



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

Distr.: General
2 April 2012
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
Четвертая сессия
Женева, 23–24 февраля 2012 года

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

проходившей во Дворце Наций в Женеве 23–24 февраля 2012 года



I. Резюме Председателя

A. Вступительные заявления

1. В своем вступительном слове Генеральный секретарь ЮНКТАД отметил, что ЮНКТАД неизменно подчеркивает важное значение сектора услуг, особенно инфраструктурных услуг, и его до сих пор не реализованный потенциал генератора роста, занятости и развития. К его потенциалу катализатора роста необходимо относиться особенно бережно, особенно в связи с тем, что глобальный экономический подъем подает все новые и новые сигналы неустойчивости, а мировому экспорту инфраструктурных услуг, в том числе услуг морского транспорта, еще только предстоит вернуться на докризисный уровень. Оратор подчеркнул, что, для того чтобы воспользоваться плодами экономики услуг, необходимо прежде всего создать эффективные политические, регулятивные и институциональные условия и что интеграция стран в систему международной торговли должна осуществляться продуманно, без лишней спешки и последовательно. Поскольку универсально применимого подхода к регулированию не существует, регулятивная и институциональная основа (РИО) должна отвечать требованиям рынка и соответствовать характеристикам конкретных инфраструктурных услуг. В заключение Генеральный секретарь заявил, что будущие исследования, оценки воздействия и обзоры политики в сфере услуг могут оказать странам хорошую помощь в выборе и претворении в жизнь оптимальных мер политики и регулятивных мер и что ЮНКТАД будет продолжать работу в этом направлении, помогая странам использовать инфраструктурные услуги в интересах развития.

2. Директор Отдела международной торговли товарами и услугами и сырьевых товаров (ОМТС) в своем вступительном слове рассказал о той роли первопроходца, которую ЮНКТАД играет с 1980-х годов в выработке концепции торговли услугами и в формулировании связанной с ними повестки дня в международной торговой системе. Оратор объявил участникам совещания о выходе двух новых важных публикаций ЮНКТАД: *"Services, Trade and Development"* (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5), подготовленной в рамках проекта, финансируемого канадским Международным исследовательским центром по проблемам развития, и *"Services, Development and Trade: The Regulatory and Institutional Dimension"* (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4). Коснувшись предстоящей тринадцатой конференции ЮНКТАД (проводятся раз в четыре года), которая пройдет в Дохе (Катар) 21–26 апреля 2012 года, выступающий призвал участников рассчитанного на несколько лет совещания экспертов принять активное участие в Глобальном форуме по услугам, который будет организован в Дохе перед началом конференции 19 апреля 2012 года.

3. Представляя справочную записку секретариата (TD/B/C.I/MEM.3/11), руководитель Сектора торговых переговоров и торговой дипломатии ОМТС остановилась на ряде ключевых уроков и проблем, касающихся экономических и регулятивных тенденций в секторах инфраструктурных услуг (СИУ); эффективного и продуктивного регулирования СИУ, в том числе финансовых услуг; и связи между регулированием СИУ и международной торговой системой. Она подчеркнула, что на трех предыдущих сессиях рассчитанного на несколько лет совещания экспертов рассматривались опыт, передовая практика и успешные примеры ряда стран, свидетельствующие о важном значении независимых, прозрачных и авторитетных органов регулирования; преимуществах многосторон-

него регулирования СИУ; и необходимости того, чтобы реформам, основанным на приватизации и либерализации, предшествовало создание эффективной и действенной РИО. Кроме того, в ходе предыдущих сессий отмечалось, что создание РИО должно увязываться с комплексными национальными стратегиями роста, развития и торговли, которые должны тесно координироваться с сопутствующими стратегическими усилиями.

4. Высоко оценив качество справочной записки ЮНКТАД и содержащийся в ней всесторонний анализ, участники сессии заявили, что совещание служит полезной площадкой, позволяющей экспертам, регуляторам и представителям директивных органов собраться вместе и обсудить накопленный опыт и вынесенные уроки. Они подчеркнули полезность дискуссий, помогающих определить общие направления поиска оптимальной регулятивной и институциональной основы СИУ в отдельных странах. Участники сессии призвали ЮНКТАД обеспечить продолжение работы этого рассчитанного на несколько лет совещания экспертов, поскольку она способствует обмену информацией и проведению серьезного анализа в целях разработки оптимальной политики, а также регулятивной и институциональной основы.

В. Вклад секторов инфраструктурных услуг в процесс инклюзивного развития и сокращение масштабов нищеты

5. Участники сессии признали важное значение СИУ как проводника экономического роста и инклюзивного развития. Экономическая роль сектора в создании валового внутреннего продукта, рабочих мест и торговых потоков продолжает расти, и результаты исследований и практический опыт свидетельствуют о существовании прямой связи между качеством инфраструктуры, с одной стороны, и конкурентоспособностью экономики или уровнем дохода, с другой. СИУ важны как сами по себе, так и для всех других видов экономической деятельности. С учетом высокой капиталоемкости СИУ инвестиции в этот сектор могут стимулировать рост как внутри, так и за пределами этого сектора, поскольку инфраструктурные услуги служат важнейшим фактором производства многих товаров и услуг. Таким образом, диверсификация экономики в направлении создания новых секторов услуг, в том числе СИУ, является для развивающихся стран важной стратегией роста нового поколения.

6. Было отмечено, что этот сектор выполняет важную социальную функцию и что затрагивающие его регулятивные и институциональные реформы могут сыграть важную роль в сокращении масштабов нищеты и распределении доходов в рамках экономики. В представленном участникам совещания исследовании ЮНКТАД "*Services, Trade and Development*" говорится, что влияние торговли услугами и регулятивных реформ в сфере инфраструктурных услуг на сокращение масштабов нищеты зависит от исходных условий и специфики страны и сектора услуг. Поскольку по сравнению с более зажиточными домашними хозяйствами бедные домохозяйства на "социальные услуги" (образование, здравоохранение), как правило, тратят больше, а на телекоммуникации и транспорт меньше, регулятивные реформы, снижающие стоимость социальных услуг, должны отвечать интересам малоимущих домашних хозяйств. И, наоборот, от реформ в сфере телекоммуникаций и транспорта выигрывают более зажиточные домохозяйства. Различные представленные конкретные исследования также подтверждают, что реформы в сфере инфраструктурных услуг ведут к сокращению масштабов бедности. В качестве примера был приведен опыт возвращения под контроль государства системы водоснабжения в Уругвае, позво-

лившего повысить качество питьевой воды; это свидетельствует о целесообразности того, чтобы оказанием некоторых услуг по-прежнему занималось государство. Прозвучало мнение о том, что одной из ключевых функций регуляторов является обеспечение справедливого и конкурентоспособного уровня цен, позволяющего инвесторам возместить издержки, а потребителям, в том числе малоимущим, получить доступ к услугам первой необходимости.

С. Тенденции и вызовы в сфере регулирования секторов инфраструктурных услуг

7. Дискуссии в значительной степени были посвящены обмену национальным опытом и вынесенными уроками в области регулирования секторов инфраструктурных услуг. Представленные примеры наглядно продемонстрировали отсутствие единой модели РИО, которая подходила бы для всех стран и для всех секторов независимо от ситуации. Один из важнейших выводов заключается в распространенности метода "проб и ошибок", так как реформу системы регулирования следует воспринимать как постепенный процесс поиска оптимальной национальной регулятивной и институциональной основы. Еще один урок сводится к тому, что секторальное регулирование необходимо увязывать с комплексными и всеобъемлющими стратегиями торговли и развития, а также с целым рядом политических мер, с тем чтобы оно оказывало максимальное положительное воздействие на процесс развития, в первую очередь на укрепление производственного потенциала. Таким образом, различные параметры регулирования – право собственности, ценообразование, доступ на рынок, технические стандарты, политика в области конкуренции и всеобщий доступ – должны учитывать характеристики конкретных секторов и местные условия.

8. В Индии регуляторы энергетического рынка, преследуя различные цели государственной политики, такие как обеспечение устойчивого развития, развития рынка и инклюзивного роста, столкнулись с рядом проблем, связанных с недоступностью электроэнергии, чрезмерной зависимостью от ископаемых видов топлива и энергетической неэффективностью. В секторе электроэнергетики были проведены глубокие регулятивные реформы, открывшие доступ к передачным и распределительным сегментам, упразднившие практику лицензирования производства энергии, в частности ее генерирование и распределение в сельских районах, разрешившие торговлю электроэнергией, либерализовавшие режим производства электроэнергии электростанциями, привязанными к предприятиям-потребителям, отделившие передачу энергии от ее распределения и приведшие к созданию комиссий по регулированию в целях развития рынков электроэнергии. На энергетические предприятия, получившие лицензии на подключение к сети и поставку электроэнергии в оговоренные сроки, было наложено обязательство гарантировать универсальное обслуживание, а для рассмотрения и урегулирования жалоб потребителей была создана специальная система. Несмотря на конкурсную основу энергетических проектов, направленных на удовлетворение растущего спроса, финансовая жизнеспособность распределительных компаний, несущих убытки главным образом по причине замораживания тарифов и низкой эффективности работы, продолжала вызывать серьезную озабоченность регуляторов. В перспективе необходимо диверсифицировать энергетические ресурсы, а также поощрять использование возобновляемых источников энергии, внедрение механизмов уравнивания спроса и предложения, а также повышение энергоэффективности.

9. В Европейском союзе (ЕС) для выявления общих интересов в газовых и электроэнергетических проектах было предложено выработать единый режим регулирования общеевропейской энергетической инфраструктуры, который способствовал бы созданию в ЕС стратегических энергетических коридоров. Критериями отбора таких проектов являлись: а) экономическая, социальная и экологическая ценность; и б) содействие интеграции рынков, конкуренции, интероперабельности, безопасности и гибкости систем. Главные цели заключаются в обеспечении бесперебойного энергоснабжения населения по приемлемым ценам благодаря эффективной и свободной передаче энергии в Европе, а также в экономии энергии и использовании ее возобновляемых источников. По оценкам, в период с 2010 года по 2020 год в электроэнергетический и газовый секторы потребуется вложить в общей сложности свыше 1 трлн. евро. Помимо мобилизации государственных средств ЕС использовал для привлечения частных инвесторов и такие инновационные инструменты, как облигационное финансирование проектов. "Третий энергетический пакет" ЕС регулирует инвестиционные стимулы в сфере доступа к передаточным и распределительным энергосетям путем установления потолка доходов или цен. Предлагается, чтобы за счет сетевых тарифов могли возмещаться лишь эффективно понесенные расходы.

10. Услуги водоснабжения и удаления отходов играют центральную роль в процессе развития общества. В Перу органы регулирования сталкиваются с целым рядом препятствий, в том числе с проблемами неодинаковой доступности услуг для регионов; недостатка инвестиций в водное хозяйство, в том числе частных; и несправедливости системы субсидирования, ставящей в невыгодное положение тех, кто не имеет возможности платить за эти услуги. Опыт Перу свидетельствует о важном значении: а) координации деятельности учреждений, занимающихся разработкой и осуществлением планов; и б) эффективного целевого субсидирования. Необходимость оказания качественных услуг по справедливым ценам требует уделять первоочередное внимание тем нормам регулирования, которые помогали бы бороться с проблемой недостаточного обслуживания регионов со слаборазвитой сетью услуг и низкой платежеспособностью. В этой связи важную роль призвано играть регулирование конкуренции, защищающее потребителей от злоупотреблений со стороны поставщиков услуг. Среди других тем особое внимание обращалось на инновационные механизмы установления тарифов и на полезность государственно-частных партнерств (ГЧП) в урегулировании потенциальных природоохранных конфликтов.

11. Автомобильный транспорт продолжает играть особенно важную роль, прежде всего для имеющих выход к морю стран. В Ботсване в целях дальнейшего совершенствования сектора автомобильных перевозок была принята долгосрочная политическая стратегия, озаглавленная "Перспектива 2016". Лицензии водителям, осуществляющим транзитные перевозки, и разрешения на перевозку грузов выдает орган регулирования – Министерство транспорта и связи. Одними из важнейших препятствий для развития сектора автомобильных перевозок являлись торговые барьеры со стороны соседних стран, например региональные правила каботаж и правила третьей страны. Было признано, что особое значение для развития сектора автомобильных перевозок имеют устранение нематериальных торговых барьеров, акцент на развитии обрабатывающей промышленности и отраслей, создающих добавленную стоимость и спрос на транспортные услуги, а также поощрение электронной торговли в целях оптимизации логистики и снижения общих транспортных издержек. Двигаясь вперед, Ботсвана сформулировала комплексную национальную политику, которая будет направлять дальнейшее развитие транспортного сектора и содействовать

росту отечественной промышленности на основе развитой транспортной инфраструктуры.

12. Эксперты подчеркнули, что для того чтобы максимально соответствовать местной специфике и требованиям рынка, национальные меры регулирования должны постоянно адаптироваться к быстро меняющимся внешним условиям. Таким образом, приведение норм регулирования в соответствие с меняющимися рыночными структурами, технологическими новшествами, новыми бизнес-моделями и приоритетами политики является для регуляторов важнейшей задачей. Среди важнейших задач политики в этой связи можно назвать формулирование новых норм регулирования для: а) сглаживания последствий изменения климата, сокращения выбросов загрязняющих веществ и поощрения устойчивого развития; и б) адаптации к стремительным технологическим изменениям, ежедневно порождающим новые бизнес-модели, например в сфере телекоммуникационных услуг.

13. Развитие телекоммуникационных услуг демонстрирует впечатляющую динамику, причем рынок широкополосных сетей и устройств мобильной связи растет экспоненциально. Международный союз электросвязи заявил, что волна прошлых реформ системы регулирования, сопровождавшихся повышением роли частного сектора и созданием независимых регуляторов, привела к развитию стационарной и мобильной телефонной связи и Интернета, а также к появлению новых бизнес-моделей, делающих упор на передачу данных, а не голосовых сообщений. Как следствие телекоммуникационный сектор играет все более важную роль в различных областях государственной политики. Это является серьезным вызовом для регуляторов. В условиях, когда развитие услуг широкополосной связи и соответствующей инфраструктуры стало для многих стран приоритетом, регулирование должно становиться более гибким, с тем чтобы учитывать быстро меняющийся характер ведения бизнеса, и более комплексным, с тем чтобы охватывать разные сферы государственной политики – развитие инфраструктуры, укрепление кибербезопасности, поощрение инноваций и технологическое сближение. Последовательность режима регулирования приобретает особое значение в условиях, когда роль услуг ИКТ в таких сферах, как финансы, образование и здравоохранение, постоянно повышается. Создание национальной системы регулирования, нацеленной на будущее, нейтральной с технологической точки зрения и способствующей развитию конкуренции в сфере как инфраструктуры, так и услуг, имеет огромное значение для распространения благ информационного общества.

14. Изменения в предпочтениях потребителей в процессе эволюции рынка отразились и на традиционных почтовых услугах – крупнейшей дистрибуторской сети, в которой во всем мире трудятся свыше 5 млн. человек. Почтовый союз стран Америки, Испании и Португалии подчеркнул, что регуляторы пытаются адаптироваться к меняющимся предпочтениям потребителей благодаря использованию новых технологий и электронных услуг, таких как электронная почта, электронные финансы, электронная торговля и электронное правительство. Регулирование должно распространяться и на эти новые услуги, стимулируя конкуренцию, а также обеспечивая и поддерживая высокий уровень управления.

15. Поощрение устойчивого развития является одной из важнейших задач регулирования. Например, в энергетическом секторе Индии задача обеспечения устойчивого развития решается за счет поощрения использования возобновляемых источников энергии, в том числе посредством установления соответствующих лицензионных требований к деятельности энергетических предпри-

ятий, введения преференциальных тарифов (льготных тарифов энергоснабжения) и обязательной закупки электроэнергии на базе возобновляемых источников, а также определения рамочных условий подключения к сетям. В сфере морского транспорта в последние годы в центре внимания регуляторов находятся вопросы контроля за выбросами парниковых газов. Что касается изменения климата, то меры регулирования направлены на сокращение выбросов парниковых газов, в то время как морские перевозки остаются самым энергоэффективным способом транспортировки грузов.

D. Регулятивные и институциональные аспекты

16. Создание независимых регуляторов стало важным шагом в процессе реформирования системы регулирования. В то же время участники признали, что регуляторы должны быть независимыми реально, по-настоящему, должны располагать достаточными финансовыми и кадровыми ресурсами, работать абсолютно прозрачно и пользоваться доверием. Потенциальные конфликты, связанные с пересечением сфер компетенции отраслевых регуляторов и органов, занимающихся вопросам конкуренции, устраняются разными путями. Национальный опыт свидетельствует о том, что разные секторы инфраструктурных услуг регулируются разными институциональными процедурами и механизмами.

17. Эксперты обратили внимание на то, что в телекоммуникационном секторе концепция "независимого регулятора" работает лучше, чем в электроэнергетике. Например, в телекоммуникационном секторе Индии присутствие частного капитала и технический прогресс помогли улучшить показатели подключения и проникновения. В электроэнергетике регуляторы были заняты в основном проблемой перекрестного субсидирования промышленными потребителями потребителей аграрных. Эта модель оказалась нежизнеспособной, что привело к созданию независимого органа, устанавливающего тарифы, и полному реформированию сектора. Опыт латиноамериканских стран также подтверждает важное значение самостоятельности, прозрачности и подотчетности независимого регулятора, которые делают его невосприимчивым к политическому влиянию и беспристрастным в своей работе. Для нахождения правильного баланса между регулированием и поощрением конкуренции важно проводить различие между закрытыми и конкурентными рынками.

18. Поскольку все чаще высказывается мнение о том, что отраслевая эффективность в большей степени зависит не от структуры собственности, а от качества регулирования, участники проанализировали разные подходы к повышению его качества. Было отмечено, что в некоторых странах, например в Австралии, этого удавалось добиться благодаря созданию "регулятора регуляторов". Уникальный подход к разработке комплексного режима регулирования различных стратегически важных областей, таких как интеллектуальная собственность, конкуренция, защита прав потребителей и отраслевое регулирование, был взят на вооружение в Перу, где был создан Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности (ИНДЕКОПИ). Авторы такого подхода, призванного обеспечить качественное обслуживание потребителей, важную роль в защите потребителей отводили государству, которое должно координировать работу органов регулирования, отвечающих за выработку, осуществление и обеспечение соблюдения регулятивных мер.

19. Европейский союз выступил с инициативой разработки "умного регулирования", которое благодаря высокому качеству норм помогало бы достижению

законодательных целей, не порождало бы ненужных издержек и согласовывалось бы с принципами дополнительности и пропорциональности на протяжении всего цикла реализации мер политики. Одним из ключевых элементов этой инициативы являлась оценка влияния предлагаемого регулирования. Цель ее заключалась в том, чтобы вскрыть проблемы, в том числе благодаря консультациям с заинтересованными сторонами, изучить примеры и уроки прошлой политики, поставить задачи и сформулировать, оценить и сопоставить различные варианты мер политики. Для того чтобы убедиться, что законодательство отвечает поставленным целям, ЕС оценил его пригодность, проанализировав эффективность его применения. Другая цель "умного регулирования" заключалась в борьбе с административными барьерами за счет устранения бюрократической волокиты и снижения издержек для бизнеса, в первую очередь для малых и средних предприятий (МСП).

Е. Реформа регулирования финансовых услуг

20. Участники совещания обсудили также национальные и международные усилия по реформированию системы регулирования финансовых услуг. Реформы нацелены на то, чтобы включить в сферу надзора задачи макро- и микро-пруденциального регулирования и взять под контроль негативные экзогенные последствия деятельности отдельных финансовых учреждений. Эксперты подчеркнули важность того, чтобы эти реформы помогали возродить важнейшую функцию финансового сектора – поддерживать производственную активность в реальной экономике, – а также предупреждать будущие финансовые кризисы.

21. Значительная часть дискуссии по данной теме была посвящена третьему Базельскому соглашению (Базель III), в котором речь идет о требованиях к банковскому капиталу. Это соглашение разрабатывается Базельским комитетом по банковскому надзору в качестве одного из главных инструментов, который должен помочь устранить недостатки рынка финансовых услуг. Цели третьего Базельского соглашения заключаются в том, чтобы снизить уязвимость банков перед лицом потерь во времена спадов за счет повышения качества и увеличения их капитала. В то же время ряд экспертов обратили внимание на то, что, поскольку в основе третьего Базельского соглашения лежат положения второго соглашения, оно унаследовало некоторые из структурных слабостей последнего. Например, статистические модели, используемые для расчета требований к капиталу для покрытия кредитных, рыночных и операционных рисков, зачастую являются настолько сложными, что в них непросто разобраться многим регуляторам, особенно в развивающихся странах. Поэтому, чтобы не превратить регуляторов в заложников новых требований, необходимо отказаться от использования столь сложных методов. Кроме того, регуляторы могут не иметь возможности отслеживать все происходящие на рынке изменения, с тем чтобы осуществлять за ними надлежащий надзор в соответствии с требованиями второго компонента соглашения. И наконец, в основу третьего компонента, посвященного требованиям к раскрытию кредитных рисков, во многом легли практика кредитных рейтинговых агентств и стандарты добросовестного бухгалтерского учета. Было подчеркнуто, что кредитные рейтинговые агентства не должны иметь никакого отношения к пруденциальному регулированию.

22. Было отмечено, что в третьем Базельском соглашении еще предстоит уточнить ряд деталей, часть которых по-прежнему вызывает у регуляторов серьезные трудности. Например, еще предстоит уточнить и решить вопрос риска безответственного поведения "системно важных финансовых учреждений" (которые "слишком велики, чтобы обанкротиться"). Контрциклические отчис-

ления из капитала, призванные сгладить проциклический уклон действующих норм регулирования, могут оказаться слишком труднореализуемыми на практике, если учесть сложность определения экономических циклов. В то же время эксперты подчеркнули, что главная задача заключается в укреплении макропруденциального регулирования и надзора, поскольку нормы третьего Базельского соглашения остаются слишком микропруденциальными по своей сути, ориентируясь на обеспечение платежеспособности отдельных банков и защиту вкладчиков, а не на повышение прочности финансовой системы. По мнению одного из экспертов, для укрепления макропруденциальных норм третьего Базельского соглашения необходимо контролировать кредитные бумы, например на основе показателей отношения объема кредитования к ВВП. На национальном уровне в связи с предложением запретить торговлю от своего имени принимающим вклады банкам ("правило Волкера") возникает проблема дискриминирования отдельных классов активов. Что касается развивающихся стран, то им необходимо найти правильный баланс между потребностями развития и укреплением финансового регулирования в целях управления рисками.

23. Эксперты высказали мнение о том, что для создания механизмов финансового и макропруденциального надзора требуется достаточно мощный национальный регулятивный и институциональный потенциал, в то время как многие развивающиеся страны еще не выполнили всех требований первого Базельского соглашения. Кроме того, было признано, что, помимо возможного повышения стоимости заемных средств и уменьшения их доступности по причине ужесточения регулирования, особое беспокойство вызывают последствия третьего Базельского соглашения для МСП и финансирования торговли. Это связано с тем, что нормы третьего Базельского соглашения не поощряют включение в портфель краткосрочных активов, присваивая им более высокие весовые показатели риска, и ориентируются на контрагентский риск, а не риск, присущий отдельным продуктам или операциям. Тем самым эти нормы отрицательно сказываются на финансировании торговли и кредитовании МСП. Было признано важное значение проведения различий между операциями с невысокой степенью риска и доходностью, такими как финансирование торговли, и более рискованными операциями, приносящими более высокий доход.

24. Один эксперт рассказал о турецком опыте выхода из финансового кризиса 2000–2001 годов, который позволил стране пережить и недавний глобальный кризис. В 2001 году Турция приступила к реализации масштабной программы структурной перестройки банковского сектора, которая заключалась в реструктуризации государственных банков, передаче переживающих трудности банков Фонду страхования сберегательных вкладов, повышении качества активов частных банков, разработке новых стандартов надзора и в повышении эффективности банковской системы в целом. Опыт Турции продемонстрировал, что в условиях кризиса большое значение для успеха структурных реформ имеет координация деятельности различных органов регулирования (центральный банк, министерство финансов, фонд страхования сберегательных вкладов и органы банковского регулирования), равно как и наличие системы раннего предупреждения и повышение прозрачности.

25. Была подчеркнута необходимость направления работы регуляторов конкретно на защиту справедливости, а также на расширение присутствия населения на рынке финансовых услуг. Было отмечено, что, поскольку недавние реформы регулирования могут повысить для домашних хозяйств стоимость заемных средств и уменьшить их доступность, важно стимулировать кредитование нуждающихся в заемных средствах домашних хозяйств посредством инструментов регулирования, в том числе политики универсального обслуживания.

В Индии число отделений, которое разрешается открыть банку, увязано с тем, сколько отделений он уже открыл в сельской местности. Кроме того, государство проводит политику целевого кредитования производительных видов деятельности, таких как МСП, сельскохозяйственный сектор, проекты строительства небольшого и недорогого жилья, а также инвестиции в инфраструктуру. Таким образом, государственная политика Индии направлена на поощрение распределения кредитных рисков между государственным и частным секторами посредством создания сетей защиты и тех или иных механизмов страхования или гарантирования кредитов. В то же время некоторые участники обратили внимание на то, что частным банкам трудно выдавать кредиты тем клиентам, которых они считают невыгодными, поскольку частные банки работают ради получения прибыли.

26. Ряд участников указали, что с учетом последствий кризиса, перекосов, вызванных мерами по спасению финансового сектора, которые в ряде случаев привели к национализации банков, и практической невозможности закрыть уже открытые финансовые рынки к либерализации рынков финансовых услуг следует подходить крайне осторожно. Было отмечено, что обязательство разрешить оказание "новых финансовых услуг" любому иностранному поставщику, обосновавшемуся на национальной территории, может идти вразрез с тем повышенным вниманием, которое регуляторы стремятся уделять надежности финансовых продуктов. Была подчеркнута также важная роль регулирования в принимающих странах. Например, некоторые страны требуют от зарубежных поставщиков услуг, желающих обосноваться на национальном рынке, открывать дочерние предприятия, а не отделения. Кроме того, обсуждался вопрос о допустимости вывода отдельных мер из сферы действия Договоренности об обязательствах по финансовым услугам (ГАТС) по соображению пруденциального характера. По мнению некоторых ораторов, положения ГАТС уже являются достаточно гибкими и позволяют правительствам принимать адекватные меры по пруденциальным мотивам. Другие ораторы, указав на неопределенность сферы применения пруденциальных изъятий, подчеркнули, что некоторые меры, например меры контроля за движением капитала, ограничивая право на регулирование, возможно, не являются оправданными.

Е. Секторы инфраструктурных услуг и международная торговая система

27. По мнению ряда участников, с учетом прямых и обратных связей сектора услуг в экономике его либерализация обычно ведет к повышению эффективности и конкурентоспособности. В то же время было признано, что для этого необходима также надежная регулятивная и институциональная основа. Кроме того, поскольку либерализация торговли в рамках региональных и многосторонних торговых соглашений все шире охватывает инфраструктурные услуги, а либерализация торговли услугами в основном касается мер регулирования, процессы либерализации могут влиять на характер национальной регулятивной и институциональной основы и, следовательно, на способность государства осуществлять необходимое регулирование. Главная задача заключается в том, чтобы обеспечить адекватное содержание, темпы и последовательность процессов либерализации и регулирования.

28. Некоторые ораторы обратили внимание на то, что либерализация торговли дает позитивные результаты, когда она проводится при соблюдении всех не-

обходимых условий. Одной из важнейших предпосылок успеха либерализации торговли услугами является прочная регулятивная и институциональная основа. Например, показатели работы телекоммуникационного сектора Мексики после либерализации в рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле заметно улучшились, что позволило повысить эффективность и доступность современных услуг. В Уганде либерализация и приватизация сектора информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) способствовали увеличению притока прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и улучшению показателей проникновения телефонной связи и охвата сети. В то же время было признано, что отсутствие регулятивной основы сдерживало развитие конкурентоспособных на международном уровне услуг ИКТ, таких как аутсорсинг ИТ-функций и функционально-документарных услуг. Кроме того, в одних секторах либерализацию проводить проще, чем в других. Таким образом, в процессе планирования либерализации важно учитывать различия между секторами. Были высказаны опасения по поводу того, что либерализация может ухудшить состояние платежных балансов развивающихся стран.

29. Было признано важным продолжать движение вперед в застопорившихся переговорах по услугам в рамках Дохинского раунда. Было отмечено, что являясь составной частью "встроенной" повестки дня Всемирной торговой организации (ВТО), нашедшей отражение в заключенных под ее эгидой соглашениях, переговоры по услугам проходят на основе самостоятельного мандата, не зависящего от переговоров по другим направлениям Дохинского раунда. Кроме того, было подчеркнуто, что с учетом ощутимого прогресса на эпохальной конференции в июле 2008 года прогресс по вопросам доступа к рынкам по-прежнему возможен. Что касается нормотворческой деятельности в сфере внутреннего регулирования, то эксперты отметили, что горизонтальные подходы, охватывающие все секторы, имеют самый низкий общий знаменатель результатов и ограниченную эффективность. В отношении дальнейших перспектив был задан вопрос о достоинствах возможных новых подходов к переговорам, например на блоковой основе. В ответ было сказано, что в этом вопросе сохраняется концептуальная неопределенность, поскольку такой подход может сводиться к а) переговорному процессу с участием нескольких сторон, итогом которого может стать многосторонний режим наиболее благоприятствуемой нации (НБН), как это имело место в ходе Уругвайского раунда, секторальных переговоров по основным телекоммуникационным и финансовым услугам и ведущимся переговорам в рамках Дохинского раунда; или б) заключению многосторонних соглашений с ограниченным числом участников в форме либо региональных торговых соглашений (РТС) в соответствии со статьей V ГАТС, либо соглашения о государственных закупках на основе отличного от НБН режима.

30. Хотя "государственные услуги" часто не подпадают под предусмотренную в торговых соглашениях либерализацию, многие услуги, которые считаются "государственными", теперь предлагаются на конкурентных коммерческих условиях. В результате для этих секторов все более актуальными становятся закрепленные в торговых соглашениях обязательства о предоставлении доступа к рынкам и отказе от дискриминации. В отношении подходов к либерализации в рамках РТС прозвучало мнение о том, что подходы, основанные как на позитивных, так и на негативных перечнях, мало чем отличаются с точки зрения результатов, поскольку оба они могут привести к выработке эквивалентных обязательств о предоставлении доступа к рынкам и предусматривать изъятия в чувствительных для отдельных стран вопросах. Некоторые участники высказали мнения о том, что подход на основе негативного перечня может привести к тотальной либерализации, в том числе тех секторов услуг, которые могут появ-

виться в будущем, и ограничить право на регулирование, поскольку многие развивающиеся страны с низким уровнем дохода не обладают институциональным потенциалом, который позволял бы им заблаговременно определять, какие меры регулирования могут вступить в противоречие с обязательствами о предоставлении доступа к рынкам или национального режима и соответственно должны быть обставлены конкретными оговорками. Было заявлено, что давление, оказываемое в ходе переговоров по вопросам РТС или присоединения к ВТО на правительства стран, заставляющее их пойти по пути обширной либерализации секторов услуг, ограничило возможности некоторых из них использовать инструменты пруденциального регулирования в финансовой сфере или меры контроля за движением капиталов для сглаживания последствий финансового кризиса.

31. Помимо региональной рыночной интеграции важную роль может играть и сотрудничество в сфере регулирования и его гармонизация (включая признание и эквивалентность). Например, для решения проблемы труднодоступности электроэнергии в регионе страны – члены Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) в рамках Энергетического протокола ЭКОВАС стремятся оптимизировать региональные энергетические ресурсы посредством расширения доступа к энергии и трансграничного объединения энергосетей. В ходе этой работы были созданы единый региональный энергорегулятор, а также западноафриканская энергосистема. Руководство работой по трансграничному объединению энергосетей 15 государств – членов ЭКОВАС было поручено Регулятору регионального рынка электроэнергии ЭКОВАС (ЭРЕРА). Перед этим органом остро встали, в частности, такие проблемы, как существование вертикально интегрированных энергетических структур, разобщенность национальных энергосетей, огромные потребности в финансировании, отсутствие структурированного подхода к приватизации и либерализации в рамках региона, информационные асимметрии и различия в тарифах между странами ЭКОВАС. Важной задачей являлось расширение трансграничной торговли электроэнергией, и она решалась посредством трансграничного объединения электроэнергосетей. ЭРЕРА работает над созданием надлежащей нормативно-правовой основы такого объединения, с тем чтобы обеспечить его эффективность. В процессе развития коммуникационной инфраструктуры и информационно-коммуникационных услуг в Восточноафриканском сообществе особую роль играло региональное сотрудничество, позволившее добиться их большей интероперабельности благодаря гармонизации политики и регулирования в сфере ИКТ, а также стандартизации технологий и услуг.

Г. Путь вперед

32. Участники рассчитанного на несколько лет совещания экспертов проанализировали опыт, передовую практику и успешные примеры разных стран в секторах инфраструктурных услуг. Этот анализ продемонстрировал разнообразие подходов и позволил вынести самые разные уроки. Он позволил участникам глубже понять возможности и проблемы, связанные с регулятивными и институциональными аспектами СИУ, в первую очередь те требования, от которых зависит создание оптимальной регулятивной и институциональной основы в стране. Работа ЮНКТАД над проблематикой регулятивной и институциональной основы получила высокую оценку. Участники сессии призвали ЮНКТАД и впредь содействовать обмену опытом и уроками в целях выявления оптимальных мер национальной политики и регулятивных мер на основе изучения передовой практики.

33. Можно выделить, в частности, следующие самые общие уроки:

- а) государство играет важнейшую роль в устранении рыночных сбоев в сфере инфраструктурных услуг и в развитии производственного потенциала;
- б) с учетом потребностей в крупных финансовых средствах для развития инфраструктуры частный сектор, государственно-частные партнерства (ГЧП) и ПИИ превращаются в важные источники средств для этих целей;
- в) регулятивная и институциональная основа должна адаптироваться к конкретным потребностям и обстоятельствам отдельных стран и секторов, а также к быстро меняющимся внешним условиям, таким как технический прогресс и изменение климата. Регулятивные и институциональные условия должны учитывать разнообразие поставщиков – частных, государственных и ГЧП;
- г) нормы регулирования секторов инфраструктурных услуг должны увязываться со всеобъемлющей, комплексной политикой и стратегией развития экономики и ее отдельных секторов. Ключевое значение имеет четкое распределение ролей различных учреждений и межучрежденческая координация;
- д) прозрачность имеет решающее значение для независимости органов регулирования, доверия к ним и эффективности их работы. Важное значение в этой связи имеет взаимодействие всех заинтересованных сторон;
- е) взвешенная политика в области конкуренции крайне важна для развития конкурентоспособных инфраструктурных услуг, особенно в конкурентных рыночных сегментах, а также для защиты интересов потребителей;
- ж) для оптимального регулирования инфраструктурных услуг необходимо повысить его качество, например посредством проведения оценки его влияния и анализа издержек и выгод, в целях перехода на инструменты "умного регулирования". Правительства должны располагать достаточными финансовыми ресурсами, институциональным и кадровым потенциалом, с тем чтобы иметь возможность создавать регулятивную и институциональную основу, осуществлять ее мониторинг и обеспечивать соблюдение ее требований. Необходимо укреплять человеческий, регулятивный и институциональный потенциал развивающихся стран;
- з) развивающимся странам необходимо оценивать и осторожно внедрять у себя новые нормы международного финансового регулирования, например третьего Базельского соглашения, исходя в первую очередь из их регулятивных достоинств и своего институционального потенциала. В вопросах надзора принимающие страны должны проявлять бдительность;
- и) многосторонние и региональные процессы либерализации должны соответствующим образом планироваться и осуществляться в оптимальном режиме и последовательности с учетом целей государственной политики, находящихся отражение в регулировании СИУ. Когда речь идет об инфраструктурных услугах, связь торговли и регулирования заслуживает особого внимания;
- к) для развития производственного потенциала и создания эффективной регулятивной и институциональной основы должны использоваться все виды партнерских связей, в том числе механизмы сотрудничества на региональном уровне и по линии Юг-Юг;
- л) гармонизация регионального регулирования и сотрудничество в этой области могут стать мощным инструментом создания эффективной регулятивной и институциональной основы;

l) дальнейшие исследования, оценка влияния и обзоры политики в сфере услуг могут оказать серьезную помощь в отслеживании передовой практики в интересах разработки и осуществления оптимальной политики и РИО;

m) постоянный обмен опытом и вынесенными уроками может способствовать выявлению и разработке оптимальной политики и РИО в сфере инфраструктурных услуг.

II. Организационные вопросы

A. Выборы должностных лиц

(Пункт 1 повестки дня)

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

Председатель: г-жа Хисвани Харун (Малайзия)

Заместитель Председателя-Докладчик: г-н Монсеф Баати (Тунис)

B. Утверждение повестки дня и организация работы

(Пункт 2 повестки дня)

35. На своем первом пленарном заседании, состоявшемся в четверг, 23 февраля 2012 года, рассчитанное на несколько лет совещание экспертов утвердило предварительную повестку дня сессии (содержащуюся в документе TD/B/C.I/MEM.3/10). 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

36. 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)

37. На своем заключительном пленарном заседании, состоявшемся 24 февраля 2012 года, рассчитанное на несколько лет совещание экспертов поручило заместителю Председателя-Докладчику подготовить под руководством Председателя окончательный текст доклада после завершения совещания.

Приложение

Участники*

1. В работе совещания экспертов приняли участие представители следующих государств – членов ЮНКТАД:

Австрия	Ливия
Алжир	Малайзия
Ангола	Марокко
Афганистан	Мексика
Барбадос	Непал
Беларусь	Нигерия
Бенин	Объединенная Республика Танзания
Ботсвана	Объединенные Арабские Эмираты
Бразилия	Оман
Венгрия	Парагвай
Венесуэла (Боливарианская Республика)	Перу
Габон	Польша
Гана	Республика Корея
Демократическая Республика Конго	Российская Федерация
Доминиканская Республика	Саудовская Аравия
Замбия	Сенегал
Индия	Соединенные Штаты Америки
Иордания	Судан
Италия	Того
Казахстан	Тунис
Кения	Турция
Китай	Уганда
Колумбия	Чили
Кот-д'Ивуар	Швеция
Лаосская Народно-Демократическая Республика	Эквадор
Лесото	Эфиопия
	Японии

2. На совещании экспертов были представлены следующие межправительственные организации:

Группа государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ)
 Африканский союз
 Экономическое сообщество западноафриканских государств
 Европейский союз
 Организация восточнокарибских государств
 Центр "Юг"

3. На совещании экспертов были представлены следующие организации и учреждения Организации Объединенных Наций:

* Поименный список участников см. TD/B/C.I/MEM.3/INF.4.

Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки
Международный торговый центр ЮНКТАД/ВТО

4. На совещании экспертов были представлены следующие специализированные учреждения и приравненные к ним организации:

Международный союз электросвязи

Всемирный банк

Всемирная торговая организация

5. На совещании экспертов были представлены следующие неправительственные организации:

Общая категория

Центр исследований по вопросам многонациональных корпораций

Организация "Инженеры мира"

Международный центр по вопросам торговли и устойчивого развития

Камерунская организация сторонников международного экономического сотрудничества

В процессе присоединения

Центр исследований по вопросам многонациональных корпораций

Общество "За единство и доверие потребителей" (ОЕДП)

6. На совещании присутствовало следующее приглашенное лицо:

Г-жа Рина **Такеучи**, советник по вопросам политики, Центр ИДЕАС, Женева

7. На совещание были приглашены следующие эксперты-докладчики:

Четверг, 23 февраля 2012 года

Г-н Прамод **Део**, председатель, Центральная комиссия по регулированию рынка электроэнергии, Индия

Г-н Марчело **Оларреага**, заведующий кафедрой экономики, Женевский университет

Г-н Филипп **Район**, председатель, Рабочая группа по международным стратегиям, Совет европейских регулирующих органов по энергетике

Г-н Махтар **Фалл**, начальник отдела регулирования и рынка, Международный союз электросвязи

Г-н Стивен **Банэбл**, старший эксперт, группа по вопросам регулятивной политики и оценки воздействия, Генеральный секретариат Европейской комиссии

Г-н Эберт **Тассано Велаочага**, председатель совета, Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности, Перу

Г-жа Мэрион Верниз **Уильямс**, Посол, Постоянное представительство Барбадоса при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве

Г-н Керн **Александр**, Факультет права, Цюрихский университет, и Центр финансового анализа и политики, Кембриджский университет

Г-н Мете **Бумин**, руководитель департамента внешних связей, Агентство по вопросам банковского регулирования и надзора, Турция

Г-н Уолтер **Стаэл**, заместитель генерального секретаря и руководитель программы управления рисками, Международная ассоциация по исследованию экономических основ страхования

Г-н Эндрю **Корнфорд**, Финансовый наблюдательный центр

Пятница, 24 февраля 2012 года

Г-жа Серрана **Бассини**, генеральный секретарь, Почтовый союз стран Америки, Испании и Португалии

Г-н Лореан **Батегана Бутубира**, главный сотрудник по коммерческим вопросам, департамент торговли, Министерство торговли, промышленности и кооперативов, Уганда

Г-н Фернандо де **Матео и Вентурини**, Посол, Постоянное представительство Мексики при ВТО

Г-жа Ифейинва **Икеону**, член совета, региональный регулятор рынка электроэнергии, Экономическое сообщество западноафриканских государств

Г-н Хамид **Мамдух**, директор, отдел торговли услугами, ВТО

Г-н Прамод **Део**, председатель, Центральная комиссия по регулированию рынка электроэнергии, Индия

Г-жа Гойтсеманг **Морекиси**, заместитель постоянного секретаря, Министерство транспорта и связи, Ботсвана

Г-н Хулио Балтасар **Дуранд Каррион**, член Национального совета по надзору за санитарно-гигиеническими услугами, Перу

Г-н Линкольн **Флор**, старший специалист по государственно-частному партнерству, Институт Всемирного банка
