



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

Distr.: General  
18 May 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

**Доклад рассчитанного на несколько лет совещания**  
**экспертов по услугам, развитию и торговле:**  
**регулятивные и институциональные аспекты –**  
**о работе его третьей сессии,**

проходившей во Дворце Наций в Женеве 6–8 апреля 2011 года

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Резюме Председателя .....	2
A. Вступительные заявления .....	2
B. Основные политические, регулятивные и институциональные вопросы .....	3
C. Регулирование услуг энергетики и транспорта .....	8
D. Финансовый сектор – на службу нуждам развития .....	14
E. Торговля в области инфраструктуры и меры регулирования .....	19
F. Дальнейшая деятельность .....	23
II. Организационные вопросы .....	24
<i>Приложение</i>	
Участники сессии .....	25

## I. Резюме Председателя

### A. Вступительные заявления

1. Третью сессию рассчитанного на несколько лет совещания экспертов по услугам, развитию и торговле: регулятивные и институциональные аспекты – открыл Генеральный секретарь ЮНКТАД г-н Супачай Панитчпакди. Он подчеркнул, что секторы инфраструктурных услуг (СИУ) важны для экономического и социального развития стран и представляют собой важную составную часть их стратегии восстановления после кризиса. Несколько проведенных эмпирических исследований подтвердили прямую связь между эффективностью СИУ, конкурентоспособностью и повышением уровня доходов, СИУ также оказывают серьезное влияние на достижение целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В силу этих причин обеспечение качества регулятивной и институциональной базы (РИБ) стало центром приложения национальных усилий по совершенствованию работы СИУ. Для стран полезен опыт, накопленный в этой области, о чем свидетельствуют проводимые в последнее время реформы в области финансового регулирования на национальном и международном уровнях.

2. В заключение Генеральный секретарь ЮНКТАД подчеркнул, что развитие СИУ должно строиться на всеобъемлющей, комплексной и последовательной стратегии обеспечения роста, развития и торговли, для чего потребуются тесная координация со смежными направлениями политики. Для расширения инвестиций в СИУ и их развития необходимо стимулировать сотрудничество в сфере торговли и регулирования, в том числе в формате Юг-Юг и в рамках обмена национальным опытом и ноу-хау. Для повышения эффективности регулирования и стимулирования развития важное значение имеет взаимодействие между многими заинтересованными сторонами, включая разработчиков политики, регулирующие органы, участников торговых переговоров, гражданское общество и частный сектор. Данная сессия внесет свой вклад в достижение вышеуказанных целей.

3. Представляя справочную записку секретариата (TD/B/C.I/MEM.3/8), исполняющая обязанности руководителя Отдела международной торговли товарами и услугами и сырьевых товаров ЮНКТАД г-жа Мина Машаехи остановилась на основных уроках и вопросах, относящихся к развитию СИУ и РИБ, сделав особый упор на финансовые услуги, энергетику и транспорт. Такие вопросы охватывают: а) согласованность между РИБ и другими направлениями политики, включая планирование секторального развития, социальную, торговую и инвестиционную политику, конкуренцию, защиту прав потребителей и экологические соображения; б) обеспечение юридической, финансовой и административной независимости регулирующих учреждений, что необходимо для обеспечения доверия к ним; в) разработку наиболее оптимальной политики, адаптированной к местным условиям, с отведением важной роли государству; г) введение эффективных процедур разрешения споров в целях обеспечения соблюдения установленных норм, подотчетности и защиты прав потребителей; д) обеспечение четкости распределения функций между секторальными регулирующими органами и органами по вопросам конкуренции с тем, чтобы избежать конфликтов и дублирования усилий; е) непрерывную адаптацию норм регулирования с учетом меняющихся условий на рынках, технологического развития, социальных факторов и интересов развития; ж) сохранение необходимого

пространства для маневра в политике в рамках многосторонних и региональных торговых соглашений, позволяющего развивающимся странам адаптировать режим регулирования с учетом меняющихся обстоятельств, учитывая недостаточную степень разработки их внутренних норм в настоящее время.

4. На обсуждение был вынесен предварительный доклад об организованном ЮНКТАД втором обследовании регулирующих органов в сфере инфраструктурных услуг, в рамках которого соответствующие вопросники направлялись специально выбранным национальным регулирующим учреждениям СИУ всех государств – членов ЮНКТАД. Обследование было посвящено торговым аспектам СИУ и участию регулирующих органов в нормативной деятельности на региональном и международном уровнях. Секретариат также представил подборку тематических исследований по отдельным странам и регионам и готовящееся к выпуску издание "Услуги, развитие и торговля: регулятивный и институциональный аспект инфраструктурных услуг" (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5). Был представлен и ряд секторальных исследований по странам (в том числе по Австралии, Индонезии, Мали, Мексике, Турции и Центральноафриканской Республике).

5. Эксперты поблагодарили ЮНКТАД за справочную записку, которая отличается высоким качеством и всеобъемлющим анализом, и за созыв сессии, в которой участвуют различные заинтересованные стороны и которая способствует повышению осведомленности в целом и разъяснению вопросов, относящихся к развитию СИУ и РИБ.

## **В. Основные политические, регулятивные и институциональные вопросы**

6. СИУ, на которые в общемировом масштабе в 2008 году приходилось 24% производства, 13% рабочих мест и более 35% экспорта услуг, оказывают серьезное воздействие на производство, торговлю и конкурентоспособность. Мало-затратные и надежные услуги в секторах связи, транспорта, финансов и энерго-снабжения облегчают производство конкурентоспособных товаров и услуг и способствуют расширению торговли. Для того чтобы СИУ могли вносить успешный вклад в экономическое и социальное развитие стран, необходимо наличие благоприятной РИБ.

7. Комплексный подход к развитию и регулированию СИУ становится все более необходимым в силу важности роли СИУ в экономике. Один из вариантов заключается в создании консультативного органа для координации политики и норм регулирования, примером которого является "Инфраструктура – Австралия". "Инфраструктура – Австралия" представляет собой официальный орган, призванный оказывать помощь правительству, инвесторам и владельцам предприятий инфраструктуры в разработке национальных инфраструктурных стратегий, координации усилий в сфере регулирования и в проведении политики в таких взаимосвязанных отраслях, как водоснабжение, энергоснабжение, транспорт и связь. Методологически, при достижении указанных целей этот орган, в частности: а) определяет политические и физические потребности инфраструктуры с точки зрения спроса посредством критического анализа существующей политики, пробелов, потребностей в инвестициях и схем ценообразования в области инфраструктуры, чтобы выявленные потребности были основаны на анализе затрат и результатов и измерялись конкретными показателями; б) содействует более эффективному использованию существующей инфраструктуры путем разработки четких целей, контроля за их достижением и введения надле-

жащих стимулов; с) способствует расширению инвестиций в инфраструктуру на основе повышения эффективности регулирования и внедрения прозрачной и эффективной системы координации и управления, направленной на устранение дублирования усилий и накладок; d) обеспечивает увязки развития инфраструктуры с производительностью на основе определения первоочередности проектов и проведения стратегического анализа того, какие стороны выигрывают от развития инфраструктуры и реформы в сфере регулирования, а какие – нет.

8. В последнее время "Инфраструктура – Австралия" стремится обеспечить, чтобы режим регулирования посылал рынку надлежащие сигналы об изменении технологии. Этим органом была предложена новая политика развития и расширения использования национальной сети широкополосной связи (НСШС) в качестве технологии, позволяющей добиться более эффективного управления в сфере энергетики, водоснабжения и транспорта. НСШС может помочь поставщикам услуг и регулирующим учреждениям добиться повышения эффективности посредством стимулирования внедрения "интеллектуальных" энергосистем и счетчиков с учетом соображений смягчения последствий изменения климата, "интеллектуальных" дорожно-транспортных средств, динамичных систем дорожных сборов и эффективной технологии управления водным хозяйством.

9. В отношении отражения внешних издержек СИУ (например, доступа для бедных или отрицательных последствий для окружающей среды) в регулирующих нормах, некоторые эксперты отмечали, что данные вопросы заслуживают должного внимания, хотя привнесение дополнительных задач является одной из главных проблем для регулирующих органов, поскольку они не должны отвлекаться от выполнения своих функций по стимулированию эффективности экономики. Погоня за слишком разнообразными целями может привести к ситуации, когда ни одна из поставленных задач не выполняется.

10. Одним из основных требований для успешной работы регулирующих органов является способность адаптации их руководящей роли в условиях быстро меняющихся экономических, социальных и технологических факторов. Хотя стабильность и предсказуемость считаются ключевыми элементами доверия к регуливающим органам, последние, тем не менее, должны развиваться вместе с экономикой. Многие регулирующие органы считают, что они по праву должны играть определенную роль в распространении концепций и идей о переменах, поскольку именно они имеют необходимый технический опыт практической работы и поэтому в большей, чем директивные органы, степени способны отслеживать изменения и предлагать пути достижения целей политики. Хорошим примером служит эволюция регулирующих органов в секторе связи. Адаптация регулирования является одним из основных факторов создания благоприятной среды для инвестиций и нововведений, которые ускоряют рост данной отрасли. Первая волна реформ регулирования началась с кампании за либерализацию, толчком к которой послужило заключение в 1997 году в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) соглашения о телекоммуникационных услугах; правительствами были созданы регулирующие структуры для формулирования благоприятной среды для конкуренции, стимулирования инвестиций и содействия всеобщему доступу. В ответ на быстрый рост сотовой телефонной связи страны ввели гибкое лицензирование и новаторские виды практики в управлении спектром частот, что сопровождалось принятием международных и региональных видов практики и стандартов.

11. Развитие широкополосных информационно-телекоммуникационных услуг породило вторую волну реформ в сфере регулирования. По данным Международного союза электросвязи (МСЭ), увеличение широкополосного диапазона на 10% в развивающихся странах приводит к росту ВВП на 1,8%, поскольку широкополосная связь повышает эффективность использования ресурсов в различных сферах производства и позволяет создавать рабочие места и оказывать комплексные услуги. Во многих странах была разработана политика и приняты регулятивные меры для стимулирования доступа к широкополосной связи, включая: а) гибкую, недискриминационную систему выдачи нейтральных с точки зрения технологии и услуг лицензий; б) стимулы как для крупных, так и для малых операторов; в) оптимизацию управления спектром частот; г) разукрупнение магистральных сетей и сетей доступа; д) совместное использование инфраструктуры; е) стимулирование государственно-частных партнерств; и г) поддержку развития малых предприятий в сельских районах.

12. Несмотря на заметный рост предоставления телекоммуникационных услуг благодаря эволюции регулирования и технологии, развивающиеся страны и наименее развитые страны (НРС) по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами в плане ценовой доступности этих услуг и обеспечения всеобщего доступа к ним. В Центральноафриканской Республике была произведена реформа сектора телекоммуникации с учетом ее задач развития, обязательств в рамках ВТО, переговоров по соглашению об экономическом партнерстве с Европейским союзом (ЕС) и нужд потребителей. Свой вклад в этот процесс внесли Центральноафриканское экономическое и валютное сообщество и МСЭ. Несмотря на значительный прогресс в ряде областей, например в распространении сетей сотовой телефонной связи, создании рабочих мест и улучшении доступа к Интернету, сохраняется ряд проблем, включая трудности с энергообеспечением, дефицит инвестиций в стационарную сеть и низкий охват отдаленных районов.

13. Большое значение в сфере СИУ имеет проблема недостатка инвестиций. Для поддержки усилий по обеспечению непрерывного экономического роста и сокращения масштабов нищеты в следующем десятилетии понадобятся инвестиции на сумму более 1 трлн. долларов. В то же время экономический эффект дают не все капиталовложения в инфраструктуру. Для того чтобы содействовать выявлению эффективных проектов на основе анализа затрат и результатов, необходима надежная нормативная база. Несколько экспертов упомянули неравномерную динамику объемов инвестиций в различных СИУ, например в том, что касается расширения сетей в секторах телекоммуникаций и энергетики, особенно в развивающихся странах. Они отметили существенные различия в потребностях в капиталовложениях в этих отраслях. В секторе телекоммуникаций первоначальные издержки на создание сетей и введение их в строй ниже, чем в энергетике. Операции в секторе телекоммуникации также быстрее становятся прибыльными, чем в энергоснабжении, где число клиентов, обслуживаемых той или иной сетью, более ограничено.

14. Участники высказали мнение о том, что государственно-частные партнерства (ГЧП) являются реальной альтернативой традиционному государственному финансированию инфраструктуры при условии проведения прозрачных конкурентных торгов и обеспечения надлежащих договорных отношений в рамках ГЧП. ГЧП переносят риск на частный сектор посредством объединения проектов строительства и эксплуатации СИУ, а на государственный сектор ложатся риски, связанные со спросом. Однако достигнутые результаты не однозначны, поэтому при использовании ГЧП необходимо проявлять осторожность.

В отсутствие надлежащих стимулов и договорных отношений ГЧП могут не приносить успеха.

15. Правительства могут привлекать инвестиции, внедряя конкуренцию путем вертикального разукрупнения конкурентоспособных элементов естественной монополии СИУ. Это приводит к ослаблению рыночной силы закрепившихся компаний, открывая путь частным инвестициям в конкурентоспособные отрасли. Тем не менее разукрупнение эффективно не во всех секторах, особенно в тех, где существенную роль играет экономия от масштабов деятельности. Например, в электроэнергетике для конкуренции можно открыть производство и распределение, отделив их от передачи. В то же время для того, чтобы конкуренция приносила выгоды, необходимо регулирование. Переход от нерегулируемого доступа третьих сторон к регулированию увеличивает капиталовложения на 5%. Поскольку в силу высоких невозвратных издержек инвесторы основывают свои решения о капиталовложениях на практике регулирования, последовательность политики регулирующих учреждений помогает повышать доверие инвесторов за счет снижения регулятивных рисков и непредсказуемости инвестиционного режима.

16. Одним из ключевых элементов регулирования является ценообразование, поскольку именно оно оказывает большое влияние на принятие решения инвесторами. Эксперты пришли к выводу, что тарифы, устанавливаемые регулируемыми органами, должны служить делу привлечения инвестиций и в то же время защищать интересы потребителей. Слишком низкие тарифы могут стать барьером, препятствующим выходу на рынок потенциальных участников. Как показывает опыт Индии, осуществление политики особенно затрудняется там, где тарифы устанавливаются на уровне ниже фактических издержек. Образовавшийся дефицит приходится покрывать государству, что ведет к потерям, исчисляемым миллиардами долларов. В Перу регулирующие органы устанавливают тарифы только в тех сферах, где конкуренция отсутствует, либо остается недостаточно развитой. Например, регулирующий орган в секторе телекоммуникаций принимает решение о тарифах на стационарную, но не на мобильную телефонную связь. В целях обеспечения равных условий для уже утвердившихся компаний и новых операторов на звонки в сети стационарной телефонной связи устанавливаются равные тарифы для всех участников рынка.

17. Многие эксперты подчеркивают, что для того, чтобы регулирующие органы были авторитетными, эффективными и результативными, они должны быть независимыми. Идти против иерархии трудно. Когда регулирующие органы подчинены министерствам, они могут проявлять независимость в тех случаях, когда их обязанности конкретно закреплены в законе. Эксперты пришли к выводу, что самой по себе независимости недостаточно для того, чтобы гарантировать авторитетность регулирующих органов. Их независимость можно укрепить при помощи бюджета, отдельного от правительства, и иммунитета регулирующих органов от судебного преследования. Влияние правительства на бюджеты регулирующих органов (например, направление полученных лицензионных сборов на другие цели) может вести к ослаблению влияния регулирующих органов и доверия к ним. Кроме того, без квалифицированного персонала, достаточных финансовых ресурсов и строгого экономического анализа ценность независимости невысока.

18. Было высказано мнение, что решающим фактором в обеспечении независимости регулирующих органов является прозрачность. Прозрачность и независимость – не противоречащие друг другу требования, они имеют основополагающие значения для эффективности режима. Поскольку для обеспечения

принятия беспристрастных решений по регулированию необходима независимость, прозрачность процесса принятия решений способствует такой независимости. Если регулирующий орган обеспечивает прозрачность деятельности, проводя консультации со всеми заинтересованными сторонами, не скрывая свой подход к ценообразованию и разъясняя и публикуя свои решения (например, о выдаче лицензий или отказах в их выдаче), это снижает вероятность "захвата" регулирующих органов группами сложившихся интересов, в том числе правительством. Открытый доступ к информации способствует независимости принятия решений о регулировании и контролю со стороны общественности.

19. Между регулированием СИУ и конкуренцией существуют тесные и сложные взаимоотношения. Четкость распределения функций и согласованность между органами отраслевого регулирования и органами по вопросам конкуренции позволяет избежать дублирования усилий и конфликтов, тем самым укрепляя процесс проведения политики. В этом плане страны придерживаются разнообразных подходов. С целью сведения к минимуму издержек регулирования (т.е. издержек обеспечения соблюдения и рисков ошибок при регулировании) в Австралии была создана Комиссия по вопросам конкуренции и делам потребителей (АККП), которая в масштабах всей страны отвечает за экономическое регулирование, а также за законы в области конкуренции и защиту прав потребителей. В стране также создан ряд отраслевых регулирующих органов, ответственных за техническое регулирование. Преимущества такой модели для экономики в целом включают: а) координацию регулирования; б) последовательность во всех отраслях; в) сокращение административных издержек за счет объединения квалифицированных кадров и опыта; г) понижение неопределенности для инвесторов и необходимости вмешательства регулирующих органов благодаря приобретению знаний и опыта; е) содействие обеспечению более высокой степени подотчетности и ф) уменьшение риска "захвата" секторов.

20. Такая модель "единой организации" в значительной мере основана на идее о том, что конкуренция на рынке является наилучшим средством достижения максимального благосостояния. В то же время признается, что на некоторых рынках требуются меры вмешательства для достижения эффективного использования ресурсов, прежде чем можно будет положиться на рыночную дисциплину. Регулирование экономики, например установление цен и других условий доступа, призвано имитировать конкурентное давление на зависимых рынках. Если функции в области конкуренции и экономического регулирования не выполняются одним и тем же ведомством, то первые могут быть утрачены или низведены до второстепенного положения регулирующим органом, который занимается исключительно регулированием экономики.

21. В Перу четко определены функции органов по отраслевому регулированию и по вопросам конкуренции при решении споров о защите потребителей и правах фирм. За урегулирование споров по вопросам защиты потребителей в таких отраслях, как связь, энергетика, транспорт, водопровод и канализация, которые были частично приватизированы за предыдущие два десятилетия, отвечают специализированные административные трибуналы, связанные с отраслевыми регулятивными органами. Помимо решения вопросов конкурентной политики Перуанский национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности (ИДЕКОПИ) отвечает за защиту потребителей в других отраслях экономики, включая финансовый сектор. Решения регулирующих органов могут рассматриваться в арбитраже, что оспаривается некоторыми из них.

### С. Регулирование услуг энергетики и транспорта

22. Услуги энергетики и транспорта рассматриваются как важный фактор обеспечения конкурентоспособности производства товаров и услуг и торговли ими. Эксперты рассмотрели различные аспекты РИБ в этих отраслях – от методологий ценообразования до регионального сотрудничества.

23. Различные методы ценообразования – например, установление нормы прибыли, предельных цен и лимитов доходов – могут применяться в сфере услуг энергетики с различными политическими последствиями. Первые два метода в отличие от третьего являются объемно-метрическими. Если первые два метода создают стимулы к росту конкуренции, поскольку доходы основаны на объеме продаж и не способствуют повышению энергоэффективности, третий метод устраняет стимулы к росту потребления, поскольку поставщики услуг вознаграждаются за поощрение эффективного использования энергии потребителями. В то же время отмечалось, что регулирующим органам необходимо учитывать последствия с точки зрения распределения рисков, поскольку третий метод снижает риск для поставщиков энергии. Для применения этого метода нужно хорошо знать структуру издержек и иметь четкое представление о доходах поставщиков услуг, однако опыт показал, что процесс сбора информации затруднен, особенно в развивающихся странах и НРС. Малайское агентство по регулированию электро- и водоснабжения было вынуждено отказаться от применения этого метода, поскольку фирмы в недостаточной степени отвечали на его вопросники. Эксперты придерживаются мнения о том, что все три варианта ценообразования требуют большого объема информации, причем наибольшего объема информации требует лимитирование доходов. Предоставление информации рассматривается как вопрос желания и возможностей фирм. В отсутствие информации от фирм регулирующие органы могут руководствоваться своими оценками, что создаст стимулы к предоставлению фирмами информации. Кроме того, фирмы не имеют более возможности уклоняться от сбора и предоставления данных после официального введения в регулирующих органах установленных стандартов учета. При наличии независимых регулирующих органов регулирование цен, основанное на стимулировании, приводит к увеличению капиталовложений в инфраструктуру до оптимального уровня.

24. Еще одним вопросом, относящимся к ценообразованию в сфере энергетики, являются субсидии. При принятии решений о субсидиях необходимо рассмотреть несколько важнейших вопросов. Первым и наиболее важным из них является вопрос о том, что именно субсидировать (например, конкретную технологию или ресурс, в интересах экономического развития или потребления того или иного вида услуг). Следует также ставить вопросы о том, кому, как, когда и на какой период следует предоставить субсидии. Кроме того, нужно учитывать воздействие субсидий на конкуренцию (например, на утвердившиеся на рынке компании или на новых участников). Ясность и прозрачность системы субсидирования позволяют лучше понять воздействие конкуренции на экономику и соответственно повышают оптимальность решений о субсидиях.

25. Подчеркивалось, что субсидии полезны для удовлетворения самых разнообразных потребностей в экономической, социальной и экологической сферах. Субсидии будут существовать, даже если их запретить законом, поэтому директивным и регулирующим органам следует скорее сосредоточить свое внимание на том, каким образом эффективно обеспечить целенаправленность и рационализацию субсидий, чтобы избежать поведения, ориентированного на извлечение ренты. Последствия субсидий необходимо оценивать на непрерывной основе, а период их существования должен быть ограниченным. В то же

время изменение программ субсидий зачастую затруднено. Упомянулось несколько случаев в Латинской Америке, когда решения правительств о приостановке субсидий (например, связанных с потреблением бензина) вызвали массовые выступления населения, что в свою очередь часто вело к отмене принятых правительствами решений.

26. Несколько экспертов подчеркнули, что субсидии должны быть нацелены на конкретных бенефициаров. Это могут быть определенные группы населения (например, группы с низким уровнем дохода, сельское население и т.п.), когда речь идет о потребительских субсидиях, либо конкретные отрасли промышленности в случае производственных субсидий. Без обеспечения надлежащей целенаправленности программы субсидий становятся неэффективными. Например, субсидия, предназначенная для сельского населения, может в конечном итоге быть выгодной для населения со средним и высоким уровнем дохода, поскольку не все жители сельской местности бедны.

27. Обеспечение всеобщего доступа к электроэнергии представляет собой серьезную проблему в развивающихся странах и НРС. Для решения этой проблемы в Мали было создано Агентство по развитию бытовой энергетики и электрификации сельских районов (АМЕНДЕР), которое занимается наращиванием подачи электроэнергии в сельских районах и пригородах. Данное агентство отвечает за: а) содействие электрификации сельских районов, которая является одной из первоочередных задач стратегии развития электроэнергетики в Мали; б) координацию работы ведомств на всех уровнях; в) оказание технической помощи при разработке проектов и управлении ими; и д) наблюдение за полным осуществлением инвестиционных проектов в сельских районах. Поддержка, предоставляемая АМЕНДЕР, может покрывать от 60 до 80% издержек на разработку проектов и инвестиционных затрат. В сельских районах стимулируется работа малых и независимых производителей энергии.

28. Привлечение инвестиций в сектор электроэнергетики особенно затруднено, поскольку ожидаемая норма окупаемости инвестиций, как правило, довольно низка и к тому же, в сравнении с другими отраслями, например сектором телекоммуникаций, вложения сопряжены с более высоким риском, а сроки окупаемости затягиваются гораздо чаще. Нехватка финансовых ресурсов и отсутствие прочной технологической базы стали основными препятствиями на пути развития энергетики в НРС. В целях привлечения инвестиций страны принимают как нормативные, так и институциональные меры. В Мали реализуется стратегия развития электроэнергетики, направленная на эксплуатацию мощного потенциала страны в области выработки гидроэлектрической и солнечной энергии с объединением национальной энергосети с сетями соседних стран в рамках регионального сотрудничества. Основные цели заключаются в обеспечении долгосрочной жизнеспособности, эффективности производства и распределения, справедливости и охраны окружающей среды, что требует огромных инвестиций. Мали пытается преодолеть хронические финансовые ограничения, в частности путем разъяснения и укрепления своих регулирующих, договорных и налоговых норм. В результате рыночных реформ, благодаря которым в энергетике были осуществлены демонаполизация и существенная либерализация, существующий режим в секторе энергетики следует принципу государственно-частного сотрудничества под надзором межотраслевого ведомства, регулирующего электро- и водоснабжение. В стране одновременно применяются концессионные и разрешительные режимы. Первый режим, связанный с меньшей степенью регулирования, применяется исключительно к малым производителям энергии. Тарифы основаны на принципе возврата издержек и предусматривают достаточную норму прибыли.

29. Для стабильного осуществления инвестиций качество регулирования важнее структуры собственности, и, как показывает опыт Бразилии в секторе нефти и газа, полезную роль могут играть государственные предприятия (ГП). В 1970-х годах компания "Петробраз", представляющая собой вертикально интегрированное ГП по добыче и переработке, действующее под надзором Министерства энергетики и промышленности, добилась важного прогресса в производстве нефтехимической продукции, развитии шельфовых технологий и строительстве гидроэлектростанций. Она также разработала первую программу внедрения этанола в Бразилии. В 1980-х годах монополия компании закончилась, и некоторые виды производства, например производство продуктов нефтехимии, были приватизированы. Для периода 1980–1995 годов были характерны снижение цен на нефть, жесткая конкуренция между производителями, минимальное регулирование и низкий уровень инвестиций в разведку и добычу. Бразилия превратилась в чистого импортера нефти и газа, и инвестиции в разведку новых запасов и в развитие производства этанола резко сократились. В ответ правительство перешло на смешанную модель, в которой "Петробраз" по-прежнему является головным ГП отрасли, но участие частного сектора допускается во всех звеньях производственной цепочки. Такая модель призвана обеспечить качество, предотвратить провалы рынка и содействовать диверсификации топливной структуры. Политика диверсификации не только направлена на повышение энергетической безопасности, но и позволяет использовать этические, экологические и финансовые мотивы потребителей при внедрении новых этаноловых продуктов и биодизельного топлива.

30. В различных субсекторах энергетики в силу их специфики реформы могут идти разными темпами. В Индии в электроэнергетике реформа осуществлялась не такими темпами, как в газовой отрасли. В 2003 году были резко изменены рамки регулирования электроэнергетического сектора, включая создание независимых регуляторов, децентрализацию и разукрупнение Советов штатов по электроэнергии. Регулирующие органы получили широкие полномочия, включая лицензирование, установление тарифов и развитие энергетического рынка. В сельских районах выработка и распределение электроэнергии были освобождены от лицензирования. Данная реформа позволила расширить участие частного капитала в выработке электроэнергии и открыла для производителей доступ к передаче и распределению электроэнергии. Повышение эффективности было достигнуто за счет введения конкурентных торгов, в рамках которых компании частного сектора боролись за новые проекты как на центральном уровне, так и на уровне штатов. В газовой отрасли независимый регулирующий орган (Совет по регулированию сектора нефти и природного газа), созданный в 2007 году, регулирует только деятельность в конечных звеньях производственно-сбытовой цепи (включая переработку, обработку, хранение, транспорт, распределение и сбыт). Совет регистрирует организации в этом подсекторе и выдает разрешения на их деятельность, обеспечивая доступ к трубопроводам в качестве общего или договорного оператора, определяет тарифы за прокачку и устанавливает технические стандарты и нормы техники безопасности. Регулирование деятельности в начальных сегментах производственно-технологической цепи (разведка, договоры о разделе продукции) по-прежнему осуществляется правительством.

31. Был поставлен вопрос о том, целесообразно ли наличие отдельных регулирующих органов по газу и электроэнергии, как в Индии. Один из экспертов отметил, что, поскольку газ в значительной степени используется в производстве электроэнергии, в целях обеспечения согласованности и последовательности имеет смысл назначить лишь один регулирующий орган, как в Нигерии, где

70% газа используются для выработки электроэнергии. В то же время отмечалось, что у каждой страны своя специфика и что наличие двух регулирующих органов в электроэнергетике и газовой отрасли в Индии может объясняться тем фактом, что государство является основным поставщиком газа, но не электроэнергии. В Бразилии вопрос о том, следует создать разные ведомства по электроэнергии и газу, не стоит, поскольку газ не используется для выработки электроэнергии. Таким образом, решения об объединении областей регулирования и передаче их единому регулируемому органу должны приниматься с учетом реальных условий и потребностей на национальном уровне.

32. Охрана окружающей среды создает одновременно возможности и проблемы, особенно для развивающихся стран. Проблемами являются расходы, связанные с охраной окружающей среды и с мерами по адаптации к изменению климата и уменьшению антропогенного воздействия на климат, но в то же время охрана окружающей среды создает возможности для более рационального и эффективного использования существующих чистых источников энергии и создания новых таких источников. Хотя после недавней аварии в Японии инвестиции в атомную энергетику заморожены, Китай стимулирует внедрение на рынок других возобновляемых источников энергии, поскольку устойчивость стала в этой стране важной политической целью. Старые и маломощные угольные генераторы заменяются крупными, а после введения соответствующих основных тарифов для ветропарков их число растет. В целях стимулирования инвестиций в возобновляемые источники энергии и увеличения объема производства такой энергии в Индии был принят ряд мер, включая льготные тарифы (т.е. более высокие цены на возобновляемую энергию), закупочные обязательства, в соответствии с которыми правительственные ведомства и частный сектор обязаны в первоочередном порядке покупать энергию из возобновляемых источников, координацию норм подключения к сетям генераторов, работающих на возобновляемых источниках энергии, с принятием правительством на себя издержек по подключению к новым станциям, использующим возобновляемые источники, и использование сертификатов возобновляемых источников энергии для облегчения торговли этой продукцией. В рамках своей политики диверсификации источников топлива правительство Бразилии и "Петробраз" инвестируют более 200 млрд. долл. в НИОКР в области нефти, газа и других видов топлива с целью повышения их качества, совершенствования процедур хранения, торговли ими и их эффективности. Поскольку основная часть электроэнергии в стране вырабатывается на гидроэлектростанциях или тепловых электростанциях, использующих нефть или биотопливо, такая политика диверсификации позволит Бразилии использовать запасы природного газа в своей нефтехимической промышленности.

33. Эксперты обсудили преимущества внедрения новых технологий в энергетике. Поскольку за перебоями с подачей электроэнергии и ее качеством можно более эффективно следить в условиях, когда имеется возможность реагирования на изменения спроса в реальном масштабе времени, такие новые виды технологий, как "интеллектуальные" сети и счетчики, способствуют не только повышению качества обслуживания, но и более высокой эффективности услуг энергетике. В то же время пример внедрения технологии "интеллектуального города" в Боулдере (штат Колорадо) свидетельствует о том, что расходы на такую технологию и другие соображения – включая соображения прав потребителей на частную жизнь в свете той информации, которую "интеллектуальные" счетчики передают об их ежедневной деятельности, – могут привести к задержке полномасштабного внедрения такой технологии в будущем. Также отмечалось, что риск более быстрого морального (в отличие от физического) устаре-

вания технологии и недостаточная стандартизация оборудования могут также замедлять внедрение таких технологий.

34. Региональная интеграция и сотрудничество в энергоснабжении стали широко распространенным явлением. Считается, что это создает такие выгоды, как эффект масштаба (особенно для небольших стран), разделение фиксированных издержек, диверсификация ресурсов и оптимизация рыночных сил. Такие выгоды не всегда очевидны, особенно в тех случаях, когда риски распределяются асимметрично. Попытка транснациональной энергетической компании АЭС производить электроэнергию для всего центральноамериканского рынка при помощи строительства плотин в Гондурасе потерпела провал, поскольку, по мнению Гондураса, именно на него приходилась бы основная часть рисков, связанных с этим проектом, включая ущерб, наносимый окружающей среде. Другие соображения были связаны с суверенитетом и национальной безопасностью при опоре на поставки энергии из-за рубежа. Пример Южной Африки показывает, что в периоды нехватки на внутреннем рынке страны не спешат поставлять энергию на экспорт, невзирая на наличие экспортных контрактов. Аналогичная ситуация наблюдалась с экспортом газа из Аргентины в Чили и Бразилию. Влияние на рынке может также служить ограничивающим фактором, поскольку положение, при котором одна страна является основным поставщиком, может породить недоверие как в отношении поставок, так и в отношении стабильности цен. В качестве примера назывались поставки газа из Российской Федерации в Европу и экспорт газа из Многонационального Государства Боливия в Чили. Политическая нестабильность в одной или нескольких странах региона также является препятствием на пути к общему рынку и торговле услугами в области энергетики. Наконец, тенденция стран создавать "национальных лидеров" также нередко препятствует таким усилиям.

35. Между тем, как показывает европейская интеграция на энергетических рынках, проводятся региональные скоординированные реформы и осуществляется согласование норм регулирования. Главное место в правовой основе энергетической реформы в Европе занимают вопросы либерализации, устойчивости и безопасности поставок. В целях завершения создания единого внутреннего энергетического рынка к 2014 году в ЕС осуществляется третий пакет мер в области энергетики. Ключевым элементом было создание в 2010 году агентства по сотрудничеству органов, регулирующих энергетику, которое призвано повысить эффективность координации действий регулирующих органов на общеевропейской уровне, а также обеспечить более высокую степень ясности и предсказуемости в сфере регулирования. Основные обязанности агентства включают регулятивный надзор за сотрудничеством между операторами систем передачи (ОСП), полномочия по принятию решений по конкретным трансграничным вопросам и общее консультирование комиссии по вопросам регулирования рынка. Еще одним важным элементом было создание Европейской сети ОСП в электро- и газоэнергетике в целях совершенствования координации на европейском уровне и обеспечения недискриминационного доступа к сетям передачи за счет укрепления их независимости. Национальные регулирующие органы и ОСП в настоящее время разрабатывают руководящие принципы и кодексы, применимые для всех сетей. Интеграция в области энергетики требует сотрудничества между заинтересованными сторонами, включая участников рынка, регулирующие органы и ОСП, однако полагают, что сотрудничеству может препятствовать конкуренция между различными группами заинтересованных сторон, а также внутри этих групп.

36. В Экономическом сообществе западноафриканских государств региональное сотрудничество служит средством привлечения инвестиций в сектор электроэнергетики. Ожидается, что объединение стран-бенефициаров и разработка региональной нормативной базы, а также учреждение региональных регулирующих органов повысят привлекательность региона для инвестиций в строительство нескольких электростанций. Однако ожидаемые уровни инвестиций достигнуты не были. Одной из основных проблем остался подход к субсидиям и тарифам на прозрачной и раздельной основе. Существует необходимость дальнейшего анализа и обмена опытом с другими регионами.

37. Бразилия также стремится к укреплению сотрудничества по вопросам регулирования и политики, а также к развитию диалога по нефти и газу с Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР), Мексикой, странами Боливарианского альянса для народов Америки и португалоговорящими странами. Средства такого сотрудничества включают совместные проекты, ассоциации регулирующих органов и прямую техническую поддержку, а также обмен технологией.

38. Высказывалось мнение, что одним из препятствий на пути к региональному сотрудничеству являются различия в правовых традициях. В ЕС, где наблюдается определенное единство законодательства и процессов его укрепления, интеграция в области энергетики, как представляется, протекает быстрее, чем в других случаях.

39. В том что касается услуг транспорта, то отмечалось, что в этой области наблюдается высокая степень регулирования. Режим регулирования в секторе транспорта охватывает, в частности, следующие вопросы: а) техника безопасности и безопасность граждан (например, техническое состояние дорожно-транспортного средства и квалификация водителей); б) выход на рынок; в) состояние основных объектов; г) экологические аспекты (например, контроль за загрязнением окружающей среды, опасные грузы); и е) всеобщий доступ. В Австралии существовала модель регулирования, основанная на сложном комплексе правил сухопутных перевозок на уровне штатов/территорий. Это приводило к высоким издержкам при перегрузке грузов, задержкам при пограничном контроле, трудностям с межведомственной координацией и низкому уровню мобильности между штатами. В начале 1990-х годов была принята общенациональная модель регулирования, в рамках которой была создана Национальная комиссия по транспорту (НКТ), что способствовало увеличению капиталовложений в смешанные перевозки (по железным и автомобильным дорогам) и позволило принять новые правила, облегчающие доступ, устраняющие барьеры между штатами/территориями, обеспечивающие стыкуемость и повышающие безопасность и производительность. В последнее время НКТ приняла решение о рассмотрении следующих новых проблем регулирования: а) улучшение понимания взаимосвязи между физическими активами и дорожно-транспортными средствами; б) улучшение всеобщего доступа путем введения обязанностей по обслуживанию на уровне общин; в) установление платы, которая используется для обслуживания и текущего ремонта объектов; и г) эффективное использование новой технологии и внедрение навыков "эковождения" транспортных средств. С целью обеспечения окупаемости инвестиций НКТ дифференцирует ставки лицензионных и топливных сборов. Ставки определяются в зависимости от вида дорожно-транспортного средства, расстояния и места. Ежегодные поступления на сумму около 2,2 млрд. долл. направляются непосредственно в бюджет правительства. В НКТ был поднят вопрос о том, как обеспечить, чтобы эти ресурсы эффективно использовались для укрепления регулятивного и институционального потенциала Комиссии. Подчеркивалось, что практика взима-

ния таких сборов может рассматриваться как противоречащая правилам внутреннего регулирования в сфере услуг, предложенным в ходе Дохинского раунда торговых переговоров, согласно которым подобные сборы могут взиматься для оплаты расходов на регулирование, но не для возмещения иных затрат.

#### **D. Финансовый сектор – на службу нуждам развития**

40. Поспешная либерализация и отмена регулирования широко рассматриваются в качестве коренных причин недавних серьезных кризисов. Эксперты сошлись во мнении, что необходимо повышать степень эффективности и координации макро- и микропруденциального регулирования и надзора на глобальном уровне, в то время как странам следует принимать надлежащие меры регулирования и надзора с учетом своей специфики и в свете собственных нужд развития.

41. Было отмечено, что финансовое посредничество, капиталобразование и разумный риск необходимы для надлежащего функционирования рынков осуществления инновационной деятельности, которые ведут к долгосрочному росту. В то же время нововведения требуют базы регулирования, которая защищает финансовую систему от катастрофических срывов, защищает потребителей и инвесторов от повсеместного ущерба и гарантирует раскрытие информации, позволяющей им принимать надлежащие решения. Факты свидетельствуют о том, что риски и дисбалансы, которые связаны с чрезмерно рыхлым регулированием финансового сектора или с отсутствием такого регулирования, наносят более серьезный ущерб, чем те, которые могут быть вызваны чрезмерным регулированием.

42. Один из экспертов отметил, что в течение многих лет основная сила финансовой системы Соединенных Штатов заключалась в структуре регулирования, обеспечивающей тонкий баланс между стимулами к нововведениям и конкуренции, с одной стороны, и защитой от злоупотреблений, хищнического поведения и чрезмерных рисков, с другой стороны. Должным образом продуманная система сдержек и противовесов в мерах регулирования помогала обеспечивать стабильность экономики, которая, в свою очередь, способствовала достижению выдающегося уровня национального благосостояния. Со временем эта тщательно продуманная система была подорвана появлением новых финансовых продуктов и освоением новых рынков, в силу чего система регулирования устарела и появились возможности действовать в обход нее. Границы надзора в системе регулирования оставались неизменными. Гигантская доля рискованных операций была выведена за пределы регулируемой банковской системы в теневые небанковские структуры. Поскольку в сравнении с традиционными банками в случае этих структур надзор осуществлялся менее строго, капитальные нормативы были ниже, а режим отчетности – облегченным, клиенты их были защищены хуже. У Федеральной резервной системы не было полномочий устанавливать требования к капиталу таких организаций и добиваться их соблюдения.

43. В попытке избежать аналогичных кризисов в будущем наметилась тенденция к восстановлению регулирования деятельности финансового сектора. Финансовые услуги должны считаться формой общественных услуг, рост и развитие которых требуют надлежащей формы регулирования. В основных развитых странах были произведены серьезные изменения законодательства. Наряду с новыми регулирующими учреждениями в Соединенных Штатах, ЕС и Соединенном Королевстве были созданы координационные органы высокого уровня.

Тем не менее некоторые эксперты высказали мнение о том, что потенциальная эффективность таких реформ регулирования для предотвращения финансовых кризисов в будущем не совсем ясна.

44. В Соединенных Штатах законом Додда-Фрэнка, принятым в 2010 году, введено требование о том, чтобы системно важные финансовые учреждения (СВФУ) накапливали свои буферные резервы капитала и ликвидности, ограничивали свой относительный размер и вводили ограничения на самые рискованные виды деятельности. Такие меры позволяют повысить подотчетность регулирующим органам, привносят элемент прозрачности в теневую банковскую систему и в итоге представляют собой попытку всеобъемлющего регулирования рынков внебиржевых производных инструментов. Они также позволили создать остро необходимый механизм упорядоченной ликвидации несостоятельных финансовых компаний без риска для налогоплательщиков. Федеральная резервная система получила полномочия по осуществлению четкого, решительного и консолидированного надзора и регулирования любой финансовой компании, крах которой может угрожать финансовой стабильности. Регулирующим органам было разрешено ограничивать чрезмерно рискованные виды деятельности, включая запрет на торговлю ценными бумагами за счет собственных средств банковских организаций. Этим законом был также учрежден Совет по надзору за финансовой стабильностью, который несет ответственность за рассмотрение возникающих угроз для финансовой системы. Ожидается, что в конечном итоге такие реформы в сфере регулирования повысят стабильность финансовой системы и помогут регулирующим органам лучше выявлять и ограничивать чрезмерные риски.

45. В Европе регулирование до финансового кризиса в целом не учитывало меняющийся характер системных рисков на рынках межбанковского кредита, а рыночные модели регулирования только усугубили цикличность. Одной из основных задач реформы финансового регулирования в ЕС стало совершенствование управления СВФУ, на которые в настоящее время не распространяются более высокие капитальные нормативы. Регулирование модели всего ассортимента банковских услуг и деятельности рейтинговых агентств – также серьезная проблема. Как и Соединенные Штаты, ЕС попытался решить проблему угрозы для финансовой стабильности, создаваемой рынками внебиржевых производных инструментов, приняв в сентябре 2009 года Директиву о рыночной инфраструктуре. Данная директива была также направлена на повышение прозрачности таких рынков путем введения обязанностей по отчетности и клирингу для внебиржевых производных инструментов, мер по сокращению кредитного риска контрагентов и операционных рисков в случае двустороннего клиринга внебиржевых производных инструментов, а также общих правил для центральных контрагентов и торговых репозиторий. Существующие правила регулирования производных инструментов в Соединенных Штатах и ЕС не слишком схожи, но, как ожидается, в будущем они будут сближаться. Опыт показал, что управление такой зоной единой валюты, как ЕС, – членам которой не удается координировать экономическую, налоговую и финансовую политику, – задача не из легких.

46. Хотя Индия не была серьезно затронута кризисом, в стране были приняты меры по дальнейшему укреплению режима финансового регулирования. Был учрежден Совет высокого уровня по финансовой стабильности и развитию, который занимается вопросами финансовой стабильности, развития финансового сектора (включая финансовую грамотность и информационно-просветительскую работу), координации регулирующих органов, макропруденциальной базы регулирования (включая регулирование СВФУ) и взаимодействия с междуна-

родными регулирующими органами. В силу особенностей технического характера и внешних факторов в банковском секторе решения о слиянии и приобретении банков будут переданы в ведение центрального банка, а не Комиссии по делам конкуренции. Центральный банк также выступил с предложением о регулировании финансовых холдинговых компаний, имеющих в своем составе банки. Опыт Индии может быть интересен для развивающихся стран, поскольку им приходится добиваться целей развития, одновременно обеспечивая стабильность. Учитывая ограниченность квалифицированных кадров в сфере регулирования, нередко небольшой экономической масштаб и исключительно важную роль центральных банков в кризисных ситуациях, может оказаться целесообразным сконцентрировать ряд регулятивных функций в центральных банках.

47. Китай установил свои цели в сфере надзора на ближайшее будущее в соответствии с новыми международными стандартами, в некоторых случаях введя даже более высокие требования. Ужесточаются нормативы достаточности капитала, резервов на случай потерь по кредитам, общих резервов, а также нормативы ликвидности и чистого стабильного финансирования. Кроме того, должны быть созданы противочиклические буферные резервы, а СВФУ будут подпадать под более жесткое регулирование, чем другие финансовые учреждения. Регулирование и надзор со стороны Китайской комиссии по банковскому регулированию (ККБР) в отношении всех операций банковских учреждений повышают конкурентоспособность и эффективность банковского сектора Китая. ККБР также работает над повышением осведомленности населения о современных финансовых продуктах, услугах и связанных с ними рисках, а также ведет борьбу с банковскими преступлениями.

48. ККБР совмещает консолидированный, взвешенный по степени риска надзор с системами управления рисками и внутреннего контроля, повышением прозрачности и обеспечением четкой классификации займов, достаточности резервов на случай кредитных потерь, приемлемой прибыльности и надлежащего капитала. С точки зрения общих активов/капитала, прибыли и отдачи от капитала/активов в банковском секторе и качества активов крупных банков в настоящее время банковская система Китая является более здоровой и эффективной, чем в начале 2000-х годов. К концу 2010 года в число 1 000 крупнейших банков мира входили 84 китайских банка, тогда как в 2003 году таких банков насчитывалось лишь 15. Одновременно повышается качество обслуживания: опора на предложение продуктов сменяется ориентацией на нужды потребителей, примат максимальной прибыли – более внимательным отношением к оказанию дополнительных услуг и защите клиентов, а преимущественное обслуживание крупных компаний – диверсификацией банковских услуг. Несмотря на разворачивающийся международный кризис, в условиях неизменности норм регулирования и надзора в последние годы наблюдался быстрый и стабильный рост как активов, так и прибылей иностранных банков.

49. Центральное место в международной реформе и координации в сфере регулирования занимают Совет по финансовой стабильности (СФС) и Группа двадцати. Вместе с тем глобальная координация регулирования финансового сектора затруднена, а страны ставят во главу угла свои собственные национальные финансовые и экономические цели. Несмотря на то, что страны взаимосвязаны на глобальном уровне, экономические циклы в различных странах все более расходятся.

50. До финансового кризиса директивные органы уделяли основное внимание микропруденциальным мерам регулирования и не осуществляли достаточного надзора и контроля за системными рисками. Рыночные модели регулиро-

вания не снижали опасность системных рисков. Учитывая высокую степень интеграции и глобализации трансграничных финансовых рынков, риск расползания финансовых проблем был высоким. Новые нормы, регулирующие банковский капитал и финансирование ("Базель III"), нацелены на усиление сопротивляемости банковского сектора финансовым потрясениям и на укрепление макропруденциального регулирования и надзора. Для того чтобы облегчить процесс перехода на уровне секторов и экономики в целом, эти нормы будут вводиться в действие постепенно, начиная с 2013 года и до 2022 года.

51. Ожидается, что реформы принесут долгосрочные экономические выгоды за счет снижения степени вероятности и уменьшения частоты возникновения кризисов в будущем. В то же время некоторые эксперты считают, что "Базель III" – лишь небольшой шаг вперед, поскольку в этом соглашении по-прежнему уделяется недостаточно внимания макропруденциальному регулированию. Один из экспертов предложил укрепить макропруденциальные функции в правилах "Базель III", поставив под контроль кредитные бумы в экономике в свете оценки на предмет уязвимости соотношения общего объема кредитов и ВВП, соотношения неосновных пассивов (например, межбанковские депозиты, облигации, секьюритизация, заимствования в иностранной валюте, РЕПО) и основных обязательств (в частности, депозиты физических лиц и собственный капитал), а также доли финансовых обязательств (в частности, отношение сделок РЕПО и финансовых коммерческих ценных бумаг к денежным агрегатам). Кроме того, регулирование капитальных нормативов и коэффициентов достаточности ликвидности банков остается недостаточно строгим. Необходим более комплексный подход, включающий установление более жестких и высоких капитальных нормативов и требований по соотношению ликвидности и активов, противочиклическое и/или динамичное создание резервов, проверку роста кредитов отдельных банков на предмет соотношения между кредитами и стоимостью обеспечения и между кредитами и доходами, введение требования к банкам о том, чтобы основную долю пассивов составляли розничные вклады, а также собственный капитал со снижением доли секьюритизированного финансирования и сделок РЕПО, а также установление предельных уровней/коэффициентов использования привлеченных средств посредством увязки роста активов с ростом собственного капитала. С неосновных пассивов банков может также взиматься налог, направленный на повышение финансовой стабильности. При этом прозвучало предостережение на тот счет, что, несмотря на преимущества в долгосрочной перспективе, осуществление мер "Базель III" может иметь неблагоприятные последствия для развивающихся стран в силу вероятности повышения стоимости кредитов и затруднения доступа к ним.

52. На сессии высказывалась обеспокоенность по поводу перспектив "гонки на износ" в финансовом регулировании в случае потенциального перебазирования операций по финансовому посредничеству. В то же время крупный приток капитала в страны с четким режимом регулирования, например в Китай и Индию, свидетельствует о том, что на поведение финансовых операторов влияют многочисленные факторы, а не только бремя регулирования. Кроме того, существует вероятность возобновления мер финансового подавления, поскольку развитые страны все больше сталкиваются с серьезными бюджетными ограничениями.

53. Некоторые эксперты указали, что развитые страны решительно требуют расширения доступа на финансовые рынки развивающихся стран в рамках соглашений о свободной торговле (ССТ), двусторонних инвестиционных договоров и переговоров в ВТО. Обязательства по либерализации в таком контексте не предусматривают механизма поэтапной либерализации операций по счету дви-

жения капиталов и не предусматривают отказа от такой либерализации в условиях кризиса. Таким образом, они не содержат достаточных гарантий для развивающихся стран. Развивающимся странам следует сохранять достаточную свободу для маневра в политике в целях регулирования и реформирования финансового сектора в соответствии с нуждами своего национального развития. Поскольку финансовые нововведения сопряжены со значительным риском, им следует допускать на свои рынки лишь ограниченное число новых финансовых инструментов, применяя подход разрешительного списка. Присутствие чрезмерно крупных транснациональных финансовых операторов также должно ограничиваться, поскольку на практике их деятельность трудно контролировать и регулировать.

54. Эксперты указали, что обеспечение связи между финансовым сектором и реальной экономикой является важной задачей. В качестве соответствующего примера приводился опыт исламских банков в Индонезии. Индонезия поддерживает развитие исламских банков при помощи ряда преференциальных норм регулирования, включая пониженные капитальные нормативы. В Индонезии, как и во многих других странах, исламские банки существуют параллельно с обычными банками, но база их регулирования (в том числе и институциональных аспектов) отличается от регулирования, применимого к традиционным банкам. Традиционные банки имеют право инвестировать в исламские банки, но не наоборот.

55. Исходя из отдачи на основе активов и инвестирования в проекты реального сектора, исламские банки предлагают этические финансовые услуги без процентов, спекуляции, неравенства и неопределенности. В Индонезии 56% предоставляемого ими финансирования направляется в торговлю, а 45% выделяется для финансирования оборотного капитала. Основными клиентами таких банков являются малые и средние предприятия. За предыдущие пять лет данный сектор рос на 46% в год, несмотря на глобальный кризис. И активы, и финансирование в этом секторе растут быстрее, чем в традиционном банковском секторе. Устойчивость исламских банков в условиях кризиса продемонстрировала, как параллельные системы регулирования могут действовать на одном рынке при соблюдении пруденциальных принципов, допуская конкуренцию и создавая свободу выбора для потребителей. Чтобы помочь этому сектору преодолеть проблемы, главным образом обусловленные его небольшой долей на рынке, дефицитом людских ресурсов и недостаточной разработкой продуктов, в Индонезии было принято шесть инициативных программ, которые будут осуществлены в течение десяти лет (2005–2015 годы), включая более строгое соблюдение норм шариата.

56. Банки/учреждения национального развития могут играть роль координатора при финансировании национального развития, особенно при выделении финансовых ресурсов на проекты инфраструктуры, что можно видеть на примере государственного Бразильского банка развития и принадлежащего на 70% государству банка "Касса депозити э престити" (КДП) в Италии. Основным источником финансирования КДП являются почтовые сбережения, напрямую гарантируемые государством. Этот банк финансирует инвестиции, представляющие "общеекономический интерес" и осуществляемые государством, местными органами власти и другими государственными структурами на основе целевых ссуд. Использование возобновляемых фондов позволяет банку предоставлять ссуды под льготный процент. Банк также является долгосрочным инвестором и партнером в Итальянском фонде инфраструктуры.

57. Реформы производятся и в сфере регулирования сектора страхования. Проблема системного риска в сфере страхования стала очевидной во время финансового кризиса, когда правительству Соединенных Штатов пришлось "спасти" Американскую международную группу (АМГ). Крах АМГ был вызван ее "неосновными" видами деятельности в сфере страхования, в частности операциями с кредитными дефолтными свопами и с другими производными инструментами, которыми торговало одно из подразделений АМГ – компания "Финансовые продукты АМГ" (ФПАМГ). ФПАМГ как таковая не была страховой компанией, и на нее не распространялись нормы регулирования страховых операций.

58. В соответствии с мандатом Группы двадцати и при поддержке Международной ассоциации органов страхового надзора (МАОСН) СФС разрабатывает методику выявления страховых компаний, относящихся к категории СВФУ. МАОСН признала, что, хотя сектор страхования имеет меньшую системную важность и создает меньше рисков, чем банковский сектор, некоторые виды деятельности в сфере страхования связаны с другими областями финансового сектора и уязвимы для их влияния. СВФУ, к капиталу которых будут предъявляться повышенные требования, будут определены к середине 2011 года.

59. Отмечалось, что основные виды страховой деятельности – например, деятельность по управлению инвестициями, деятельность по выпуску новых обязательств, деятельность по передаче риска, управление капиталом, финансированием и ликвидностью, а также страхование кредитов – не порождают системных рисков. При бесхозяйственном управлении они могут вести к неплатежеспособности, что учитывается в существующей системе регулирования страхования, но не к системным провалам. Исторически не существует прецедентов, когда основные виды страховой деятельности приводили к системному финансовому кризису. Критерии, первоначально установленные для определения системообразующих банков, вряд ли применимы к страховым компаниям. В то же время некоторые эксперты утверждают, что некоторые виды производных инструментов разработаны как страховые инструменты и поэтому на такие страховые компании, как АМГ, должны распространяться нормы регулирования СВФУ.

## **Е. Торговля в области инфраструктуры и меры регулирования**

60. Когда государство переходит от предоставления услуг к регулированию услуг, предоставляемых на коммерческой основе частными фирмами или ГП, правительство сталкивается с широкомасштабными задачами регулирования. Ему приходится разрабатывать правила, обеспечивающие достижение всех целей политики, и создавать учреждения, проводящие их в жизнь. Кризис продемонстрировал важность права на регулирование, поскольку проблемы в сфере регулирования носят непрерывный и динамичный характер, и их невозможно решить раз и навсегда. Поскольку для конкурентных рынков характерны нововведения, новые деловые модели и новые рыночные тенденции, регулирующим органам необходимо соответствующим образом адаптировать свою деятельность и нормы, чтобы избежать провалов и кризисов. Эксперты отметили, что это особенно важно в случае сектора инфраструктурных услуг (СИУ), которые определяют конкурентоспособность стран и общественное благосостояние их граждан.

61. Один из экспертов заявил, что либерализацию услуг в рамках Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) нельзя приравнивать к дерегулированию. Основным компонентом либерализации является конкуренция, а конкуренция требует усиления регулирования, а не его ослабления. В процессе либерализации услуг были как успехи, так и примеры менее удачного опыта. Причиной провалов было именно отсутствие или недостаточность надлежащей РИБ, что только подтверждает недавний финансовый кризис.

62. Некоторые эксперты поставили под вопрос некоторые элементы ГАТС. Во-первых, конкуренция оказывает не только положительное воздействие. Как продемонстрировал финансовый кризис, она может вести к рискованному поведению. Во-вторых, нет никаких гарантий, что порядок и очередность мер, принимаемых странами при переходе от регулирования к либерализации, окажутся правильными. Некоторые страны могут в конечном итоге провести либерализацию своих рынков прежде, чем будет создана надлежащая база регулирования. К примеру, текущие переговоры ГАТС распространяются на финансовые услуги, тогда как в настоящее время разрабатываются новые национальные и международные правила, направленные на устранение коренных причин недавнего кризиса. Также отмечалось, что право на регулирование, которое, как утверждают, сохраняется в ГАТС, существует лишь в той мере, как оно совместимо с обязанностями стран в рамках ГАТС, включая конкретные обязательства. То же самое можно сказать и о ССТ.

63. Отмечалось, что право на регулирование является суверенным правом государств, а не чем-то, чем они наделяются в соответствии с международными договорами. Большинство экспертов считают, что в результате обязательств в соответствии с ГАТС и ССТ возможности правительств по применению некоторых мер политики ограничиваются. В то же время один из экспертов не согласился с этим мнением, отметив, что страны свободны устанавливать тот общий режим регулирования, который они считают целесообразным. ГАТС не диктует странам методы регулирования услуг. Вероятно, страны не хотели этого, поскольку существуют специализированные учреждения, занимающиеся регулированием, включая МСЭ и Международный валютный фонд. В то же время в статье XVIII ГАТС предусматриваются рамки договоренностей о дополнительных обязательствах в отношении конкретных вопросов регулирования. Одним из примеров является Справочный документ по базовым телекоммуникационным услугам, в котором содержатся такие обязательства, как использование объективных критериев и прозрачность в сфере лицензирования, учреждение независимого регулирующего органа и защита конкуренции при помощи обоснованных мер, принимаемых правительствами. Кроме того, страны предоставляют национальный режим и доступ к рынкам в соответствии с их собственными графиками обязательств. Прозвучало разъяснение на тот счет, что меры, подлежащие отмене в соответствии с принятыми обязательствами, носят регулятивный характер.

64. Одна из высказанных точек зрения заключалась в том, что, несмотря на повышение степени прозрачности и предсказуемости в силу того, что ГАТС представляет собой многостороннее соглашение, либерализация происходит главным образом в одностороннем порядке и – за исключением таких некоторых членов ВТО, как Мексика и недавно присоединившиеся страны-члены – обязательства по либерализации в основном закрепляют уже сложившееся положение. Высказывалось мнение, что ГАТС представляет собой новый инструмент и что обязательная либерализация на существующем уровне представляет собой ценную меру, поскольку она включает обязательства в отношении доступа на рынок, отражающие недавние реформы и либерализацию. Активно за-

ключая ССТ, Мексика берет на себя обязательства, идущие дальше ее обязательств в рамках ВТО в отношении а) доступа к государственным телекоммуникационным сетям и их использованию, дополнительных услуг и стандартов в этом секторе; и б) таких отраслей, как морской, воздушный и дорожный транспорт. Положения об усилении мер часто повторяются в торговых соглашениях Мексики, поскольку они позволяют автоматически укреплять новые меры либерализации, в то же время не требуя затратного процесса новых переговоров. Что касается недавно вступивших членов, диспропорции, с которыми они столкнулись по сравнению с более ранними участниками в процессе переговоров о вступлении, привели к тому, что их обязательства по либерализации обширнее и глубже обязательств более ранних участников.

65. Переговоры по нормам национального регулирования услуг в ходе Дохинского раунда вызывают беспокойство некоторых экспертов, поскольку они потенциально затрагивают другие виды практики регулирования и свободу маневра регулирующих органов. Особую обеспокоенность вызывают требования об "установлении норм заранее", их применение к предоставлению услуг, "проверка на предмет необходимости" и обременительные обязанности в отношении прозрачности (например, требование о получении комментариев до введения норм). С их точки зрения, "проверка на предмет необходимости" может позволить группам по урегулированию споров определять, необходима ли та или иная политика. Было упомянуто несколько дел, рассматриваемых в группах ВТО по урегулированию споров, когда такие группы сочли, что ряд норм регулирования, включая экологические нормы, не являются необходимыми. В то же время один из экспертов отметил, что предметом переговоров отнюдь не является существо надлежащей базы регулирования, они призваны обеспечить, чтобы внутренние меры регулирования были прозрачными и не создавали ненужных барьеров в торговле услугами. Страны осуществляют свое суверенное право определять содержания норм регулирования, но такие нормы должны быть основаны на объективных и транспарентных критериях и не должны являться ограничителем поставок услуг или барьером в торговле. Хотя некоторые группы по урегулированию споров, возможно, пошли дальше анализа того, существуют ли менее ограничительные для торговли меры, которые страны могут обоснованно принять для достижения своих политических целей, это не устраняет того факта, что текущие переговоры позволяют странам самим определять, в чем именно должны заключаться критерии необходимости. Была высказана озабоченность в связи с тем, что торговля пользуется приоритетом по сравнению с другими целями политики.

66. Отмечалось, что нормы внутреннего регулирования могут внести вклад в торговлю профессиональными услугами, предоставляемыми посредством перемещения физических лиц (четвертый способ поставки). Требования, предъявляемые к квалификации, и другие процедуры допуска на рынок, применимые к четвертому способу, входят в число наиболее сложных и обременительных норм. Они также подпадают под регулятивную деятельность профессиональных ассоциаций, которые могут иметь свои интересы при оценке квалификации новых специалистов на рынке. Обязательства в отношении прозрачности и упрощения процедур в этой области могут эффективно дополнять потенциальные обязательства по либерализации в рамках четвертого способа поставки услуг.

67. Эксперты пришли к единому мнению о том, что консультационные механизмы на торговых переговорах, включая те, что касаются внутреннего регулирования в ВТО, весьма необходимы на национальном уровне, поскольку любые потенциальные обязательства должны согласовываться по результатам основательного анализа последствий и соответствующих проверок. Отмечалось много

случаев, когда регулирующие органы не были проинформированы должным образом и не участвовали в переговорах. Также упоминалось, что важность консультаций на государственном уровне – при всей сложности их организации вследствие ограниченности ресурсов – неизменно повышается, поскольку такие обязательства могут затрагивать государственное регулирование. Было указано, что региональные форумы регулирующих органов являются одним из возможных вариантов для получения консультативной помощи заключений экспертов при оценке потенциального влияния торговых переговоров на национальном и региональном уровне. Такие межправительственные организации, как ЮНКТАД и МСЭ, являются важнейшими платформами для регулирующих органов и других заинтересованных сторон, позволяя им вносить свой вклад в многосторонние и региональные переговоры.

68. Некоторые эксперты высказали мнение о том, что региональные торговые соглашения, вероятно, являются естественным форумом для начала сотрудничества в сфере регулирования, особенно в том, что касается трансграничных поставок и поставок услуг на основе четвертого способа. Одним из примеров служит международная карточка предпринимателя АТЭС, которая облегчает поездки предпринимателей, поскольку благодаря ей они экономят время на получение виз или разрешений на въезд каждый раз при совершении деловых поездок.

69. Судя по всему, процесс формирования региональных рамок сотрудничества протекает быстро. В большинстве случаев они, как правило, включают широкий круг деятельности, от обсуждений передовой практики до соглашений об общих рамках регулирования в отдельных отраслях. Например, в Мексике существует программа сотрудничества с Соединенными Штатами для решения проблем безопасности на границе посредством модернизации инфраструктуры, в том числе на основе внедрения менее интрузивной технологии. Форум по регулированию инфраструктуры для стран Восточной Азии и Тихого океана предназначен для обмена передовой практикой в области торговли и инвестиций. Форум также реализует несколько программ, направленных на укрепление потенциала национальных регулирующих органов в решении особо деликатных вопросов, например вопроса о том, как определять издержки и прозрачно применять тарифы и субсидии. В Латинской Америке Форум стран тихоокеанского побережья, членами которого являются 11 стран региона, занимается поиском методов достижения более высокого уровня интеграции на основе либерализации торговли услугами, одновременно прилагая усилия по реализации своей масштабной повестки дня, включающей неторговые темы, с целью обеспечения сближения в области инфраструктуры и логистики. Некоторые эксперты отмечали, что, учитывая многообразие правовых традиций и реальную ситуацию на местном и региональном уровне, цель сотрудничества не должна заключаться в координации правовых или институциональных подходов. Более полезен обмен информацией о передовой практике и разработке руководящих принципов для национальных регулирующих органов, которым они могли бы следовать с учетом положения в их собственных странах.

70. Пример Латинской Америки свидетельствует о том, что, хотя в рамках сотрудничества значительный упор делается на разработку "программного обеспечения" (т.е. либерализацию рынков и гармонизацию норм регулирования), необходимо уделять больше внимания "аппаратному обеспечению" (т.е. физической инфраструктуре), поскольку без параллельного выделения необходимых инвестиций на физическую инфраструктуру расширить торговлю невозможно. Высокие затраты на модернизацию и расширение инфраструктуры в свете растущего спроса на СИУ представляют собой препятствия на пути уг-

лублия сотрудничества между странами Латинской Америки. Этот регион отстает от Азии в достижении желаемого уровня капиталовложений в инфраструктуру. В некоторых странах, например в Мексике, осуществляются соответствующие инициативы. В период с 2007 по 2009 год Мексика инвестировала в инфраструктуру 4,9% своего ВВП. Многосторонним и региональным финансовым учреждениям необходимо играть более серьезную роль в финансировании "аппаратного обеспечения" услуг в странах и регионах.

## **Е. Дальнейшая деятельность**

71. Признавая ценную работу, проделанную ЮНКТАД начиная с 2008 года, эксперты предложили сосредоточить исследовательскую и аналитическую работу ЮНКТАД, а также техническую помощь в следующих областях:

а) согласованность между регулированием и либерализацией торговли путем рассмотрения практики и опыта в деле обеспечения, координации и согласованности усилий участников торговых переговоров, директивных и регулирующих органов и придания задачам в области регулирования и торговли взаимоподдерживающего характера;

б) обзоры национальной политики в области услуг с особым акцентом на СИУ, включая оценки регулирования, на основе взаимодействия с существующими регулятивными сетями, а также с директивными органами и другими заинтересованными сторонами;

в) тематические исследования в области регулирования и наращивания компетентности учреждений с упором на вопрос о том, почему та или иная модель срабатывает или не срабатывает в конкретных странах;

г) обзор передовой практики органов, регулирующих СИУ и возможная подготовка справочника в разбивке по секторам, из которого развивающиеся страны могли бы почерпнуть полезную информацию и который мог бы служить для них подспорьем в изучении различных вариантов мер политики и регулирования;

д) дальнейшая работа в области регулирования финансовых услуг (включая вовлечение в финансовую деятельность) и страховых услуг;

е) дальнейшее развитие проводимого ЮНКТАД обследования сектора инфраструктурных услуг и распространение его результатов среди органов, занимающихся регулированием СИУ;

ж) дальнейший анализ развития СИУ и РИБ на региональном уровне;

з) анализ того, как участники РТС договариваются о совместном предоставлении инфраструктурных услуг и гармонизации регулирования, а также опыта региональных регулирующих органов в определении возможностей для достижения прогресса; и

и) анализ касающихся торговли и развития последствий обязательств в рамках ГАТС и возможных норм ГАТС в отношении внутреннего регулирования, включая четвертый способ поставки услуг.

## II. Организационные вопросы

### A. Выборы должностных лиц

(пункт 1 повестки дня)

72. На своем первом пленарном заседании рассчитанное на несколько лет совещание экспертов избрало следующих должностных лиц:

*Председатель:* г-жа Марион Уильямс  
(Барбадос)

*заместитель Председателя-Докладчик:* г-жа Рина Прихтиасмиарси Созмарно  
(Индонезия)

### B. Утверждение повестки дня и организация работы

(пункт 2 повестки дня)

73. На своем первом пленарном заседании, состоявшемся в среду, 6 апреля 2011 года, рассчитанное на несколько лет совещание экспертов утвердило предварительную повестку дня сессии (содержащуюся в документе TD/B/C.I/MEM.3/7). Таким образом, повестка дня была следующей:

1. Выборы должностных лиц.
2. Утверждение повестки дня и организация работы.
3. Услуги, развитие и торговля: регулятивные и институциональные аспекты.
4. Утверждение доклада о работе совещания.

### C. Итоги сессии

74. Также на своем первом пленарном заседании рассчитанное на несколько лет совещание экспертов постановило поручить Председателю подготовить резюме обсуждений.

### D. Утверждение доклада о работе совещания

(пункт 4 повестки дня)

75. На своем последнем пленарном заседании, состоявшемся 8 апреля 2011 года, рассчитанное на несколько лет совещание экспертов поручило заместителю Председателя-Докладчику подготовить под руководством Председателя окончательный текст доклада после завершения совещания.

## Annex

### Attendance\*

1. Representatives of the following States members of UNCTAD attended the expert meeting:

Algeria	Maldives
Angola	Mali
Australia	Mexico
Barbados	Mongolia
Belarus	Morocco
Botswana	Myanmar
Bulgaria	Nigeria
Central African Republic	Nepal
China	Philippines
Cote d'Ivoire	Russian Federation
Cuba	Saudi Arabia
Djibouti	Slovenia
Dominican Republic	South Africa
France	Swaziland
Gabon	Thailand
Germany	Turkey
Ghana	Uganda
Haiti	Ukraine
Hungary	United Republic of Tanzania
Indonesia	United States of America
Iran (Islamic Republic of)	Uzbekistan
Italy	Venezuela (Bolivarian Republic of)
Kazakhstan	Zambia
Kuwait	Zimbabwe
Lesotho	

---

\* For the list of participants, see TD/B/C.I/MEM.3/Inf.2.

2. The following intergovernmental organizations were represented at the expert meeting:

African, Caribbean and Pacific Group of States  
Economic Community of West African States  
European Union  
Organization for Economic Cooperation and Development  
South Centre

3. The following United Nations organization was represented at the expert meeting:

Economic Commission for Latin America and the Caribbean

4. The following specialized agencies or related organizations were represented at the expert meeting:

International Labour Organization  
World Trade Organization  
International Trade Center  
United Nations Industrial Development Organization  
International Telecommunication Union

5. The following non-governmental organizations were represented at the expert meeting:

*General category*

International Cooperative Alliance  
International Council of Nurses  
International Organization of Employers  
Oaproce International  
Third World Network

*In the process of affiliation*

Centre for Research on Multinational Corporations

6. The following panellists were invited to the expert meeting:

Mr. **Zhao** Houlin, Deputy Secretary-General, International Telecommunications Union

Mr. Y Venugopal **Reddy**, Emeritus Professor, University of Hyderabad and Former Governor of Reserve Bank of India/Member of the Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System (VC)

Mr. Michael **Deegan**, Coordinator and Head of Infrastructure, Australia

Mr. Moctar **Toure**, Président de la Commission de Régulation de l'Electricité et l'Eau, Mali

- 
- Mr. Mark **Pearson**, Deputy CEO of Regulation, Australian Competition and Consumer Protection Commission
- Mr. José Luis **Sardón**, President of the Commission for the Elimination of Bureaucratic Barriers of the Peruvian Institute for the Defence of Competition and Protection of Intellectual Property (INDECOPI) and Dean, Faculty of Law of the Peruvian University for Applied Sciences, Peru (VC)
- Mr. Robert **N'Dekele**, Cadre à l'Agence Chargée de Régulation des Télécommunications, République Centrafricaine
- Mr. **Guo Wei**, Director, Electricity Department, State Energy Bureau, China
- Mr. Gregory **Bounds**, Senior Economist, Division on Regulatory Policy, OECD
- Mr. Pramod **Deo**, Chairperson, Central Electricity Regulatory Commission, India
- Mr. Luis Eduardo **Duque Dutra**, Chefe de Gabinete Do Diretor Geral, National Gas, Petroleum and Biofuel Agency, Brazil
- Mr. Ashley **Brown**, Executive Director of the Harvard Electricity Policy Group, Harvard University
- Mr. Philippe **Raillon**, Chair, International Strategy Working Group, Council of European Energy Regulators
- Ms. Meena **Naidu**, Chief Policy Officer, National Transport Commission, Australia (VC)
- Ms. **Deng Yumei**, Assistant Director-General, Banking Supervision Department III, China Banking Regulatory Commission
- Mr. Rifki **Ismal**, Special Assistant to Deputy Governor of the Central Bank, Indonesia
- Mr. Alexander **Kern**, University of Zurich Law Faculty and the Centre for Financial Analysis and Policy, University of Cambridge
- Mr. Michael S. **Barr**, University of Michigan Law School, United States (VC)
- Mr. Christophe **Courbage**, Research Director, International Association for the Study of Insurance Economics
- Mr. Hamid **Mamdouh**, Director, Trade in Services division, WTO
- Mr. Guillermo **Malpica Soto**, Director General, Services Negotiations, Ministry of Economy, Mexico
- Mr. Vivek **Sharma**, Coordinator, Secretariat of East Asia and Pacific Infrastructure Regulatory Forum
-