводу того, что они могут препятствовать конкуренции на этом рынке. С учетом высокого риска, сопряженного с энергетическими проектами, правительства часто обеспечивают гарантии по СЗЭ. Могут предусматриваться конкретные критерии для распределения возможностей в сфере нового строительства, включая обязательства по ВД⁷.

22. Опыт показывает, что в качестве ключевого фактора, определяющего положительные показатели в СИУ, качество регулирования и институционального потенциала имеет более важное значение, чем тип собственности. Регулирование коммунальной сферы является предпосылкой для недопущения превращения государственной монополии в монополию частную и предотвращения образования избыточных мощностей или недостаточных объемов инвестиций. В энергораспределительном секторе создание регулирующих учреждений привело к повышению эффективности компаний за счет роста производительности труда и снижения потерь энергии, а также к повышению уровня благосостояния населения за счет снижения тарифов⁸.

23. Реформа, проводившаяся с середины 1990-х годов, была нацелена на повышение качества управления ГП. Эта задача была решена за счет расширения полномочий руководства предприятий на принятие решений, объективного отбора старшего руководящего звена, раскрытия конфликтов интересов, усиления контроля со стороны надзорных учреждений, опубликования финансовой отчетности, внедрения системы учета на базе затрат и функциональной "развязки" издержек, а также внедрения более эффективной системы поощрения за хорошие показатели работы руководителей и персонала и санкций за недостижение поставленных целей.

24. Обеспечение качественной РИБ составляет квинтэссенцию национальных усилий, направленных на улучшение функционирования СИУ, и здесь можно извлечь полезные уроки. Схема "умного регулирования" ЕС нацелена на оптимизацию законодательства, в том числе СИУ, посредством управления качеством регулирования на протяжении всего цикла выработки и реализации политики, улучшения всего законодательства этого блока за счет упрощения и оценки выгод/затрат, в том числе на основе оценки воздействия, и повышения эффективности его осуществления с помощью руководящих положений. Австралийское управление по регулированию передовой практики требует подготовки заявления о воздействии регулирования, содержащего оценку целесообразности и эффективности регулирующих мер для достижения целей политики при минимальных издержках для деловых кругов и общества, оказывает содействие директивным органам в анализе издержек и выгод, поощряет прозрачные, своевременные и конструктивные консультации с заинтересованными сторонами и обеспечивает обмен информацией между правительством и общественностью.

25. Регулирование цен способствует обеспечению баланса различных интересов, поскольку ценовые сигналы СИУ не срабатывают из-за их монополисти-

⁷ Draft peer review reports. Eberhard *et al.* (2010).

⁸ Estache and Rossi (2008). Regulatory Agencies: Impact on Firm Performance and Social Welfare.

ческого характера и отсутствия конкуренции, а также достижению целей ВД. Чрезмерно завышенные цены блокируют ВД, а искусственно заниженные цены препятствуют осуществлению инвестиций. Из-за своего вклада в энергоэффективность все бóльшую привлекательность приобретает метод лимитирования доходов (МЛД), поскольку он оказывает влияние на факторы спроса и на поведение потребителей. Подходы, основанные на регулировании норм доходности и на предельных ценах, не обеспечивают стимулов для энергоэффективности, поскольку, чем больше энергии продает компания, тем больше доходов она получает. При МЛД устанавливается предельный уровень доходов, которые оператор может получить в данный период, и в связи с этим их прибыли возрастают благодаря стимулированию потребителей к энергосбережению⁹. У РС вызывает беспокойство то, что потенциальное повышение эффективности за счет конечных пользователей является недостаточным для оправдания операционных издержек, связанных с внедрением МЛД, который требует дальнейшего изучения.

26. С институциональной точки зрения юридическая, финансовая и административная независимость при автономном и ответственном принятии решений имеет важное значение для авторитета регулирующих учреждений. Конструктивное вовлечение заинтересованных сторон играет решающую роль в обеспечении баланса различных интересов-поставщиков, потребителей и государственных ведомств. Для поддержания регулярного взаимодействия правительства все шире используют различные средства, такие как новые технологии. Для обеспечения подотчетности необходимы прозрачность, регулярные оценки эффективности и процессы обжалования/пересмотра. Для более строгого соблюдения требований, подотчетности, повышения качества и улучшения ценообразования в СИУ исключительно важное значение имеют эффективные процедуры урегулирования споров. Первоначальное рассмотрение ходатайства регулирующим органом до передачи дела в судебные инстанции позволило бы избежать задержек. Важную роль играет разрешение споров между операторами и регуляторами, а также между операторами и потребителями. Примером учреждения, предпринимającego усилия для защиты интересов потребителей посредством рассмотрения их жалоб, является Перуанский национальный институт по вопросам конкуренции и защиты интеллектуальной собственности (ИНДЕКОПИ).

27. Четкость распределения функций и согласованность действий между секторальными регулирующими органами и органами по вопросам конкуренции позволили бы избежать дублирования и конфликтов, а также повысить эффективность применения норм регулирования. Секторальное регулирование часто применяется *ex ante*, а законодательство по вопросам конкуренции – *ex post*. Для этого требуются координация и согласование законодательства и политики в области конкуренции и секторального регулирования, устранение барьеров на пути добросовестного взаимодействия, регулирование монополистического влияния на рынке и доминирующих позиций, обусловленных вертикальной интеграцией, оценка целесообразности слияний и приобретений (СиП) и содействие межведомственному сотрудничеству. Это может предотвратить проблему "поиска удобной юрисдикции", когда компании стремятся добиться принятия мер "самым дружественным" учреждением, а также проблему "двойной ответственности". Страны по-разному распределяют регулирующие полномочия между учреждениями (вставка 1).

⁹ Ashley Brown (2010).

Вставка 1. Политика в области конкуренции и секторальное регулирование

В Индонезии ответственность за телекоммуникационную сферу разделена между Министерством коммуникационных и информационных технологий и органом по вопросам конкуренции (КППУ) на основе МОД; при этом КППУ правомочен давать консультации по вопросам, связанным с политикой в области конкуренции. В Австралии ответственность за применение национального законодательства в области конкуренции во всех отраслях несет Комиссия по вопросам конкуренции и делам потребителей. Такие секторальные регуляторы, как Австралийское коммуникационное управление, отвечают только за техническое регулирование. В Соединенном Королевстве Управление связи обладает компетенцией как в вопросах конкуренции, так и в применении секторальных правил. На Ямайке Управление по регулированию коммунальной сферы обязано передавать вопросы, имеющие существенное значение для конкуренции, в Комиссию по добросовестной конкуренции. Перуанский ИНДЕКОПИ является горизонтальным органом по вопросам конкуренции во всех секторах, за исключением телекоммуникационной сферы, которая имеет секторального регулятора. ИНДЕКОПИ правомочен проводить все последующие проверки (акты недобросовестной конкуренции) и предварительные оценки СиБ в секторе энергетики.

28. Координация действий между секторальными регулирующими органами и органами по вопросам конкуренции имеет важное значение в несетевых СИУ, для которых не характерна естественная монополия и в которых вполне возможно развитие конкуренции, поскольку на рынке со смешанной частной и государственной собственностью возникают специфические вопросы, связанные с конкуренцией (например, на рынке аэропортов Соединенного Королевства). Одним из возможных вариантов является замена экономического регулирования регулированием конкуренции. Регулятор может расширить свой анализ в целях учета воздействия решений, касающихся регулируемых аэропортов, на рынки, расположенные вверх по технологической цепочке, и на конкурирующие, нерегулируемые аэропорты.

29. РИБ требует постоянной адаптации к меняющимся условиям рынка, технологическим и иным новшествам. Финансовый кризис отрицательно сказался на жизнеспособности многих поставщиков в СИУ. Быстрое расширение технологических горизонтов требует модернизации системы регулирования. В телекоммуникационной сфере конвергенция породила необходимость второй волны регулятивных реформ¹⁰ для обеспечения совместного использования инфраструктуры, выдачи нейтральных с точки зрения услуг и технологий лицензий, стимулирования конкуренции и расширения ВД с уровня стационарных линий голосовой связи на уровень широкополосных технологий. Борьба с изменением климата и адаптация к нему имеют важное значение для регулирования СИУ, поскольку этот сектор в значительной степени способствует глобальным выбросам углерода. Меры регулирования необходимы для улучшения оценок выбросов и контроля за ними, поощрения использования более чистой энергии, технологии и обеспечения энергоэффективности, а также для предотвращения дефицита воды и рационального использования водных ресурсов, предупреждения стихийных бедствий и проведения восстановительных работ.

¹⁰ ITU (2010). ICT Regulatory News.

III. Реформа системы регулирования ФУ

30. Глобальный финансовый кризис продемонстрировал серьезнейшие недостатки в финансовой РИБ. Он рельефно показал сбой системы регулирования в условиях сильного срыва рыночного механизма и поставил под сомнение гипотезу эффективных рынков, показав тем самым необходимость пересмотра роли государства в регулировании финансовой сферы. В конечном счете об успехе реформы системы регулирования можно будет судить по тому, сможет ли она устранить коренные причины кризиса и предотвратить будущие кризисы, а также восстановить эффективно функционирующую финансовую систему, обеспечивающую распределение капитала на полезные производительные виды деятельности в реальной экономике.

31. ФУ имеют уникальные характеристики, определяющие подходы к их регулированию. Во-первых, этот сектор является опорой для экономической деятельности, а потому социально-экономические издержки провала системы регулирования исключительно высоки. Во-вторых, интеграция финансового рынка определяет решающую роль международного сотрудничества в области регулирования. В противном случае "регулятивный арбитраж" сделает неэффективными национальные системы регулирования. В-третьих, не исключено, что дифференцированные/менее жесткие режимы регулирования для РС с учетом более низкого уровня развития их регулятивной инфраструктуры (пространство для маневра в сфере регулирования и в политике) будет трудно увязать с полной мобильностью капитала, что дает основания для применения той или иной формы контроля за капиталом. В противном случае РС понесут более высокие адаптационные издержки, связанные с подтягиванием на более высокий уровень системы регулирования и проведением институциональной реформы в рамках согласования режимов. В-четвертых, реформа будет сопряжена с адаптационными издержками для всей экономики. Это подчеркивает потребность в согласованной, но не единой структуре регулирования, адаптированной к национальным условиям, с учетом того, что нет единого шаблона, применимого ко всем странам.

32. Архитектура регулирования финансовой сферы в настоящее время подвергается широкомасштабной реструктуризации в рамках национальных и международных платформ. Главный акцент при проведении реформы делается на обеспечении целостности регулятивной базы посредством трансформации микропруденциального надзора за отдельными банками в макропруденциальный надзор за всей финансовой системой. Кроме того, ставка делается на создание механизма институциональной солидарности для разделения бремени, которое требует от финансового сектора покрывать издержки, связанные с принятием рисков, для обеспечения компенсации тем, кто вынужден брать на себя его издержки, в том числе с помощью финансовых налогов, которые оправданы соображениями эффективности, т.е. интернализации внешних факторов, связанных с финансовыми эксцессами¹¹. С точки зрения регулирования основу этих усилий составляют нормы регулирования выхода на рынки и техническое регулирование. Предлагаемые подходы в сфере регулирования построены главным образом на ценовых факторах, т.е. для банков модифицируются стимулы в целях изменения их поведения при принятии на себя рисков при одновременном применении определенных количественных подходов к "ограничению деятельности", подобных прямому запрету заниматься определенными видами

¹¹ Alexander *et al.* (2010). Crisis management, burden sharing and solidarity mechanism in the EU.

"общественно вредной" деятельности, включая торговлю фондовыми инструментами за собственный счет депозитных банков ("правило Волкера"), а также приобретение банками в собственность хедж-фондов и частных паевых фондов.

33. Сосредоточение внимания в рамках регулирования на макропруденциальном надзоре подразумевало внесение соответствующих изменений в национальные институциональные структуры и их функции. Распространение сферы регулирования на секторы, исключенные из более жесткой системы регулирования банковской деятельности, означало перераспределение полномочий между учреждениями и создание специального учреждения, отвечающего за макропруденциальный надзор. Сосредоточение внимания на макропруденциальных аспектах сопряжено с последствиями для макроэкономической политики, поскольку это требует обеспечения макроэкономического мониторинга и координации принимаемых мер с денежно-кредитной политикой и тем самым размывает грань между финансово-бюджетной и денежно-кредитной политикой, а также финансовым регулированием.

Вставка 2. Роль центральных банков в регулировании финансовой сферы

Центральные банки традиционно играли менее весомую роль в обеспечении стабильности финансового сектора, поскольку их главный вклад в стабильность финансовой сферы заключается в поддержании низких и стабильных темпов инфляции. Сфокусированность на макропруденциальных аспектах в рамках текущей реформы усилила их роль. Финансовая стабильность относится к сфере совместной ответственности, в том числе налоговых органов, надзорных органов, помимо центрального банка, и органов по вопросам конкуренции. Таким образом, конфигурация институциональных механизмов имеет важное значение. Там, где центральный банк отвечает как за денежно-кредитную политику, так и за пруденциальное регулирование для обеспечения независимости денежно-кредитной политики необходимы отдельные механизмы управления (например, в Соединенных Штатах). Там, где денежно-кредитная политика отделена от макропруденциального надзора (например, в случае Управления по финансовым услугам в Соединенном Королевстве), важное значение имеет эффективная межведомственная координация для обеспечения согласованности макропруденциальной политики с целями денежно-кредитной политики. В Соединенном Королевстве ответственность за пруденциальный надзор должен нести Банк Англии.

34. Соединенные Штаты приняли "Закон Додда-Франка о реформе Уолл-стрит и защите прав потребителей", на основании которого был создан регулятор системных рисков (Совет по надзору за финансовой стабильностью) для осуществления макропруденциального надзора, учреждено агентство по защите прав потребителей для контроля за рынком ипотечных кредитов и рынком кредитных карт, сфера охвата системы регулирования распространяется на "теневую банковскую систему" (частные паевые и хеджевые фонды), повышается уровень прозрачности операций с производными инструментами (централизованный контроль за сделками с внебиржевыми производными инструментами), регулируются некоторые аспекты корпоративного управления (вознаграждение руководителей корпораций) и усиливается регулирование системно значимых учреждений. ЕС одобрил создание трех общеевропейских надзорных органов, которые будут заниматься соответственно банковским сектором, сектором страхования и ценными бумагами, а также Европейского совета по системным рискам, в состав которого входят центральные банки и надзорные органы и который обеспечивает макропруденциальное регулирование. Необходимо изучить

страны, которые не внесли изменений в систему регулирования, а также извлечь уроки из опыта стран, которые добились успехов, например Китая, Индии, Канады и Австралии¹².

35. На международном уровне в центре усилий по реформированию систем регулирования и координации находятся Совет по финансовой стабильности и "большая двадцатка". Основной задачей реформы является укрепление стандартов банковского капитала и ликвидности под эгидой Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН). Новые нормы, регулирующие банковский капитал и финансирование ("Базель III"), нацелены на усиление сопротивляемости банковского сектора финансовым потрясениям и на укрепление макропруденциального регулирования и надзора, и эти нормы будут вводиться в действие постепенно, начиная с января 2013 года и до 2022 года, для облегчения секторальных и макроэкономических переходных процессов.

Вставка 3. "Базель III"

Для улучшения способности банков покрывать потери в рамках механизма "Базель III" было повышено качество регулируемой базы капитала и увеличена его сумма. Применительно к качеству капитала акцент был сделан на базовом собственном капитале (например, обыкновенные акции и нераспределенная прибыль) как на наиболее высококачественном компоненте банковского капитала для покрытия потерь и были внесены уточнения в определение базового собственного капитала. Что касается суммы капитала, то требуемый объем базового собственного капитала был увеличен с 2% до 4,5%, а минимальный объем капитала первого уровня (который включает в себя базовый собственный капитал) – с 4% до 6%. Банки обязаны хранить гарантийный буфер капитала в размере 2,5% в виде базового собственного капитала для противостояния будущим стрессам. Тем самым требуемый объем базового собственного капитала был поднят до 7%. Действующие правила обычно носят проциклический характер, поскольку банки для покрытия возрастающих потерь в периоды спадов сокращают предоставляемые кредиты и увеличивают капитальную базу, что создаем эффект, аналогичный сжатию денежной массы. В соответствии с новыми правилами банки обязаны увеличивать буферные запасы капитала в благоприятные периоды для их использования в периоды потрясений. Основным дестабилизирующим фактором было отсутствие надлежащего покрытия различных балансовых и забалансовых рисков, поскольку при этом должным образом не учитывались риски, связанные с портфелями производных инструментов. "Базель III" ужесточает требования к капиталу применительно к таким рискам. Что касается коэффициента соотношения собственного и заемного капитала, то чрезмерное наращивание балансовых и забалансовых заемных средств в банковской системе усиливало финансовую неустойчивость. Для ограничения заимствований банков был введен коэффициент соотношения собственных и заемных средств. Впервые за историю "Базель III" устанавливает глобальный стандарт минимальной ликвидности. Во время кризиса, несмотря на достаточные объемы капитала, различные банки испытывали нехватку ликвидных средств при быстром изменении рыночных условий.

36. Ожидается, что реформа принесет долгосрочные экономические выгоды за счет снижения степени вероятности и уменьшения частотности будущих кризисов. Предложенные изменения спровоцировали жаркие споры по поводу

¹² Y.V. Reddy (2009). India and the Global Financial Crisis: Managing Money and Finance.

их возможных отрицательных последствий, поскольку ужесточение требований к капиталу может повысить стоимость кредита и уменьшить его доступность (хотя некоторые исследования оспаривают эту посылку)¹³. Отраслевые оценки в финансовом секторе свидетельствовали о том, что на протяжении 2011–2015 годов в Соединенных Штатах, ЕС и Японии эта реформа приведет к среднему ежегодному вычету из темпов прироста реального ВВП в размере до 0,6%. В то же время оценки БКБН указывают на то, что воздействие будет умеренным как в кратко-, так и в долгосрочной перспективе и будет распределено во времени¹⁴. Увеличение требуемого капитального коэффициента на 1-процентный пункт, как правило, будет приводить к уменьшению среднегодовых темпов прироста на 0,04 процентных пункта. В период 2011–2018 годов это может привести к снижению среднегодовых темпов прироста на 0,12% в Соединенных Штатах, 0,15% в зоне евро и 0,17% в Японии. Было сочтено, что постепенное осуществление этой реформы будет иметь важное значение, поскольку позволит банкам мобилизовать капитал за счет использования нераспределенных прибылей и эмиссии акций вместо сокращения ссудных операций и повышения процентных ставок.

37. Одной из важных нерешенных проблем является риск безответственного поведения системно важных финансовых учреждений (банков, которые "слишком велики, чтобы обанкротиться"). Они настолько крупны и взаимосвязаны, что им нельзя позволить обанкротиться, и они пользуются имплицитными государственными гарантиями. Они склонны принимать на себя чрезмерные риски и пользуются более дешевым субсидируемым финансированием. В этом плане опробуются различные подходы к регулированию. Один из них предполагает установление более высоких требований к капиталу таких банков для отражения более значительных рисков, которые они создают для финансовой системы. Другой предполагает установление заблаговременных режимов безопасного, быстрого и эффективного "урегулирования", в том числе на трансграничном уровне, в случае их неплатежеспособности. Чтобы не потрясать систему и не перекладывать на налогоплательщиков потери, в рамках таких процедур можно было бы определить, как потери должны распределяться между кредиторами.

38. В вопросе о налогах на финансовые сделки (например, налог на валютные операции, производные инструменты и банковские балансы) страны "двадцатки" расходятся во мнениях. Эта идея была предложена в качестве механизма улучшения пруденциального регулирования за счет обложения налогами чрезмерных рисков, с тем чтобы банки могли покрывать издержки, сопряженные с финансовым кризисом, и обеспечивать инновационный источник финансирования глобальных общественных благ. Очень низкие уровни налогов не приведут к существенной деформации финансовых рынков и в то же время обеспечат значительный источник поступлений. Согласно оценкам, налог в размере 0,005% на валютные сделки позволит получать ежегодно 33 млрд. долларов. МВФ предложил ввести на базе банковских балансов "налог на финансовую стабильность" для перечисления средств в фонд для урегулирования банковских проблем и/или "налог на финансовую активность" с прибылей и вознаграждения для формирования фонда общих поступлений.

39. Реформа системы регулирования имеет важные последствия для РС. Филиалы трансграничных банков развитых стран зачастую занимают доминирующие позиции в РС, и изменения в системе регулирования в отношении голов-

¹³ <http://www.gsb.stanford.edu/news/research/admatiopen.html>.

¹⁴ BCBS, August 2010.

ных банков могут затронуть РС. В 34 из 91 страны, представляющей данные, более 50% совокупных банковских активов принадлежат иностранным банкам. Как явствует из значительного сокращения финансирования торговли РС, новые режимы регулирования, призванные обеспечить безопасность финансовых операций, включая более жесткие требования к информации о контрагентах в странах, имеющих низкие рейтинги, ведут к удорожанию деловых операций. Более высокие требования к ликвидности и капиталу могут повышать стоимость владения миноритарными пакетами в банках стран с формирующейся рыночной экономикой и могут сокращать объемы трансграничных инвестиций и кредитования из-за неблагоприятных весовых коэффициентов рисков, присваиваемых РС. Новые коэффициенты рисков, присваиваемые различным активам, будут вести к удорожанию займов МСП и проектного финансирования и будут отрицательно сказываться на росте экономики и занятости. Новые стандарты ликвидности могут создать проблемы для долгосрочного банковского финансирования банков в странах с формирующейся рыночной экономикой, имеющих малоемкие внутренние рынки для долгосрочного финансирования. Ужесточение правил может побудить финансовые компании к "поиску удобной юрисдикции", имеющей менее строгие нормы регулирования¹⁵. Это может привести к увеличению экспорта финансовых услуг из РС, но может также повысить риски и уровень неустойчивости их финансового сектора.

40. Многие РС были относительно изолированы от финансового кризиса, так как они применяли осмотрительный подход к регулированию и/или не были в полной мере интегрированы в глобальные финансовые рынки. Поскольку многим РС еще предстоит принять "Базель II", а "Базель III" не носит обязательного характера, важно, чтобы они были способны адаптировать правила к национальным условиям, с тем чтобы применение этих новых правил не ставило под угрозу их финансовую стабильность или цели развития. Потенциальные издержки, связанные с переходом на "Базель III", высоки с учетом существующих в них уровней развития РИБ, институциональной инфраструктуры и внутреннего банковского контроля (модели рейтингов рисков и требования к представлению данных). Финансовые рынки в любой стране должны совершенствоваться и развиваться в tandem с совершенствованием навыков регулирования.

41. Опыт некоторых РС свидетельствует о важном значении обеспечения смычки между реальной экономикой и финансовым сектором на основе адекватных норм регулирования и набора инструментов для увязки этого сектора с целями развития. В категории банков, наименее пострадавших от кризиса, оказались учреждения, занимавшиеся традиционной банковской деятельностью, концентрировавшие свою работу на розничных банковских операциях и избегавшие чрезмерного заимствования средств. Там, где частные банки не могли предоставить кредиты производительному сектору, многие РС прибегали к помощи государственных банков и банков развития (например, Бразильский банк развития). Банки стран, которые тщательно контролировали финансовые рынки, функционировали эффективно (Индия, Китай). Исламское финансирование входит в число наиболее динамично развивающихся сегментов глобальных финансов, и поступления этих учреждений, как ожидается, к 2012 году достигнут 120 млрд. долларов. Отсутствие в их портфелях определенных типов активов, которые ассоциируются с кризисом (и сам их характер, основанный на активах и распределении рисков), оградили систему исламского финансирования от кризиса, поскольку этим банкам запрещено инвестировать в такие производные

¹⁵ Beck (2010), *Regulatory reform After the Crisis: Opportunities and Pitfalls*.

инструменты¹⁶. Эти особенности делают их деятельность более тесно связанной с реальной экономикой, и из этого можно извлечь полезные уроки.

42. Антикризисные меры в финансовом секторе высветили их воздействие на торговлю и конкуренцию, а также последствия для обязательств и норм ГАТС, включая "право на регулирование". Государственная поддержка финансового сектора в развитых странах составила от 0,8% до 18,9% ВВП отдельных стран. Соединенные Штаты предоставили финансовым учреждениям 1,7 трлн. долл., а европейские страны – 854 млрд. долларов. Хотя эти меры могут быть оправданы системными соображениями, сам их объем свидетельствует о вероятном значительном деформирующем воздействии на торговлю и конкуренцию. Эти меры привели к консолидации и концентрации крупных учреждений, их укрупнению и увеличению их рыночной доли благодаря укреплению их конкурентных позиций за счет более дешевого субсидируемого финансирования, а в некоторых случаях позволили спасти в принципе нежизнеспособные учреждения¹⁷. Более того, более крупные банки, как правило, имеют меньшие размеры капитала по сравнению с их более мелкими конкурентами и тем самым более высокий коэффициент отношения заемных средств к собственному капиталу и более высокую доходность акций. У многих РС финансовые возможности для принятия таких мер отсутствуют¹⁸.

43. В ГАТС не содержится развернутого определения субсидий. Конкретно применительно к ФУ потенциально противоречащие ГАТС меры, принимаемые по "пруденциальным соображениям", могут быть оправданы "пруденциальным изъятием" для обеспечения целостности и стабильности финансовой системы (Приложение к ГАТС по ФУ). Тем не менее конкретные обязательства (национальный режим) будут иметь актуальное значение для регулирования способов предоставления субсидий. Если меры поддержки распространяются исключительно на внутренних поставщиков ФУ в конкретных секторах в противовес иностранным поставщикам, то их применение может быть оспорено, хотя такие меры все же могут охватываться "изъятиями по пруденциальным соображениям". Например, в одной антикризисной программе в финансовом секторе субъекты, имеющие право претендовать на субсидии, были определены как финансовые организации, "учрежденные и регулируемые" и осуществляющие "значительные операции" в данной стране. Дискреционное право регулирующего органа на определение того, что представляют собой "значительные операции", например, может привести к различным толкованиям. В этом случае возникает вопрос о том, удовлетворяют ли эти меры условиям данного положения об изъятии, а именно: а) они принимаются исходя из пруденциальных соображений; и б) они не используются в качестве средства обхода обязательств или обязанностей члена.

44. ФУ представляют собой сектор, где было принято наибольшее количество обязательств после сектора туризма, в том числе обязательства в рамках присоединения к ВТО, содержащие положения о более глубокой либерализации. 110 перечней содержит обязательства прежде всего по третьему способу поставки услуг как минимум в одном секторе ФУ с относительно широким охватом основных услуг коммерческих банков (прием вкладов и кредитование) и с меньшим объемом обязательств в сфере услуг, связанных с рынком капиталов, в частности по трейдингу.

¹⁶ FSB, IDB, IRI (2010). *Islamic Finance and Global Financial Stability*.

¹⁷ WTO (2009).

¹⁸ UNCTAD, TD/B/C.I/MEM.3/5.

45. Проводимая реформа РИБ и экономические соображения, лежащие в ее основе, затронут меры либерализации в рамках Дохинского раунда. Предложения не являются новыми, а представляют собой главным образом уточнение обязательств по Уругвайскому раунду. Некоторые страны обратились с призывом придерживаться осторожного подхода к переговорам. Без решения вопросов, связанных с последствиями субсидирования, дальнейшая либерализация может сделать РС жертвами недобросовестной конкуренции. Крупные финансовые операторы в РС могут превратиться в переносчиков опасных вирусов с учетом того, что иностранные банки обеспечивают в них значительное присутствие. РС уделяют более пристальное внимание мерам регулирования в принимающей стране, требуя соблюдения учредительных процедур через создание дочерней компании (что подразумевает наличие юридического лица) вместо прямого открытия отделений, а также добиваясь от головных учреждений дочерних предприятий заверений в финансовом здоровье отделений и дочерних компаний. Таким образом, конкретный тип коммерческого присутствия считается имеющим важное значение для пруденциального надзора за иностранными поставщиками. Применение правил происхождения и свертывание мер в финансовом секторе представляют собой трудную задачу.

46. В связи с открытием режима счета операций с капиталом, вытекающим из обязательств по ГАТС, возникает беспокойство. Поскольку определенные типы ФУ в силу самого своего характера подразумевают перемещение капиталов (например, прием вкладов, кредитование или операции с ценными бумагами на основе первого способа поставки услуг), ГАТС требует свободного перемещения капиталов в связи с такими обязательствами, хотя либерализация режимов платежей и перевода капиталов не носит обязательного характера. В принципе это может ограничить способность РС управлять потоками капиталов и контролировать их для защиты себя от чрезмерной финансовой неустойчивости, хотя разумное управление счетом операций с капиталом все чаще признается приемлемым. Недавнее введение мер контроля за капиталом (например, налогообложение иностранных закупок отечественных активов) рядом стран (например, Бразилией) для противодействия увеличению притока капитала и возможному деформирующему оттоку дает дополнительные основания для мер управления счетом операций с капиталом.

47. Обязательства, взятые 17 странами в рамках "Договоренности об обязательствах по ФУ", рассматриваются как индикатор будущего направления либерализации в сфере ФУ, что подтверждается поступающими просьбами. Кое-кто ставит под сомнение экономическую разумность таких обязательств, в том числе по пруденциальным соображениям. "Обязательства по сохранению статус-кво" подразумевают, что любые пределы обязательств должны ограничиваться существующими мерами, не отвечающими требованиям, что устраняет различие между "связанным" и "применяемым" уровнем регулирования. Существует обязательство разрешать любым иностранным поставщикам, законно обосновавшимся на данной территории, предоставлять "новые ФУ". Это может противоречить усилению внимания в рамках регулирования к таким аспектам, как безопасность финансовых продуктов, защита прав потребителей и управление рисками. Положения о государственных закупках, которые предусматривают обязательства в рамках НБН и национального режима, относятся к категории "ВТО-плюс". Эти обязательства переносятся на региональный уровень, особенно в формате Север-Юг, и их последствия нуждаются в более тщательном изучении.

IV. Транспортные услуги

48. Транспортные расходы затрагивают торговлю, производство и конкурентоспособность, особенно в случае товаров, производимых в рамках международных производственно-сбытовых цепочек. Пассажирский транспорт имеет исключительно важное значение для сектора туризма (объем операций – 3 млрд. долл. в сутки), где РС, включая НРС, удалось обеспечить конкурентоспособность и развитие торговли. Этот сектор является главным источником иностранной валюты для одной трети РС и для половины НРС, в которых на него приходится 40% ВВП. Транспортные услуги являются капиталоемкими и опираются на важные объекты инфраструктуры (например, порты, аэропорты), а некоторые сегменты автомобильного и морского транспорта являются трудоемкими и опираются на большое число мелких операторов. На морской и автомобильный транспорт приходится 90% глобальной торговли. Автомобильный транспорт играет важную роль во внутренних перевозках и перевозках на небольшие расстояния, причем основные внутренние и региональные транспортные пути имеют особенно большое значение для внутриконтинентальных стран, поскольку сети железнодорожного и морского транспорта не получили полного развития.

49. Все секторы транспортных услуг в значительной мере регулируются в силу воздействия на них внешних факторов, а также по соображениям обеспечения безопасности и надежности. Нормы регулирования обычно разрабатываются министерствами транспорта и применяются секторальными транспортными регуляторами. Агентства, отвечающие за аэропорты или порты, управляют физической инфраструктурой, которая зачастую остается в государственной собственности, но может эксплуатироваться частным сектором в рамках ПГЧС (например, управленческие контракты). Нормы регулирования на транспорте охватывают: аспекты надежности и безопасности (например, техническое состояние транспортных средств и квалификация их водителей/пилотов); социальное законодательство; условия выхода на рынок (например, лицензии); состояние основных объектов инфраструктуры; экологические аспекты (например, контроль за загрязнением, опасные грузы); и ВД. Широко используются субсидии, особенно в автомобильном и железнодорожном транспорте. Транспортной инфраструктуре придается приоритетное значение в рамках стимулирующих расходов (например, Китай – 22%, ЕС – 11% и Соединенные Штаты – 9%).

50. Одной из важных целей систем регулирования стали борьба с изменением климата и адаптация к нему с учетом того, что на этот сектор приходится 23% связанных с расходом энергии мировых выбросов ПГ, причем источником 65% таких выбросов является автомобильный транспорт. В системах международного регулирования воздушного и морского транспорта были предусмотрены нормы эффективного использования топлива, перехода на новые виды топлива и сокращения выбросов ПГ, включая меры контроля за отдельными транспортными средствами и их парками/флотами, нормы эффективности топлива и налоги на топливо/CO₂. Технологическая адаптация к таким новым, требующим более значительных затрат стандартам регулирования ставит перед РС задачи, связанные с сохранением их конкурентоспособности и с принятием стратегий адаптации к новым регулятивным нормам, в том числе в области НИОКР и альтернативных видов топлива и транспортных средств, применения схем сертификации, пополнения флотов/парков более экологичными транспортными средствами и эконождения. Передаче технологии придается ключевое значение в

механизме по технологиям, связанным с изменением климата, в рамках РКИКООН.

51. Международное сотрудничество в сфере регулирования играет решающую роль в либерализации и регулировании трансграничной торговли транспортными услугами. Вопросы, касающиеся маршрутов движения, квот на доступ и технических стандартов в сфере воздушных и автомобильных грузовых перевозок, регулируются двусторонними соглашениями, например под эгидой Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Аспекты маршрутов движения и каботаж (как в воздушных, так и в морских перевозках) часто исключаются из торговых соглашений на основах взаимности. Преобладающей формой организации международных автомобильных перевозок являются двусторонние соглашения об автомобильных перевозках (ДСАП). В рамках ДСАП определяются правила перевозок между двумя сторонами без охвата третьих стран и устанавливаются количественные нормы посредством ежегодного закрепления квот на количество разрешенных поездок, в том числе при транзитных перевозках. Как правило, в них запрещается каботаж, определяются налоги на транзит и технические стандарты, устанавливается система разрешений и квот на перевозки.

52. Вопросы доступа к рынкам зарубежных пассажирских воздушных перевозок определяются сложной системой, состоящей из 3 500 двусторонних соглашений о воздушном сообщении (ДСВС), включая ряд региональных соглашений. Примерно 100 ДСВС под эгидой ИКАО между 50 странами охватывают две трети мировых перевозок. По существу ДСВС устанавливают конкретные страновые квоты на каждом рынке и закрепляют основные "свободы воздуха". Такие "коммерческие права на перевозку" исключены из сферы ведения ВТО в соответствии с Приложением по авиатранспортным услугам. Согласно оценкам, либерализация коммерческих прав на воздушные перевозки на основе ДСВС приведет к увеличению пассажиропотока на 15–30%. Концепция "открытого неба" в региональных интеграционных соглашениях или многосторонних соглашениях о воздушном сообщении еще более ускоряет интеграцию и улучшает распределение издержек за счет устранения ограничений в части прав на использование международных маршрутов и создания возможностей для использования кооперационных соглашений между авиакомпаниями (код-шеринг и совместная эксплуатация маршрутов).

53. Что касается морского транспорта¹⁹, то центральное место в ряду регулятивных вопросов, затрагивающих эту сферу, занимают ограничивающие конкуренцию частные обязательства (например, "линейные конференции", "стабилизационные соглашения", зачастую выводимые из сферы действия национальных законов о конкуренции). Этот сектор имеет высокую концентрацию: на 20 компаний приходится 70-процентная доля мирового рынка.

54. Фактический уровень открытости в сфере транспорта выше, чем это предусмотрено обязательствами по ГАТС. Торговля транспортными услугами обычно осуществляется с помощью первого и третьего способов поставок. Коммерческие права в области воздушных перевозок исключены из сферы действия ГАТС; в области автомобильных и морских перевозок обязательства по либерализации являются ограниченными. Например, конкретные обязательства в сфере услуг по автомобильным грузовым перевозкам (УАГП) приняли 49 стран, но лишь 13 стран охватили при этом первый способ поставки услуг,

¹⁹ Всеобъемлющий анализ см. ЮНКТАД (2010 год). *Обзор морского транспорта, 2010 год*.

который имеет решающее значение для УАГП, и при этом широко распространен запрет на каботаж. В сфере международных морских грузовых перевозок обязательства приняли 38 стран. В области грузовых и пассажирских автомобильных перевозок широко распространены изъятия из режима НБН (по УАГП – 50 стран, включая ЕС, Швейцарию, Южную Африку и Соединенные Штаты)²⁰, главным образом в силу необходимости обеспечения взаимности по ДСАП.

55. Барьеры на пути выхода на рынок в сфере УАГП включают в себя лицензии/разрешения на оказание трансграничных услуг и квоты, регулирующие объем или количество операторов, ограничения на каботаж или критерии экономических потребностей. Лицензии требуются в 33 из 37 стран ОЭСР. Сообщается о применении требований в отношении перегрузки/перевалки и использования национальных коммерческих служб для грузовых операций (например, таможенные брокеры). В 39 странах предусматриваются требования к гражданству работников. Применяются ограничения в отношении иностранного участия и формы инкорпорирования²¹. Поступают также сообщения о применении дискриминационного режима при предоставлении лицензий, взимании внутренних и транзитных налогов и принудительном сопровождении. Недискриминационными барьерами могут служить обложение завышенными налогами транспортных средств, технические стандарты (например, максимальный вес) и экологические стандарты (например, максимальный уровень выбросов CO₂). Развитию автомобильных перевозок препятствует несогласованность таможенных процедур. Поставщики услуг во всех транспортных секторах, включая профессиональных водителей грузовых транспортных средств и автобусов, сталкиваются с визовыми препятствиями. Они являются значительными, поскольку часто используются иностранные водители автотранспортных средств. В рамках переговоров по ГАТС еще предстоит обеспечить реальный доступ к рынкам по четвертому способу поставок услуг²².

56. Некоторые РС выразили заинтересованность в устранении барьеров на путях пассажирских перевозок в рамках "туристского кластера" для содействия росту индустрии туризма²³. Пассажирские перевозки являются предпосылкой для развития сектора туризма. 80% туризма обслуживается воздушным транспортом: в 2009 году было зарегистрировано 480 млн. международных туристов. Либерализация потребует сотрудничества в сфере регулирования. Важное значение для расширения возможностей в сфере торговли может иметь поэтапное аннулирование изъятий из режима НБН. Для устранения вышеупомянутых барьеров необходимо провести переговоры, особенно по первому и четвертому способам поставок услуг. Полезную роль могло бы сыграть упрощение визовых режимов и контроля за поставщиками транспортных услуг. Для НРС значительные выгоды мог бы принести преференциальный доступ на рынки СИУ, например в рамках четвертого способа поставки услуг, за счет освобождения от клаузулы НБН. Актуальное значение для устранения барьеров, затрагивающих УАГП, включая транзитные перевозки, имеют переговоры по упрощению процедур торговли.

57. Поскольку взаимность играет колоссальную роль в сфере транспортных услуг, а физическая близость является предпосылкой для развития автомобильного транспорта, важное значение имеют региональные торговые, регулятивные

²⁰ IRU (2009). *WTO and Road Transport*.

²¹ World Bank (2010).

²² WTO (2010).

²³ WTO, S/CSS/W/19 и S/C/W/127.

и кооперационные соглашения. АСЕАН стала на путь либерализации и сотрудничества в сфере регулирования в области трансграничных автомобильных грузовых перевозок ("Рамочное соглашение об упрощении межгосударственных перевозок" 2009 года), установив количество транспортных средств в межгосударственных перевозках (500 в расчете на одну сторону), которые могут использоваться зарегистрированными операторами в транспортном секторе, что привело к 3-процентному увеличению экспорта. Африканские страны расширили масштабы интеграции в области автомобильных и воздушных перевозок, в частности в рамках "Протокола САДК по вопросам транспорта, связи и метеорологии" (2008 год), установив мультимодальные/логистические комплексные рамочные основы в сфере транспорта в целях всеобъемлющего решения задач развития инфраструктуры, доступа к рынкам и сотрудничества в сфере регулирования, а также регионального финансирования²⁴. Возникшие трудности были обусловлены низким уровнем безопасности транспортных средств и дорожной сети, задержками при пересечении границ и слаборазвитостью сетей в сельской местности. В соответствии с Ямусукским решением предусмотрена постепенная либерализация внутриафриканских воздушных перевозок с опорой на общие нормы регулирования в сфере безопасности и на гарантии обеспечения конкуренции. Выполнение этого решения сдерживается из-за обеспокоенности по поводу конкуренции на местном уровне. Осуществление региональных рамочных соглашений часто наталкивается на препятствия, например в вопросах согласования торговых обязательств и целей национальной политики (примером являются трансграничные автомобильные перевозки в рамках НАФТА).

V. Энергоуслуги

58. Энергетический сектор входит в число крупнейших рынков: в годовом стоимостном исчислении на него приходится 10% глобального ВВП. В условиях динамичного роста стран с формирующейся рыночной экономикой спрос на энергию будет и далее увеличиваться. Этот сектор является капиталоемким и требует значительных инвестиций для разведки, добычи, производства и транспортировки. Если рынки нефти/угля являются глобальными, то рынки электроэнергии/газа – региональными из ограничивающих факторов в сфере транспортировки и хранения. Энергоуслуги охватывают услуги, связанные с разведкой, разработкой, добычей, транспортировкой, передачей, распределением, сбытом, потреблением энергоресурсов, а также торговлей и управлением ими. В электроэнергетике основными компонентами являются генерирование энергии, передача по высоковольтным линиям, распределение между конечными пользователями по низковольтным линиям, а также другие компоненты, связанные с розничными продажами (например, установка, учет энергопотребления и выставление счетов).

59. Если торговля топливом рассматривается как товарная торговля, то производство, генерирование энергии и торговля ею, как правило, считаются услугами. Трансграничная торговля является ограниченной, поскольку экспортируется лишь незначительная часть национальной продукции. Сама же эта торговля в основном ведется между соседними странами. Крупнейшим экспортером электроэнергии в мире является Парагвай; на него приходится 7% глобального экспорта. Основными иностранными инвесторами являются крупные компании из развитых стран, но при этом компании из Бразилии, Индии и Малайзии инвестируют значительные средства, главным образом в РС.

²⁴ ICA (2008). Update on regional infrastructure projects.

60. Либерализация и реформа системы регулирования в этом секторе включали в себя: приватизацию государственных коммунальных предприятий; вертикальное разделение сегментов генерирования, передачи, распределения и коммерческого сбыта; горизонтальное разделение, ограничивающее внутриотраслевую концентрацию генерирующих предприятий; обеспечение равного доступа к инфраструктуре передачи и распределения энергии; а также создание независимого регулирующего органа. В период с 1990 по 2005 год около 100 стран открыли этот сектор для участия частного сектора, особенно в сфере генерирования и сбыта конечным пользователям²⁵, в результате чего сформировались оптовые и розничные рынки электроэнергии. Более значительные трудности для участия частного сектора возникают в сферах передачи и распределения энергии (например, учет энергопотребления, выставление счетов, получение платежей и розничные услуги).

61. Независимые производители энергии (НПЭ) стали играть важную роль в создании новых энерго мощностей, что расширило ассортимент услуг, например выбор мест для размещения объектов, оценки экологического воздействия и управление проектами. Это открывает возможность для обеспечения ВД за счет формирования более маломасштабных систем генерирования энергии ближе к местам сосредоточения спроса, в том числе в сельских районах, не связанных с национальной сетью.

Вставка 4. Энергосистемы в Африке

Обзор секторов энергетики в шести странах южной и восточной частей Африки показал, что опора на национальные источники (в основном гидро) энергии и недостаточно тщательное долгосрочное планирование из-за частых засух нередко приводили к экстренной переориентации на использование дорогостоящей тепловой энергии. Многие задействовали частный сектор, прежде всего в сфере генерирования энергии (в том числе по линии ПГЧС или НПЭ, которые действуют параллельно с ГП), при усилении роли государства в других сегментах (например, передача энергии)²⁶. Ключевым фактором успеха являлась компетентность регулирующего органа в вопросах планирования, организации сложных процессов конкурсных торгов, эффективного заключения контрактов, надзора за СЗЭ и установления тарифов. Для обеспечения всеобщего обслуживания и электрификации сельских районов может потребоваться создание особых государственных ведомств помимо регулирующего органа.

62. Одной из ключевых задач в сфере регулирования остается содействие обеспечению энергоэффективности в целях борьбы с изменением климата. В рамках программы "Европа 2020", например, установлена цель обеспечить получение 20% энергии из возобновляемых источников и 20-процентный прирост энергоэффективности. Китай развивает инфраструктуру новых сетей для увеличения масштабов использования возобновляемых источников энергии и сокращения потерь при передаче электроэнергии. Используются различные регулирующие меры: инвестиции в энергоэффективное оборудование; стимулирование использования возобновляемых источников энергии на основе "схем специальных тарифов" и прав доступа для независимых экологических мелких поставщиков; технологии и процессы ("умные сети", "умный учет энергопотребления"); такие механизмы, ориентированные на рынок, как сертификаты энергосбережения компаний; добровольные соглашения; а также энергетиче-

²⁵ WTO (2010). Energy services.

²⁶ Anton Eberhard and Katharine Nawaal Gratwick (2010).

ский аудит. Важное значение имеет координация действий различных государственных ведомств, поскольку в инициативах по обеспечению энергоэффективности должны быть задействованы различные учреждения, а ведущую роль в контроле за осуществлением программ должны играть секторальные регуляторы. Более мелким РС, не располагающим ресурсами, требуются новые инвестиции, включая передачу технологий.

63. Широко распространено субсидирование производства и потребления энергии, поскольку правительства поощряют ВД и энергетическую безопасность, а также развитие отечественных отраслей, расположенных вверх по производственно-технологической цепочке. Такие субсидии могут создавать антистимулы в деле обеспечения энергоэффективности и энергосбережения. В настоящее время усиливается тенденция к поэтапной отмене субсидий или повышению внутренних цен на электроэнергию. В Китае планируют отменить преференциальные тарифы для секторов, имеющих высокую энергоемкость, и ввести для жителей прогрессивную шкалу, при которой цена единицы потребляемой электроэнергии возрастает с увеличением энергопотребления. Индонезия повысила тарифные ставки на 10%, введя при этом прямые субсидии для потребителей с более низкими уровнями доходов.

64. Основными каналами торговли услугами, связанными с энергетикой, являются: онлайн-консалтинг, трейдинг и брокерские услуги; трансграничные соединения электроэнергетических сетей; коммерческое присутствие, а также временное перемещение поставщиков услуг, оказывающих технические и управленческие услуги, и персонала, занимающегося строительством и модернизацией объектов и сетей. Торговля электроэнергией является ограниченной из-за расхождения интересов соседних стран-партнеров в таких вопросах, как неторговые соображения (например, безопасность), установление цен, обмен электроэнергией, доступ третьих сторон и плата за передачу электроэнергии. Нередко предпочтительным способом поставок является коммерческое присутствие, но здесь применяются ограничения (например, ограничения в отношении иностранного владения или требования относительно создания совместных предприятий). Из-за соображений, связанных с обеспечением энергетической безопасности, национальная самообеспеченность является для многих важной целью политики, что отрицательно сказывается на либерализации.

65. В ВТО не существует отдельной классификации "энергоуслуг", а подсекторы, связанные с энергетикой, классифицируются по различным секторам, включая распределение, строительство, консалтинг и инжиниринг. Это порождает неопределенность при составлении перечней и проведении переговоров. К соответствующим услугам относятся: услуги, связанные с горной добычей; услуги, связанные с распределением энергии, прежде всего электроэнергии; и услуги трубопроводного транспорта. Обязательства по либерализации в этих областях носят скромный характер и в основном ограничиваются кругом недавно присоединившихся членов. Обязательства в этих подсекторах приняли на себя 18 стран. Число принявших на себя обязательства варьируется от 3 членов (розничные продажи моторного топлива) до 79 членов (инжиниринговые услуги).

66. На торговлю в этом секторе влияет тип собственности, поскольку важную роль играют ГП (например, в Китае, Франции, Бразилии, Российской Федерации и Республики Корея)²⁷. Использование первого способа поставки электроэнергии может ограничиваться отсутствием доступа третьих сторон к сетям пе-

²⁷ United States ITC (2010).

редачи и распределения электроэнергии, поскольку владельцы сетей могут отказать в таком доступе; отсюда следует важное значение правил конкуренции для обеспечения недискриминационных и прозрачных условий доступа к сетям, причем в ГАТС содержатся нормы, касающиеся монополии и деловой практики. В части четвертого способа поставки доступ затрудняется обременительными визовыми требованиями, ограничением срока пребывания и квалификационными требованиями. На торговле отрицательно сказываются задержки с выдачей лицензий на осуществление деятельности в разукрупненных сегментах, ограничения на ввоз оборудования для производства и технического обслуживания, различия в технических стандартах и автономность национальных электроэнергетических сетей.

67. Возможно, достигнутые до сих пор скромные масштабы либерализации диктуют необходимость применения новых подходов, а интересы РС в области энергетической безопасности и развития должны в полной мере учитываться при обеспечении и согласовании соответствующих темпов развития национальных РИБ и либерализации. Некоторые предложили применить "кластерный подход" к энергетическому сектору, в рамках которого на всеобъемлющей основе решались бы вопросы, касающиеся целого ряда соответствующих подсекторов в цепочке энергоснабжения, но при этом существует обеспокоенность по поводу того, что такой подход может привести к широкомасштабной либерализации. Возможности для реального выхода на рынки мог бы обеспечить доступ третьих сторон к транспортным и распределительным сетям. Переговоры по многосторонним нормам, касающимся внутреннего регулирования, имеют актуальное значение в тех случаях, когда вызывает обеспокоенность вопрос о пространстве для маневра РС в деле адаптации норм регулирования к меняющимся обстоятельствам с учетом низкого уровня развития систем внутреннего регулирования в РС. Ввиду сходства энергоуслуг и телекоммуникационных услуг выдвинуто предложение принять в сфере энергетики нормы регулирования, аналогичные "справочным документам" по базовым телекоммуникационным услугам, устанавливающим гарантии конкуренции, взаимного подключения и всеобщего обслуживания, но при этом требуется тщательно проанализировать последствия этого шага для процесса развития.

68. С учетом значительного регионального компонента в сфере электроснабжения региональное сотрудничество в области торговли, регулирования и развития играет ключевую роль. Опыт различных регионов продемонстрировал чувствительность этого сектора к либерализации/гармонизации. Хотя НАФТА и взяла курс на либерализацию, национальные оговорки так и не были сняты, в том числе по соображениям, связанным с государственным электроснабжением. Исследования показывают, что в соответствии с режимами регулирования в определенных штатах Соединенных Штатов канадские поставщики гидроэлектроэнергии были исключены из системы сбыта на этих рынках²⁸. Аналогичным образом, усилия ЕС по формированию единого энергетического рынка остаются незавершенными, поскольку большинство оптовых рынков по-прежнему являются по своему характеру национальными и имеют высокую степень концентрации в генерирующей сфере; вертикальная интеграция снижает стимулы к торговле и формированию новых участников рынка; а объем трансграничной торговли остается недостаточным для оказания давления на генерирующие компании на национальных рынках. В САДК единая энергосистема юга Африки (ЕЭСЮА) (1995 год) обеспечила возможности для заключения двусторонних долгосрочных СЗЭ и для формирования рынка краткосрочных поставок энер-

²⁸ Horlick *et al.* (2002). *NAFTA Provisions and the Electricity Sector*.

гии, но некоторые национальные предприятия столкнулись с трудностями в деле выполнения экспортных обязательств из-за соображений, связанных с национальной самообеспеченностью. В целях устранения такого пробела участники ЕЭСЮА планируют проекты создания генерирующих мощностей для удовлетворения как краткосрочных, так и долгосрочных потребностей в электроэнергии. Сотрудничество в энергетической сфере подкрепляется также Протоколом САДК по энергетике 1998 года и деятельностью Региональной ассоциации регуляторов электроэнергетики юга Африки.

VI. Выводы

69. Развитие СИУ должно строиться на всеобъемлющей, комплексной и последовательной стратегии обеспечения роста, развития и торговли, для чего требуется тесная координация этой стратегии со смежными направлениями политики. РИБ необходимо постоянно адаптировать к быстроменяющимся рыночным условиям, достижениям технологического прогресса и насущным глобальным вызовам. Для расширения торговли, инвестиций в СИУ и их развития необходимо стимулировать сотрудничество в сфере торговли и регулирования, особенно в формате Юг-Юг, в том числе в рамках обмена национальным опытом и ноу-хау, в целях преодоления проблем, связанных с ограниченностью ресурсов и потенциала систем регулирования. Торговые соглашения породили обеспокоенность по поводу воздействия правил торговли на национальную автономию в сфере регулирования, а также на развитие СИУ. Для повышения эффективности регулирования и стимулирования развития важное значение имеет взаимодействие между многими заинтересованными сторонами, включая тех, кто занимается разработкой политики, регулирующие органы, участников торговых переговоров, гражданское общество и частный сектор.
