



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

Distr.: General
25 February 2020
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Рассчитанное на несколько лет совещание
экспертов по торговле, услугам и развитию
Восьмая сессия
Женева, 5–6 мая 2020 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

**Использование потенциала услуг, включая
инфраструктурные услуги, для достижения Целей
устойчивого развития**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Достижение Целей устойчивого развития будет особенно сложной задачей в развивающихся странах, которые зависят от производства и экспорта нескольких товаров или одного товара. Отсутствие диверсификации экономики повышает уязвимость страны для внешних шоков, будь то природных или антропогенных, и препятствует достижению Целей. Диверсификация необходима для долгосрочного увеличения благосостояния, и это правило в равной степени применимо на индивидуальном и национальном уровне. Как страны могут успешно управлять экономической диверсификацией – этот вопрос продолжает обсуждаться.

В настоящей записке представлен анализ использования потенциала услуг, включая инфраструктурные услуги, для достижения Целей, чтобы содействовать обсуждению на восьмой сессии рассчитанного на несколько лет совещания экспертов по торговле, услугам и развитию. Услуги все чаще становятся основным сектором экономики во всем мире, главным образом из-за «сервисизации» производства. Некоторые страны несколько уменьшили удельный вес производства товаров в пользу производства услуг, чтобы усилить диверсификацию и уменьшить зависимость от нескольких товаров или одного товара. Как показано в этой записке, некоторые услуги вносят больший, чем другие, вклад в экономику, предоставляя производственные ресурсы для других секторов и, таким образом, начиная играть незаменимую роль в процессе диверсификации экономики. Записка завершается обсуждением того, как страны могут сделать такие услуги инструментом диверсификации экономики.



I. Введение

1. Экономическая и экологическая уязвимость усиливает возможное воздействие внешних событий на экономику, что впоследствии способно повлиять на доходы населения. Индекс экономической уязвимости Организации Объединенных Наций дает оценку структурной уязвимости страны для экономических и экологически шоков¹. Высокое значение индекса указывает на серьезные структурные препятствия для достижения устойчивого развития.
2. Диверсификация экономики служит важным инструментом снижения экономической уязвимости. Она – краеугольный камень экономической устойчивости и ключевой элемент Целей. В частности, Цель 8, касающаяся экономического роста и занятости, направлена на повышение уровня производительности труда в экономике на основе диверсификации, а Цель 9 предусматривает обеспечение благоприятных политических условий, в частности для диверсификации промышленности.
3. Многие развивающиеся страны зависят от экспорта нескольких сырьевых товаров или одного сырьевого товара². Большинство малых островных развивающихся государств, не зависящих от производства сырья, также не имеют диверсифицированного экспорта³. Отсутствие диверсификации экономики создает для стран ряд уязвимостей, связанных с внешними шоками, такими как стихийные бедствия и экономические кризисы, и затрудняет устойчивое долгосрочное развитие.
4. Сектор услуг быстро растет, став одним из ведущих секторов в развитых странах, и становится одним из ведущих секторов в развивающихся странах. Этот сектор дает развивающимся странам возможность расширить и укрепить свою базу сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности на основе более широкого предоставления услуг. Это может способствовать повышению доходов и занятости, в том числе среди женщин, и достижению многих Целей, предусматривающих доступ к услугам, таких как Цели 1, 2, 5–9 и 11, а также вносить прямой вклад в достижение Цели 17 в части увеличения экспорта развивающихся стран и наименее развитых стран.
5. В этой записке приводится анализ использования потенциала услуг, включая услуги инфраструктуры, для достижения Целей. Основное внимание в ней уделяется диверсификации экономики с помощью развития услуг, в частности телекоммуникационных услуг и услуг информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), а также транспортных и финансовых услуг, и тем самым повышению устойчивости экономики к уязвимости. Особое внимание уделяется зависящим от сырья развивающимся странам и малым островным развивающимся государствам.

II. Тенденции развития сектора услуг: основные особенности

6. За последние десятилетия сектор услуг стал играть во всех странах все более важную роль движущей силы экономики и торговли. В этой связи можно отметить четыре заметные особенности.
7. Во-первых, имеется долгосрочная тенденция роста доли услуг в экономике, что ведет к «сервисизации» экономики. В 1980–2017 годах доля услуг в ВВП увеличилась в странах всех групп доходов: с 61% до 76% в развитых странах и с 42% до 56% в

¹ Индекс учитывает данные по следующим восьми показателям: население; удаленность; концентрация экспорта товаров; доля сельского, лесного и рыбного хозяйства в валовом внутреннем продукте (ВВП); доля населения низколежащих прибрежных зон; нестабильность экспорта товаров и услуг; жертвы стихийных бедствий; а также нестабильность сельскохозяйственного производства.

² UNCTAD, 2019, *Commodities and Development Report: Commodity Dependence, Climate Change and the Paris Agreement* (United Nations publication, sales No. E.19.II.D.18, Geneva).

³ TD/B/C.I/48.

развивающихся странах. В 2017 году в малых островных развивающихся государствах на услуги приходилось в среднем 70% ВВП по сравнению с примерно 60% в 1980 году. Вклад добавленной стоимости услуг в ВВП в зависящих от сырьевых товаров малых островных развивающихся государствах относительно невелик, обычно менее 60%; в малых островных развивающихся государствах, не зависящих от сырья, этот показатель обычно превышает 65%, а в некоторых странах, например Багамских Островах, Палау и Сент-Люсии, он превышает 85%. В 1980–2017 годах международная торговля услугами быстро росла, в частности после 2005 года, что привело к высокому росту в 2018 году, когда общий объем экспорта увеличился до 5,8 трлн долларов⁴.

8. Развивающиеся страны достигли высокого роста экспорта услуг, увеличив свою долю в мировом экспорте услуг с 23% в 2005 году до 30% в 2018 году. В наименее развитых странах также наблюдался более быстрый рост экспорта услуг по сравнению с экспортом товаров, хотя их доля в мировой торговле услугами все еще с низка, менее 1%. В 2005–2018 годах экспорт услуг наименее развитых стран ежегодно увеличивался на 11%, что привело к увеличению доли услуг в их общем экспорте с 14% до 19%. Это может указывать на то, что услуги способствуют диверсификации экономики наименее развитых стран. Во многих малых островных развивающихся государствах услуги являются основным экспортным сектором: в 2018 году в половине этих стран на услуги приходилось более 80% всего экспорта⁵.

9. Занятость в секторе услуг растет с 2000 года, когда на ее долю приходилось 38% глобальной занятости. В 2017 году доля сектора услуг в общей занятости достигла 75% в развитых странах и 46% в развивающихся странах. В 2017 году на сектор услуг, где создается больше всего новых рабочих мест, приходилось 51,1% мировой занятости. Сектор также способствовал более широкому выходу женщин на рынок труда, что положительно сказалось на гендерном равенстве в сфере занятости (Цель 5). В 2018 году в наименее развитых странах в секторе услуг было занято лишь 28% работающих женщин, а во всех развивающихся странах – более 50%. Для сравнения, в развитых странах эта доля составляла 87%⁶.

10. Общий высокий рост услуг по показателям удельного веса в производстве, торговле и занятости стал результатом усиления «сервисизации» – процесса превращения услуг, в частности инфраструктурных услуг, таких как телекоммуникационные услуги и услуги ИКТ, а также транспортные и финансовые услуги, в ресурс для производства товаров и услуг. Многие услуги также производятся в различных звеньях цепочек создания стоимости, например исследования и разработки, и в сфере профессиональных услуг, таких как инжиниринг, управленческий консалтинг, оптовая торговля и послепродажная поддержка. О расширении использования услуг в экономике можно судить по данным о стоимостном объеме торговли: добавленная стоимость услуг составляет почти половину стоимости международной торговли товарами и услугами.

11. В глобальном масштабе распределительные, финансовые, телекоммуникационные и компьютерные и транспортные услуги являются четырьмя лидирующими областями услуг, реализуемых на мировом рынке, доля которых в общем объеме мировой торговли услугами в 2017 году составляла соответственно 19,9%, 18,6%, 13,2% и 11,8%. С 2005 года торговля компьютерными услугами и услугами исследований и разработок быстро росла, в среднем на 10% и более в год, а торговля профессиональными услугами и услугами управленческого консультирования – в среднем на 8% ежегодно⁷.

⁴ Расчеты ЮНКТАД на основе данных ЮНКТАДстат. См. также <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Services/Measurement-of-services-value-added-in-exports.aspx>.

Примечание: Все сайты, упомянутые в этой записке, были доступны в феврале 2020 года.

⁵ Расчеты ЮНКТАД на основе данных ЮНКТАДстат.

⁶ Расчеты ЮНКТАД на основе базы данных статистики труда Международной организации труда.

⁷ World Trade Organization, 2019, *World Trade Report: The Future of Services Trade* (Geneva).

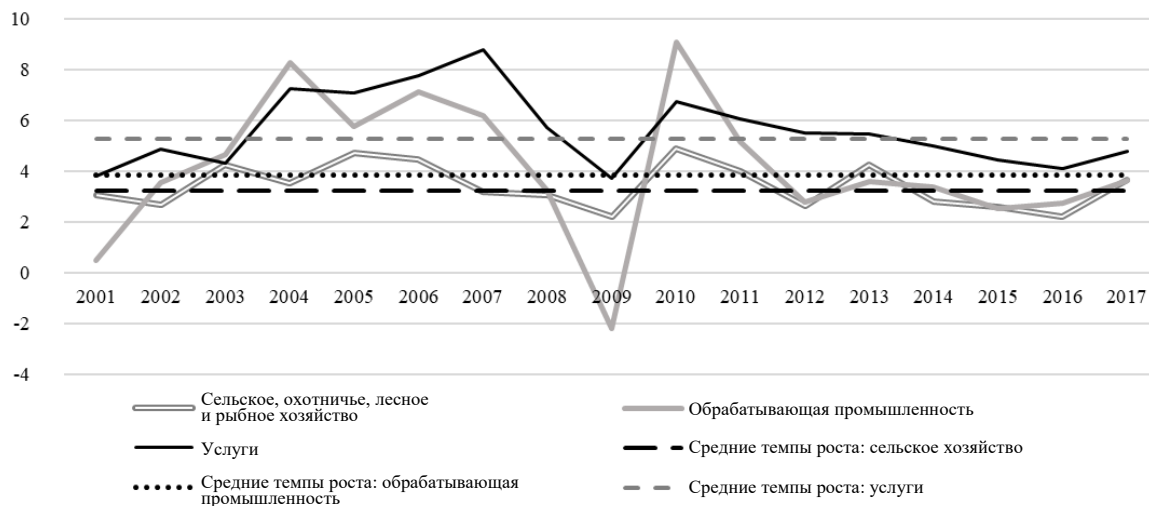
12. В эпоху цифровой трансформации сервисизация значительно возрастет благодаря применению ИКТ с помощью Интернета вещей и искусственного интеллекта, что может привести к расширению таких услуг, как оптимизация, отношения с клиентами и услуги по повышению эффективности обрабатывающих и сельскохозяйственных производств. Согласно опросу, проведенному в 28 странах, цифровизация способна повысить эффективность на 4,1% в год при одновременном снижении затрат на 3,6% в год⁸.

13. Во-вторых, объемы производства и экспорта услуг были более устойчивыми, чем объемы производства и экспорта товаров. Как в развитых, так и в развивающихся странах сектор услуг был более устойчивым во время глобального экономического и финансового кризиса 2008/09 года, чем производственный сектор, а в развивающихся странах он был более устойчивым, чем сельскохозяйственный сектор (диаграммы 1 и 2). В 2001–2017 годах в развивающихся странах темпы роста услуг колебались от 3,9% до 8,8%. Динамика роста обрабатывающей промышленности колебалась больше, от –2,2% до 9,1%. В сельском хозяйстве темпы роста варьировались от 2,2% до 4,9%. В тот же период в развитых странах в тот или иной момент произошел спад во всех секторах, тогда как в развивающихся странах это спад наблюдался только в обрабатывающем секторе. Как сельское хозяйство, так и сектор услуг развивающихся стран демонстрировали постоянный рост, при этом услуги сохраняли самый высокий рост. Поэтому развивающиеся страны могли бы рассмотреть возможность расширения своих секторов услуг для обеспечения более действенной защиты от уязвимости, обусловленной глобальными экономическими кризисами.

Диаграмма 1

Развивающиеся страны: изменение доли отдельных секторов в валовом внутреннем продукте

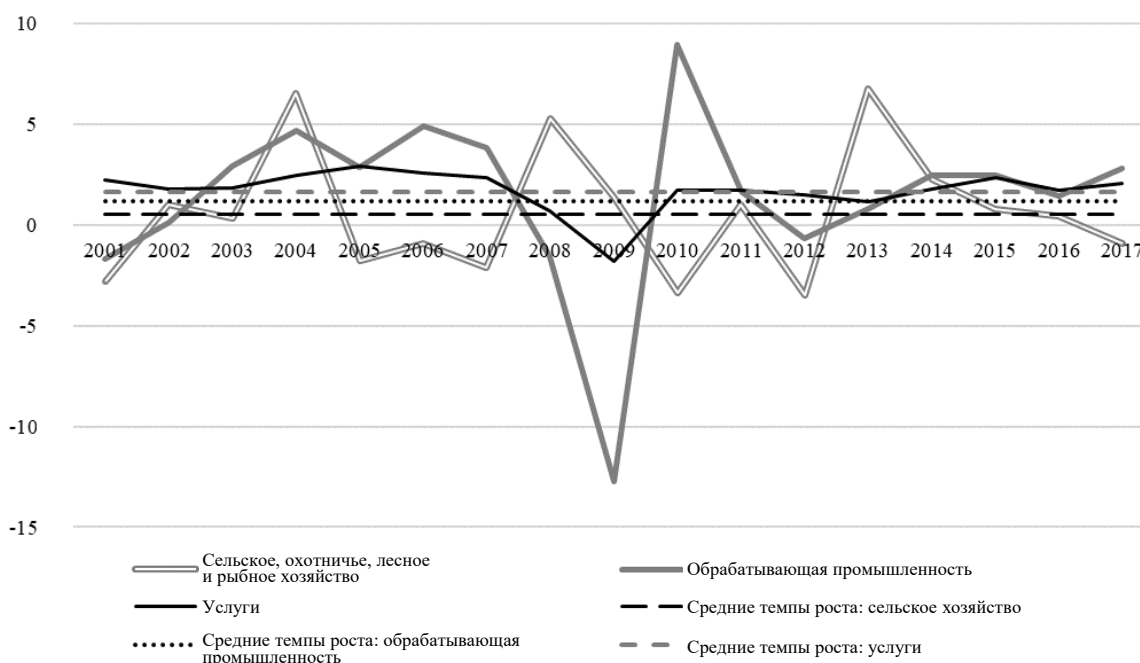
(%)



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе данных ЮНКТАДстат.

⁸ Pricewaterhouse Coopers, 2016, 2016 global industry 4.0 survey.

Диаграмма 2
Развитые страны: изменение доли отдельных секторов в валовом внутреннем продукте
 (%)

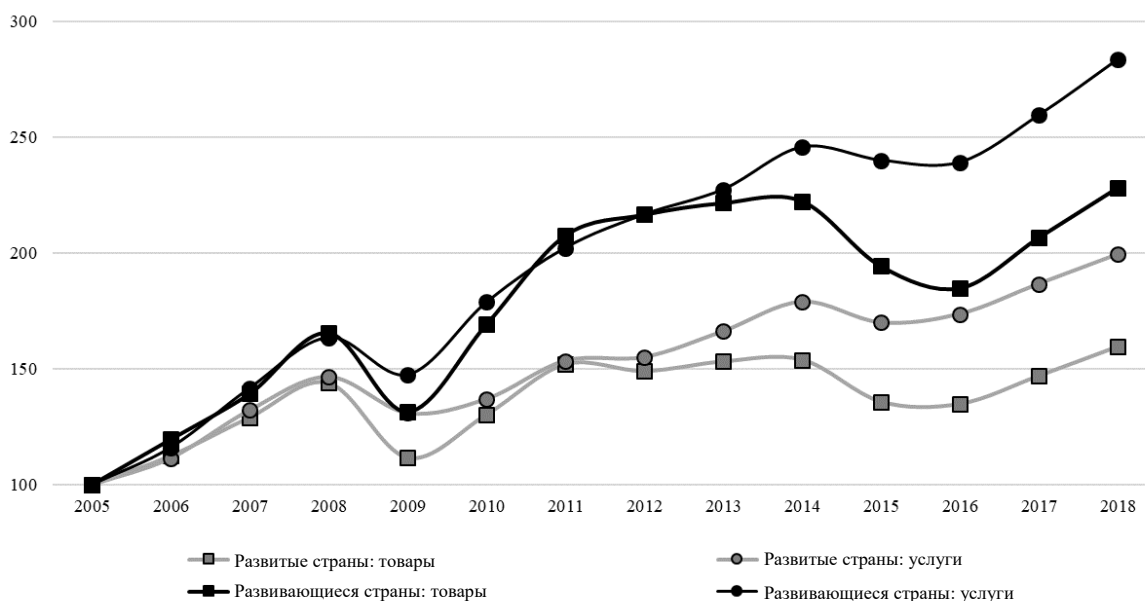


Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе данных ЮНКТАДстат.

14. Как в развитых, так и в развивающихся странах экспорт услуг остается более динамичным, чем экспорт товаров (диаграмма 3). В 2005–2018 годах в развивающихся странах экспорт услуг увеличивался на 8,3% в год, а экспорт товаров – на 6,5% в год (диаграмма 4). Доля услуг в общем объеме экспорта в развивающихся странах увеличилась с 14% до 17%, что имело своим отражением уменьшение на 3% доли экспорта товаров. Экспорт услуг также был более устойчивым, чем экспорт товаров, с меньшим снижением как в период глобального экономического и финансового кризиса 2008/09 года, так и в период торможения торговли в 2015 году. В 2005–2018 годах годовой рост экспорта услуг в развивающихся странах на 2,9 п.п. опережал его рост в развитых странах. Этот дополнительный рост, способствующий развитию, также имел место в случае экспорта товаров, но анализ экспорта малых и крупных экспортеров показал большой потенциал услуг как инструмента содействия социальной включенности. В 2005–2017 годах рост экспорта товаров был отрицательным в странах с меньшими экспортными доходами, что увеличивало их отставание от других стран. Тем не менее рост экспорта услуг в этих странах был положительным, хотя и меньшим, чем в других странах. Примечательно, что экспорт услуг увеличился больше в странах со средним уровнем доходов от экспорта, что несколько сократило разрыв между ними и более крупными экспортерами услуг⁹. Наконец, некоторые конкретные подсекторы услуг оказались устойчивыми в период экономических спадов, например те, которые частично или полностью финансируются государством, такие как образование, здравоохранение и социальные услуги, и те, с помощью которых компании или отдельные лица стремятся застраховать риск, например страховые услуги, хеджирование и фьючерсные контракты.

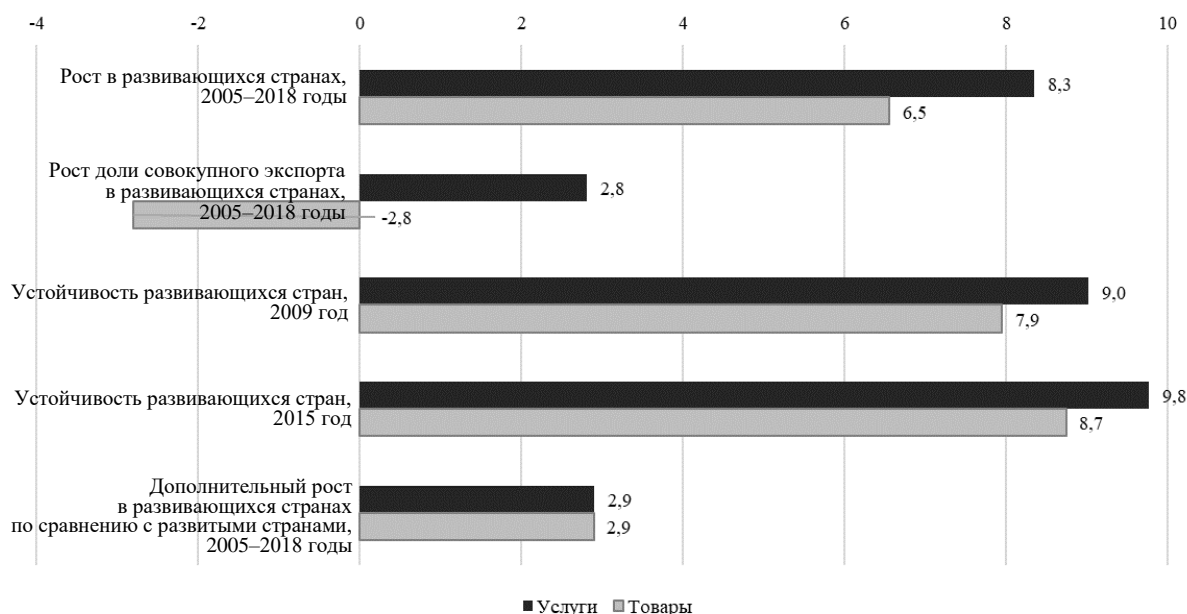
⁹ Организация Объединенных Наций, 2019, «Мировое экономическое положение и перспективы», 2019 год (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.19.П.С.1, Нью-Йорк).

Диаграмма 3
Экспорт услуг и товаров
(2005=100)



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе данных ЮНКТАДстат.

Диаграмма 4
Динамика экспорта услуг и товаров
(% и индекс устойчивости)



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе данных ЮНКТАДстат.

Примечание: Индекс устойчивости учитывает изменение по сравнению со значением 10 в предыдущем году.

15. В-третьих, почти две трети роста добавленной стоимости услуг в экспорте обусловлены увеличением стоимости услуг, воплощенных в экспорте всех секторов. Эта косвенная роль услуг показывает, что сектор услуг не является альтернативой сельскохозяйственному или промышленному развитию, а скорее важнейшим образом дополняет и укрепляет стратегии развития сельского хозяйства и индустриализации. Таким образом, сектор услуг способствует диверсификации не только в результате предоставления услуг, но и в результате создания возможностей увеличения

производства продукции добывающей и обрабатывающей промышленности более высокого качества¹⁰.

16. В-четвертых, в соответствии с многосторонними, плюрилатеральными и региональными торговыми соглашениями происходит дальнейшая либерализация в секторе услуг. К концу 2018 года Всемирная торговая организация была уведомлена в общей сложности о 152 региональных торговых соглашениях. Большинство членов Всемирной торговой организации, занимающихся торговлей услугами, являются частью региональных торговых соглашений, касающихся либерализации услуг. Развивающиеся страны также активно участвуют в заключении таких соглашений: только 8% соглашений, касающихся либерализации услуг, не затрагивают развивающиеся страны. С 2016 года две трети соглашений об услугах были заключены между развивающимися странами¹¹. Либерализация рынков услуг в сочетании с развитием телекоммуникационных услуг и услуг ИКТ открыла возможность международной торговли многими услугами.

17. Растущая сервисизация производства товаров и услуг и расширяющаяся либерализация рынков услуг вызывают необходимость принятия согласованного подхода к проведению внутренней политики, регулированию и либерализации торговли в секторах товаров и услуг.

III. Развитие услуг: жизнеспособный вариант диверсификации экономики

18. Диверсификация экономики настоятельно необходима для большинства развивающихся стран. Если большая часть экономической активности страны имеет сырьевую ориентацию, то вся экономика будет подвержена колебаниям. От экспорта сырья зависят две трети развивающихся стран, 9 из 10 стран Африки к югу от Сахары и 80% наименее развитых стран. От экспорта сырья также в большой степени зависит большинство не имеющих выхода к морю развивающихся стран: на сырье приходится около 80% их экспорта¹². Развивающиеся страны с сырьевой экономикой уязвимы для шоков сырьевых цен и волатильности цен на международных рынках, которые находятся вне их контроля. В условиях отсутствия диверсификации их экономики большинство малых островных развивающихся государств оказываются уязвимыми для глобальных внешних финансовых и экономических шоков.

19. Диверсификация может быть либо горизонтальной, когда освоение производства новых товаров и создание новых отраслей позволяет уменьшить зависимость от производства небольшого числа товаров, либо вертикальной, когда повышается стоимость товаров¹³. В свете все большей роли услуг, их растущего вклада в других секторах и устойчивости, которую они продемонстрировали в период экономических кризисов, развитие услуг должно быть включено в стратегии зависящих от сырья развивающихся стран и малых островных развивающихся государств по диверсификации и структурной трансформации их экономики. Сокращая затраты и повышая эффективность, производство качественных ключевых услуг, таких как телекоммуникационные и компьютерные, а также транспортные и финансовые услуги и услуги исследований и разработок, можно изменить ценовые пропорции в экономике. Такие изменения могут, в свою очередь, вызвать изменения в решениях, касающихся потребления, производства, занятости, инвестиций и международной торговли, тем самым стимулируя структурную трансформацию и

¹⁰ Подробнее о добавленной стоимости услуг в экспорте см. <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Services/Measurement-of-services-value-added-in-exports.aspx>.

¹¹ Расчеты ЮНКТАД на основе базы данных о региональных торговых соглашениях Всемирной торговой организации.

¹² UNCTAD, 2019.

¹³ Ibid.

диверсификацию экономики, которые имеют огромное значение для достижения Целей¹⁴.

20. В последнее время в некоторых зависящих от сырья развивающихся странах, включая малые островные развивающиеся государства и страны, специализирующиеся на производстве энергоносителей, предпринимались попытки горизонтальной или вертикальной диверсификации товарного экспорта на основе развития сектора услуг. Не зависящие от сырья малые островные развивающиеся государства с наиболее высокой долей сектора услуг в экономике пытаются уменьшить зависимость от одного вида услуг, такого как туризм, развивая производство других услуг, в частности услуг с более высокой стоимостью. Поэтому имеется много возможных путей экономической диверсификации. Некоторые примеры приведены во вставке 1.

Вставка 1

Диверсификация экспорта

Багамские Острова

На Багамских Островах в первое десятилетие XXI века офшорные финансовые услуги, в дополнение к туристическим услугам, сыграли важную роль в увеличении доли услуг в ВВП и совокупном экспорте до более 80%.

Ботсвана

Ботсвана – крупнейший в мире производитель алмазов по стоимости. Горнодобывающий сектор в Ботсване, где преобладает добыча алмазов, обеспечивает примерно 85% валютных поступлений страны, треть государственных доходов и четверть ВВП. Диверсификация необходима, поскольку алмазная отрасль сталкивается с избытком предложения, а в более долгосрочной перспективе – с угрозой поступления на рынок более доступных искусственных алмазов. В секторе обработки и сбыта представлены такие виды услуг, как огранка, полировка и реализация, которые связывают производителей с клиентами. В 2011 году правительство Ботсваны и «Де Бирс», ведущая мировая алмазная компания, 15% акций которой владеет Ботсвана, договорились о развитии двух направлений обработки и сбыта. Во-первых, «Де Бирс» должна была перевести реализацию алмазов в Габороне; перевод был завершён в 2013 году, когда в Ботсвану было переведено 160 должностей, и половина новых рабочих мест была предоставлена местным жителям. Во-вторых, Ботсвана должна была поставлять местным огранщикам и полировщикам необработанных алмазов на сумму около 800 млн долл. в год. В отрасли огранки и полировки в Ботсване в настоящее время занято более 3 500 человек. Максимальное увеличение степени переработки алмазов в цепочке создания стоимости стимулирует спрос на услуги образования и профессиональной подготовки, такие как непрерывное производственное обучение от уровня младшего специалиста до уровня высококвалифицированного специалиста. Цель местной отрасли по производству алмазов – создание центра торговли алмазами и бриллиантами в дополнение к огранке и полировке. Возможности также могут быть созданы путем поддержки новых предприятий, предоставляющих вспомогательные услуги основным предприятиям алмазной отрасли.

Чили

Чили модернизировала экспорт своего традиционного сырья – меди, развив для него вспомогательные и логистические услуги, а также провела диверсификацию на основе развития сельскохозяйственного экспорта, например, лосося и вина.

¹⁴ UNCTAD, 2017, *Services and Structural Transformation for Development* (United Nations publication, New York and Geneva).

Коста-Рика

В Коста-Рике, встроившейся в региональные цепочки создания стоимости в качестве производителя медицинских устройств и комплектующих ИКТ с высокой долей услуг, таких как конструирование и программирование, диверсификация позволила отойти от прежней роли экспортера бананов и необработанного кофе.

Малайзия

Экономика Малайзия, специализировавшаяся на экспорте сырья – каучука, олова и пальмового масла, в процессе диверсификации создала производства, обслуживающие ряд глобальных производственных цепочек в самых разных отраслях, от здравоохранения и медицинского обслуживания до автомобильной промышленности. Например, сектор медицинских услуг выходит на рынок медицинского туризма, и в 2020 году в Малайзию для получения медицинских услуг приедет около 2 млн человек.

Саудовская Аравия

В 2017 году Саудовская Аравия приняла свой план диверсификации экономики в рамках программы «Видение–2030». Кроме того, Саудовская Аравия недавно ввела систему электронных виз для ряда стран в целях развития туризма.

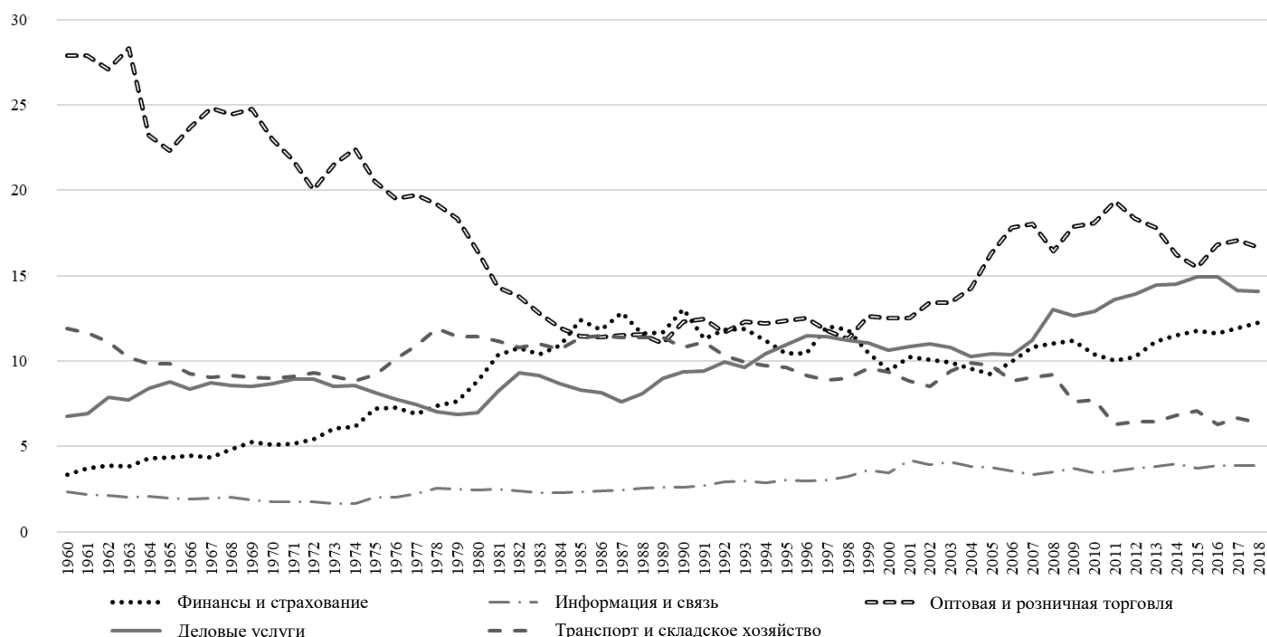
Тринидад и Тобаго

Доля несырьевого экспорта Тринидада и Тобаго выросла на основе развития отраслей переработки нефти и газа. Кроме того, в 1998–2017 годах доля химической продукции в экспорте страны выросла с 19% до 28%. Сегодня три ведущие статьи ее экспорта – ископаемое топливо, включая нефть (5,8 млрд. долл., или 53% всего экспорта), продукция органического синтеза (1,9 млрд долл., или 17,4%) и продукция неорганической химии (1,3 млрд долл., или 12%). С диверсификацией экспорта связано развитие таких услуг, как проектирование и строительство, а также технических услуг, включая инспекцию, наладку, лабораторные испытания и анализ, эксплуатацию и техническое обслуживание.

Источники: Asia-Pacific Economic Cooperation, 2017, *Case Study on the Role of Services Trade in Global Value Chains: Health and Medical Services in Malaysia* (Singapore); How We Made It In Africa, 2014, A diamond in the rough: Adding value to Botswana’s minerals, 4 March; Mining Weekly, 2019, Diamonds continue to do good for the people of Botswana, says Okavango Diamond Company, 25 June; Mmegi Online, 2019, Safdico sees Botswana as world’s next international diamond centre, 13 September; PR Newswire, 2019, Saudi Arabia announces tourist visa, 27 September; TD/B/C.I/48; World Trade Organization and Organization of Economic Cooperation and Development, 2019, *Aid for Trade At a Glance 2019: Economic Diversification and Employment*; World’s Top Exports, 2019, Trinidad and Tobago’s Top 10 Exports, 1 July.

21. Сингапур также диверсифицировал свой сектор услуг. Оптовая и розничная торговля, транспортировка и хранение, которые в 1960 году составляли около 40% ВВП, стали иметь вдвое меньший удельный вес в 1980-х годах, после того как Сингапур переключил ресурсы на развитие других подсекторов услуг. С тех пор наблюдается постепенный сдвиг в структуре вклада различных подсекторов услуг в ВВП: снижение доли услуг с низкой добавленной стоимостью и низкой квалификацией работников и рост услуг с высокой добавленной стоимостью и высокой квалификацией работников (диаграмма 5).

Диаграмма 5
Сингапур: Доля отдельных секторов в валовом внутреннем продукте
(%)



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе данных Департамента статистики Сингапура.

22. Необходимо соблюдать осмотрительность, не бросая все силы на развитие только сектора услуг или какого-либо его подсектора. Использование потенциала сектора услуг для диверсификации экономики не означает, что этот сектор должен иметь приоритет над всеми другими. Планы по развитию сельского хозяйства или обрабатывающей промышленности должны также включать развитие сопутствующих услуг. Необходима тщательно разработанная отраслевая стратегия развития, позволяющая избежать преждевременной деиндустриализации. В большинстве развивающихся стран «сервисизация» экономики возрастает, о чем можно судить по доле услуг в ВВП, экспорте и занятости, однако имеется обеспокоенность по поводу преждевременной деиндустриализации, из-за которой экономика развивающихся стран может превратиться в экономику услуг, не пройдя опыт индустриализации. Преждевременная деиндустриализация может повысить уязвимость страны, поскольку по мере сокращения обрабатывающей промышленности становится меньше товаров, к которым могут быть предложены услуги¹⁵. Кроме того, она может в наибольшей степени затронуть низкоквалифицированных работников, поскольку растущий сектор услуг не может компенсировать потери рабочих мест без переподготовки работников. Ряд вопросов, включая основные причины деиндустриализации в развивающихся странах, заслуживает тщательного изучения. Поскольку в условиях научно-технического прогресса и глобализации ресурсопользования и цепочек создания стоимости во всем мире серьезно меняется ландшафт производства и торговли, стратегии развития стран должны намечать пути роста, определяющие первоочередные задачи развития сектора на основе стратегий разумной специализации, потенциала диверсификации и модернизации и характера связей с поставщиками и потребителями в каждом секторе.

IV. Качественные услуги инфраструктуры: необходимое условие экономической диверсификации

23. Тесная связь инфраструктурных услуг, таких как телекоммуникационные услуги и услуги ИКТ, а также транспортные и финансовые услуги, с диверсификацией

¹⁵ См. D Rodrik, 2016, Premature deindustrialization, *Journal of Economic Growth*, 21:1–33.

экономики объясняется их двуединой ролью в экономике: как важнейшего самостоятельного вида экономической активности и как источника необходимых ресурсов для других видов экономической активности. Таким образом, способность страны предоставлять такие услуги хорошего уровня качества и по доступной цене может в значительной степени способствовать диверсификации экономики. Телекоммуникационные услуги и услуги ИКТ особенно необходимы для создания инновационных и креативных товаров и услуг.

А. Телекоммуникационные услуги и услуги информационно-коммуникационных технологий

24. Телекоммуникационные услуги и услуги ИКТ стали критически важными для диверсификации экономики, независимо от того, связаны ли они с диверсификацией рынков, производства или технологий¹⁶. Цифровизация позволяет повысить производительность труда и эффективность производства и сократить производственные, транзакционные и торговые издержки. Важность телекоммуникационных услуг и услуг ИКТ признается в Целях косвенным образом, где технологии и инновации неоднократно прямо упоминаются в связи с задачами 9.с и 17.8. Полученный опыт или знания, передаваемые смежникам, также могут привести к поддержке развития в стране услуг, основанных на знаниях, таких как услуги высшего образования, туризм или экспорт услуг более высокого уровня (вставка 2).

Вставка 2

Интернет облегчает экспорт услуг

Диверсификации экспорта способствуют телекоммуникационные услуги и услуги ИКТ, которые создают связи между экономической активностью и участниками производственных процессов и цепочек создания стоимости. Так, рост использования Интернета в стране-экспортере на 10% приводит к увеличению товарооборота между двумя странами на 0,4%, а среднюю удельную стоимость товаров в двусторонней торговле – на 0,6%. Последние разработки в области ИКТ позволили сократить расходы на выработку, передачу и хранение информации, а также время, необходимое для координации деятельности на больших расстояниях. Такие разработки увеличили потенциал экспорта услуг, основанных на знаниях. Такие услуги раньше требовали личных контактов между поставщиками и пользователями, но теперь могут предоставляться на расстоянии. Например, в рамках участия Святого Престола в Венецианской биеннале архитектуры в 2018 году архитекторы из 10 разных стран спроектировали часовню.

Источники: Arch Daily, 2018, 10 architects to design chapels for the 2018 Venice architecture biennale, 16 January; World Bank, 2016, *World Development Report 2016: Digital Dividends* (Washington, D.C.)

25. Телекоммуникационные услуги и услуги ИКТ увеличивают покрытие и снижают издержки торговли и зависимость от эффекта масштаба, тем самым облегчая процесс диверсификации. Такие услуги создают связи, предоставляя средства для взаимодействия, координации и участия различных производств на всех этапах производственных процессов, таких как контроль качества и услуги проектирования, а также на этапах подготовки производства, после производства и послепродажного обслуживания¹⁷. Прогресс ИКТ проложил путь к новым финансовым услугам, тем самым продемонстрировав, как телекоммуникации и услуги ИКТ могут способствовать диверсификации производства товаров. Цифровые финансовые услуги значительно сократили физические и экономические барьеры для доступа к финансам, в частности для тех, кто живет в отдаленных и сельских районах. Такие услуги основаны на телекоммуникационных услугах и услугах ИКТ, позволяющих снизить

¹⁶ OA León, JI Igartua and J Ganzarain, 2016, Relationship between the use of ICT and the degree and type of diversification, *Procedia Computer Science*, 100:1191–1199.

¹⁷ UNCTAD, 2017.

затраты на инфраструктуру и увеличить охват. Кроме того, цифровые финансовые услуги могут служить ценным инструментом расширения экономических прав и возможностей женщин – как для женщин, которые не имеют доступа к финансовым услугам, так и для женщин, которые имеют к ним недостаточный доступ, помогая тем самым устранить гендерный разрыв в пользовании финансовыми услугами¹⁸.

26. Цифровая торговля на базе ИКТ-услуг имеет особое значение для малых островных развивающихся государств и не имеющих выхода к морю развивающихся стран, в частности для встраивания микропредприятий и малых и средних предприятий в региональную и глобальную экономику и торговлю. Услуги ИКТ могут помочь преодолеть неблагоприятные последствия географического положения, улучшить связь с рынками и усилить конкурентоспособность туризма, повысив доступность информации, расширив охват и сократив расходы. Некоторые туристические услуги могут предоставляться с помощью торговли с использованием услуг ИКТ, в том числе связанные с туристическими агентствами и организациями по развитию туризма в своих странах. Услуги ИКТ также важны для укрепления связей с поставщиками в цепочках создания стоимости в сфере туризма, повышения качества их товаров и услуг и снижения их стоимости.

27. Потенциал диверсификации телекоммуникационных услуг и услуг ИКТ может оказаться полезным для создания экономических средств, с помощью которых страны могут инвестировать в меры по адаптации к природным шокам, включая климатические шоки. Такие услуги могут также играть более непосредственную роль в содействии устойчивости к изменению климата. К числу инструментов ИКТ, которые обычно используются для адаптации к последствиям изменения климата, относятся географические информационные системы, электронное управление, системы раннего предупреждения и беспроводная связь. Первые два инструмента часто используются для предотвращения и ликвидации последствий стихийных бедствий¹⁹. Кроме того, региональное сотрудничество и интеграция в сфере услуг ИКТ стали широко использоваться развивающимися странами для объединения ресурсов, обмена опытом и улучшения связности для содействия предпринимательству как на региональном, так и на национальном уровне (вставка 3).

Вставка 3

Проект повышения региональной связности

Чтобы расширить региональную цифровую связь и тем самым содействовать социально-экономическому развитию на основе ИКТ, следующие страны начали осуществление стратегии регионального сотрудничества и интеграции: Белиз, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама и Сальвадор. В свете признания важности укрепления институтов было создано агентство по интеграции телекоммуникационных услуг, а для обеспечения достижения целей агентства был создан новый директивный орган высокого уровня, форум телекоммуникационных органов, которому поручено принятие решений и утверждение разрабатываемых программ, проектов и мероприятий. Институциональное сотрудничество между странами в рамках мезоамериканского проекта также включает совместную работу по изысканию источников финансирования, обучению и другим программам сотрудничества. В области инфраструктуры в 2015 году была введена в эксплуатацию мезоамериканская информационная магистраль – высокоскоростная оптоволоконная сеть, дополнившая ранее созданную энергосистему в Центральной Америке. Синергия информационной сети и энергосистемы оптимизирует ресурсы и повышает отдачу инвестиций в каждую из них. Информационная магистраль протяженностью 1 800 км, от Гватемалы до Панамы, соединившая столицы и обеспечившая межсетевое взаимодействие между странами региона, способствует подключению к Интернету и его доступности, позволяет уменьшить плату за подключение и способствует

¹⁸ См. https://www.g20-insights.org/policy_briefs/financial-inclusion-for-women-a-way-forward/.

¹⁹ World Bank, 2012, *Municipal ICT Capacity and its Impact in the Climate-Change Affected Urban Poor: The Case of Mozambique* (Washington D.C.).

использованию услуг ИКТ. Информационная магистраль сопровождается унификацией отраслевого регулирования в регионе и развитием регионального рынка телекоммуникаций в целях устранения имеющегося разрыва в конкурентоспособности и развитии связи и создания необходимых объединений для устранения такого разрыва с использованием общественного спроса в качестве мобилизующего фактора.

Источник: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2015, Una Mirada a los Países del Proyecto Mesoamérica (United Nations publication, Mexico City).

В. Транспортные услуги

28. Транспортные услуги, включая пассажирские и грузовые перевозки с использованием судов и других транспортных средств, не только способствуют диверсификации экономики, позволяя доставлять товары страны на зарубежные рынки, но и создают спрос на другие услуги. Например, спрос на транспортные услуги связан с необходимостью создания транспортной инфраструктуры, такой как автомобильные и железные дороги и мосты, что, в свою очередь, создает деловые возможности для поставщиков строительных услуг, таких как геодезическая съемка, архитектурное проектирование, планирование строительства и калькуляция затрат. Кроме того, транспортные сети, которые обслуживают пассажирские и грузовые перевозки, часто имеют множество сопряжений, позволяющих использовать разные виды транспорта. В некоторых городах имеются мультимодальные транспортные сети, в которых перевозки речным транспортом, автобусами, такси, железнодорожный транспорт, метро и/или трамвайные сети объединены в систему, которая позволяет использовать другой маршрут в случае нарушения сообщения между двумя узлами. Такие мультимодальные сети облегчают перемещение людей из уязвимых районов и доставку грузов, таких как предметы первой необходимости²⁰.

29. Транспортные услуги могут приносить зарубежные доходы в случае их экспорта. Например, одна из крупнейших речных транспортных лизинговых компаний, обслуживающих водную магистраль «Идровия» в Латинской Америке, – «Туакс груп», базирующаяся во Франции, чей флот в Южной Америке насчитывает около 50 судов. Аналогичным образом, линейные судоходные компании, такие как «Медитерейнеан шипинг компани» со штаб-квартирой в Швейцарии, обслуживают торговлю товарами во всем мире.

30. Предоставление транспортных услуг также предоставляет странам возможности выполнения гендерных критериев (Цель 5), в частности с помощью привлечения поставщиков информационных услуг, системных техников и операторов компьютеров. Однако транспортный сектор имеет уязвимости в виде риска выхода из строя одного или нескольких сетевых узлов или соединений. Это может произойти в результате стихийных бедствий, таких как землетрясения, или, например, из-за обрушения неправильно спроектированного моста. Часто уязвимости невозможно полностью устранить, но последствия ущерба можно уменьшить. Восстановление ущерба может потребовать финансовых затрат, затрат времени или затрат того и другого. Затраты времени или денег на восстановление представляют собой важный элемент процесса восстановления и требуют надлежащей оценки и подготовки. Под устойчивостью понимается способность сети сохранять работоспособность в условиях изменений и нарушений, приспосабливаясь к новой динамике данной ситуации.

31. Наличие общенациональной транспортной сети, имеющей большое число соединений с другими странами, обеспечивает устойчивость к уязвимости. Так, Межправительственное соглашение о сети азиатских автомобильных дорог предусматривает создание сети автомобильных дорог протяженностью более 140 000 км, и, если движение перекрыто в одной стране, поставщики транспортных услуг могут использовать коридоры через соседние страны.

²⁰ См. <http://www.goalsystems.com/en/blog-en/markets-en/multimodal-transport-for-increasingly-better-connected-cities/>.

32. Устойчивость к уязвимостям может быть обеспечена другими способами. Например, наличие многочисленных аэропортов, морских портов и железнодорожных и автомобильных сообщений с другими странами, имеющих достаточную пропускную способность, позволяет поставщикам услуг перебрасывать перевозки из районов, пострадавших от стихийного бедствия или другого инцидента. Таким образом, транспортные услуги можно рассматривать как всемирную паутину, способную обеспечивать перевозки в масштабах сети даже при выходе из строя отдельных узлов. Кроме того, совместной работе сетей и беспрепятственным перевозкам людей и грузов могут содействовать инновационные технологии выписки накладных и выставления счетов, компьютеризации составления графика перевозок и использования тоннажа для обеспечения максимальной загрузки. Статистика транспортных услуг, как правило, оперирует такими цифрами, как число транспортных средств, скорость и продолжительность поездки. Коэффициент загрузки сетей транспортных услуг рассчитывается не часто. Он шире используется в секторе автоперевозок, где грузовые автомобили доставляют груз к месту назначения, а затем следуют порожняком на обратном пути из-за отсутствия обмена информацией о возможности доставки попутного груза или административных ограничений, например в каботажных перевозках, связанных с чувствительными вопросами политики для многих правительств. Прозрачность и обмен информацией о наличии возможностей перевозки попутных грузов заслуживают дальнейшего изучения в целях повышения эффективности транспортных услуг и сокращения вредных загрязнителей.

33. Региональное сотрудничество в сфере транспортных услуг расширяется, особенно в сфере грузовых перевозок. Международные грузовые перевозки часто работают в сквозном режиме, т. е. без промежуточных пунктов. Так, поезд с грузом одежды, произведенной в Китае, проходит через Казахстан, Российскую Федерацию, Беларусь, Польшу, Германию, Бельгию и Францию, прежде чем он достигнет конечного пункта назначения в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии²¹. Таким образом, грузы не доставляются в промежуточные пункты, а перевозятся через них в соответствии с Межправительственным соглашением о сети трансасиатских железных дорог, которое вступило в силу в 2009 году²². Автомобильные перевозки по подобному маршруту также возможны в соответствии с Межправительственным соглашением о сети азиатских автомобильных дорог, которое вступило в силу в 2005 году²³. Кроме того, Межправительственное соглашение о сухих портах предусматривает узловые пересечения путем создания сухих портов и может способствовать смешанному автомобильно-железнодорожному перевозкам грузов в Азиатско-Тихоокеанском регионе²⁴. Обсуждается вопрос о создании аналогичной сети соединительных коридоров в Африке²⁵. Такие договоренности требуют сотрудничества и интеграции как государственной, так и частной инфраструктуры и транспортных предприятий.

34. Например, при морской перевозке таких грузов, как железная руда, груз перевозится навалочными судами из Бразилии прямо в Китай для выгрузки и переработки²⁶. Сухие грузы обычно приобретаются в качестве сырья. При этом при перевозках судоходными линиями производятся многократные перегрузки благодаря стандартизации перевозочных единиц в двадцатифутовом эквиваленте. Например, на главном маршруте Восток–Запад из Азии в Европу 95% перевозок выполняются перевозчиками трех основных альянсов.

²¹ См. <https://thediplomat.com/2017/04/from-london-to-yiwu-in-17-days-obors-british-connection>.

²² См. <https://www.unescap.org/our-work/transport/trans-asian-railway/about>.

²³ См. <https://www.unescap.org/resources/intergovernmental-agreement-asian-highway-network>.

²⁴ См. <https://www.unescap.org/resources/intergovernmental-agreement-dry-ports>.

²⁵ См. <https://www.au-pida.org/pida-programmes/>.

²⁶ ЮНКТАД, 2018, «Обзор морского транспорта за 2018 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.18.II.D.5, Нью-Йорк и Женева).

С. Финансовые услуги

35. Финансовые услуги облегчают операции между правительствами, фирмами и домохозяйствами, мобилизуют сбережения и обеспечивают капитал для финансирования производственных инвестиций. Сектор финансовых услуг, обслуживающий движение капитала, имеет важнейшее значение для экономики. Финансовые услуги также являются сектором, в котором возможна диверсификация экономики, как показано на примере Маврикия (диаграмма 6). Экономика Маврикия специализировалась на производстве сахарного тростника, т. е. на сельскохозяйственном сырьевом производстве²⁷. В начале 1980-х годов Маврикий начал отходить от зависимости от производства сырья, развивая текстильную и швейную промышленность, перенаправив доходы сырьевого производства на производство одежды²⁸. В начале 2000-х годов после новой переориентации доходы сектора обрабатывающей промышленности были перенаправлены на развитие услуг и «сервисизацию» экономики, когда сектор услуг приобретает все большую долю в ВВП. В частности, Маврикий сосредоточился на развитии услуг с высокой долей добавленной стоимости, таких как финансовые, страховые и риэлторские услуги. Туризм также стал центром усилий по диверсификации, связанных со строительством отелей высокого класса, и создает рабочие места и возможности для предпринимательства, став на Маврикий одним из наиболее динамичных секторов²⁹. Кроме того, в 1988 году в стране начало предоставляться офшорное банковское обслуживание как первый шаг к ее позиционированию в качестве международного финансового центра³⁰. В ходе трансформации сырьевой и обрабатывающий секторы продолжали расти в абсолютном выражении. Однако их удельный вес и вклад в ВВП постепенно снижались по мере того, как экономика переориентировалась на развитие сектора услуг, особенно сферы услуг с более высокой долей добавленной стоимости. В настоящее время офшорный финансовый сектор играет все более важную роль в секторе финансовых услуг и становится локомотивом роста экономики. Эти усилия были подкреплены Законом о финансовых услугах 2007 года, который обновил деловую практику и прямо предусмотрел возможность создания компанией офшорной финансовой структуры, если она не ведет дел на Маврикий и отвечает требованиям должной осмотрительности. Наконец, Маврикий имеет низкую ставку корпоративного налога и является участником ряда соглашений об избежании двойного налогообложения.

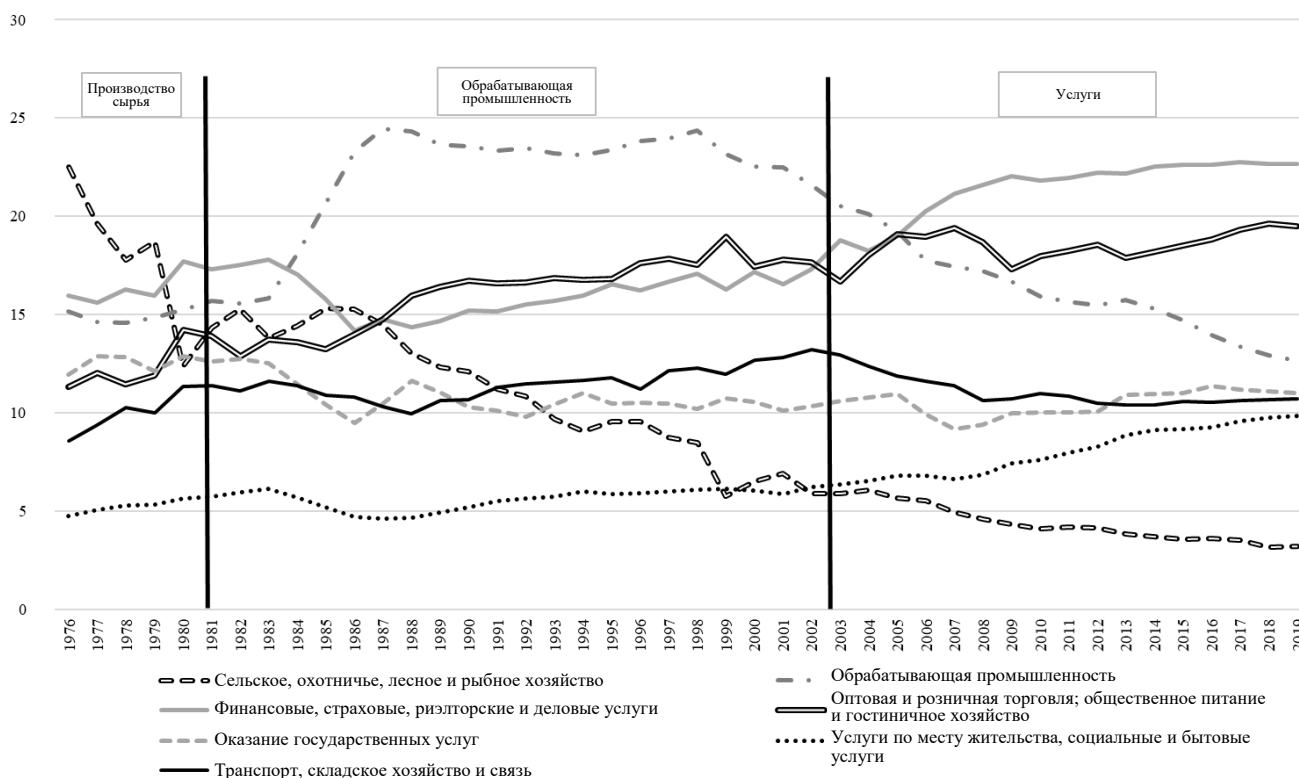
²⁷ См. <http://tourism.govmu.org/English/Tourism%20sector/Pages/Overview-of-Mauritius.aspx>.

²⁸ N Treebhooon and R Jutliah, 2015, Mauritius country illustration, background paper to *European Report on Development 2015: Combining Finance and Policies to Implement a Transformative Post-2015 Development Agenda*.

²⁹ Ibid. См. также <http://tourism.govmu.org/English/Tourism%20sector/Pages/Tourism-Sector.aspx>.

³⁰ A Zafar, 2011, Mauritius: An economic success story, in World Bank, *Yes Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent* (Washington, D.C.:91–106).

Диаграмма 6
Маврикий: Доля отдельных секторов в валовом внутреннем продукте
 (%)



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе данных Статистического бюро Маврикия.

36. В последние годы несколько малых островных развивающихся государств, таких как Багамские Острова, стали финансовыми центрами благодаря благоприятным налоговым режимам и предоставлению офшорных банковских услуг. Однако международный интерес к повышению финансовой прозрачности затруднил дальнейшее проведение прежних стратегий развития, основанных на офшорном финансировании. Тем не менее быстрое развитие цифровой экономики открывает новые возможности развития малых островных развивающихся государств, которые развивают свою телекоммуникационную и образовательную инфраструктуру для решения задач, связанных с финансовой цифровизацией.

37. Координация между государственными органами оказывает существенное влияние на рост сектора финансовых услуг, поскольку в этом секторе быстро развиваются новые и инновационные услуги, в том числе в области финансовых технологий. Во многих развивающихся странах необходимы усилия в области развития, координируемые между различными министерствами; например, министерство связи могло бы сосредоточиться на расширении покрытия мобильной связи и могло бы рассмотреть возможность развития с другими профильными министерствами услуг, которые являются естественным расширением ИКТ, таких как мобильное банковское обслуживание.

38. Например, с 2014 года правительство Сингапура осуществляет инициативу по цифровизации государственного управления, предусматривающую совершенствование межучрежденческой координации на основе государственных закупок услуг у технологических стартапов³¹. Эта инициатива координируется бюро по проектам «Умная нация» и «Цифровое правительство» канцелярии премьер-

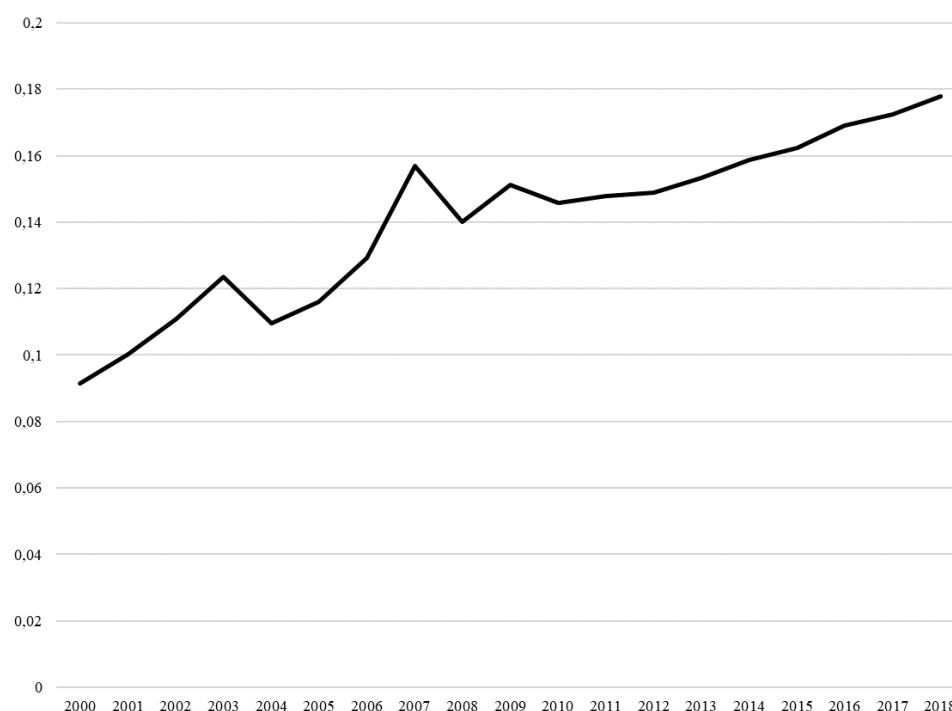
³¹ См. <https://www.tech.gov.sg/media/technews/digital-government-smart-nation-pursuing%20singapore-tech-imperative>.

министра и Государственным технологическим агентством. Несколько министров непосредственно участвуют в координации усилий, которые охватывают широкий спектр подсекторов, таких как государственные услуги, здравоохранение и мобильность, среди которых финансовая технология занимает важное место. Последнее направление также координируется с привлечением Валютного управления, которое выполняет функции органа финансового регулирования и центрального банка Сингапура. Для развития сектора финансовых технологий в Сингапуре имелись налоговые льготы и образованное население³², а также упрощенный режим инвестиций в стартапы. Сингапур в настоящее время является одним из ведущих центров динамичного развития финансовых технологий после группы развитых стран³³. Поскольку относительно небольшое население служит слишком ограниченным рынком для ускорения развития отрасли финансовых технологий, правительство подписало соглашения о сотрудничестве в области финансовых технологий и торговле с рядом других стран, в частности с Австралией и Соединенным Королевством, в целях дальнейшего расширения отрасли³⁴. После этого в период 2000–2018 годов удельный вес экспорта финансовых и страховых услуг Сингапура удвоился с 9% до 18% и Сингапур стал центром финансовых технологий региона (диаграмма 7).

Диаграмма 7

Сингапур: доля финансовых и страховых услуг в экспорте

(%)



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе данных Департамента статистики Сингапура.

39. Развивающиеся страны, в том числе малые островные развивающиеся государства, могут придерживаться аналогичного подхода, реализуя государственные инициативы по выявлению областей диверсификации. Пример Сингапура лишний раз показывает, что крайне важно предоставить необходимые стимулы и условия в плане квалифицированных работников, инвестиций и доступа к капиталу. В эпоху цифровой

³² В Сингапуре 83,3% взрослых мужчин и 76,3% взрослых женщин имеют, по крайней мере, средний уровень образования; обе цифры выше региональных показателей в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе. См. http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/SGP.pdf.

³³ Findexable Limited, 2019, *The Global Fintech [Financial Technology] Index 2020*, available at <https://findexable.com/>.

³⁴ См. <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/fintech-cooperation-agreements>.

экономики можно преодолеть недостатки неемких внутренних рынков, удаленности от основных рынков, ограниченных возможностей реализации эффекта масштаба и другие недостатки малых островных развивающихся государств с помощью инвестиций в инфраструктуру, связанную с ИКТ.

V. Обеспечение качественных услуг инфраструктуры с помощью надежной нормативно-правовой и институциональной базы

40. ЮНКТАД оказывает помощь развивающимся странам и наименее развитым странам в развитии сектора услуг путем проведения обзоров политики в области услуг. Телекоммуникационные услуги и услуги ИКТ, транспортные и логистические услуги, а также финансовые услуги рассматриваются в большинстве обзоров по запросу страны. Это свидетельствует о растущем внимании, которое развивающиеся страны и наименее развитые страны уделяют таким инфраструктурным услугам, а также о неотложной необходимости ускорения роста, призванного обеспечить их доступность для предприятий, помимо обеспечения всеобщего доступа. В отличие от ситуации во многих развитых странах, где государство предоставляет базовые инфраструктурные услуги, в большинстве развивающихся стран малые и средние предприятия должны обеспечивать такие услуги за свой счет. Результаты межсекторального анализа в обзорах политики в области услуг ЮНКТАД, а также обсуждения на предыдущих сессиях рассчитанного на несколько лет совещания экспертов по торговле, услугам и развитию указывают на необходимость прочной нормативно-правовой и институциональной базы, выстроенной благодаря эффективной координации между политикой в секторе услуг и других секторах, включая промышленную политику и торгово-инвестиционную политику. Элементы наиболее подходящих для этой цели нормативных актов неодинаковы в разных странах, но из национального опыта и международных инициатив в области интеллектуального регулирования можно извлечь некоторые полезные уроки (диаграмма 8).

Диаграмма 8

Принципы «умного» регулирования в регулятивном цикле



Источник: Расчеты ЮНКТАД, основанные на данных обзоров политики в области услуг ЮНКТАД и Национального центра азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества,

без даты, Strategic framework for regulatory coherence in Asia-Pacific Economic Cooperation, available at <https://www.ncapec.org/docs/Strategic%20Framework%20for%20Regulatory%20Coherence%20in%20APEC.pdf>; Organization for Economic Cooperation and Development, 2012, Recommendation of the Council on regulatory policy and governance; Organization for Economic Cooperation and Development, 2015, *Regulatory Policy Outlook 2015* (Paris); World Bank, 2006, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems* (Washington, D.C.).

41. Независимость регулирующего органа имеет решающее значение для поддержания доверия общественности к объективности и беспристрастности решений. Независимый регулирующий орган наиболее целесообразен тогда, когда его решения могут оказать существенное влияние на конкретные интересы. Роль и цели регулирующего органа должны быть четко определены в законодательстве о его создании, чтобы повысить действенность регулирования. Если независимый регулирующий орган подотчетен не законодательному органу, а руководителю министерства, отвечающего за сектор регулируемых инфраструктурных услуг, то следует четко определить содержание полномочий министерства по руководству регулирующим органом, а именно какие указания оно может давать и когда, наряду с критериями назначения и прекращения полномочий членов руководящего органа, с соответствующими основаниями и процедурами.

42. Регулирующим органам важно понимать последствия мер регулирования и решений. Оценки последствий регулирования служат полезным инструментом содействия развитию нормативно-правовой базы в соответствии с целями социально-экономической политики. Оценки необходимо проводить не по отдельным нормативным актам, а по всей нормативно-правовой базе. Они могут способствовать предоставлению информации о балансе плюсов и минусов регулирования, включая распределение рисков и бремени, а также риски чрезмерного регулирования или отсутствия регулирования. Кроме того, должны быть заранее установлены соответствующие количественные показатели эффективности и результативности оценок. Оценки должны быть сосредоточены на рассмотрении работы регулирующих органов, включая согласованность, ясность и последовательность решений.

43. Государства – члены Организации экономического сотрудничества и развития и государства, находящиеся в процессе присоединения к ней, уделяют большое внимание разработке законов и подзаконных актов и меньшее внимание – их соблюдению и пересмотру³⁵. Системный подход не часто используется для оценки достижения целей законов и подзаконных актов. Кроме того, надзор в большинстве стран не имеет системного характера и не охватывает все соответствующие аспекты регулятивной политики.

44. В эпоху, когда технологии развиваются с экспоненциальной скоростью, регулирующие органы должны сохранять открытость к новым технологиям и демонстрировать беспристрастность в отношении технологий. Они должны быть упреждающими при установлении норм регулирования прежде всего в свете быстро меняющегося характера используемых технологий и находить баланс между риском и инновациями. Сотрудничество и координация между государственными органами и регулирующими органами на национальном уровне имеют важное значение для усиления связей между услугами, включая цифровые услуги, и другими секторами экономики. Так, в секторе телекоммуникаций нормативно-правовые и институциональные структуры имеют решающее значение для предоставления телекоммуникационных услуг и услуг ИКТ и трансформирующей роли цифровой экосистемы. Переход от жестких норм к мягким методам регулирования может способствовать соразмерности и способствовать тому, чтобы нормативно-правовая база способствовала достижению целей социально-экономической политики. Нормативные акты все больше ориентируются на создание благоприятных условий для инвестиций и ведения бизнеса, стимулирование инфраструктуры и совместного использования сетей, объединение спектра и на поддержку технологических кластеров.

³⁵ Organization for Economic Cooperation and Development, 2018, *Regulatory Policy Outlook 2018* (Paris).

45. Центральный элемент таких усилий – стимулирование конкуренции и защита прав потребителей. Поскольку цифровая экономика может охватывать разные секторы, проблемы классификации приводили к задержке применения нормативных актов в отношении нескольких компонентов цифровой экономики. Этот сценарий меняется. Для регулирования цифровой экономики начинают использоваться новые методы, когда органы регулирования выступают партнерами регулируемых хозяйствующих субъектов. Защита потребителей лежит в основе такого совместного регулирования, а государственные и отраслевые ресурсы используются в интересах потребителей на основе консультаций и сотрудничества. В результате нормативно-правовая база реализуется с помощью стимулов, а не директив и контроля. Это также требует взаимодействия между органами регулирования ИКТ и органами, отвечающими за конкуренцию, защиту потребителей и регулирование других инфраструктурных услуг³⁶.

46. Сотрудничество между регулирующими органами на международном, региональном, национальном, субнациональном и местном уровне также имеет важнейшее значение для устранения расхождений в регулировании, особенно в свете важной роли международной торговли и возрастающей важности участия в международных цепочках создания стоимости. Многоуровневая нормативно-правовая база также требует взаимодействия на субнациональном и местном уровне, поскольку качество регулирования на одном уровне государственного управления может быть снижено низким качеством регулирования на другом уровне государственного управления. Для достижения такого взаимодействия и согласованности следует предусмотреть консультации с участием многих заинтересованных сторон в целях достижения подотчетности и взаимного обучения, а также провести сравнительный анализ эффективности для обмена передовым опытом регулирования или его пропаганды.

47. Инфраструктурные услуги включены в большинство перечней обязательств по услугам в рамках Всемирной торговой организации. Они также часто охвачены в обязательствах стран в отношении услуг в региональных торговых соглашениях. В свете, по сути дела, регулирующего характера мер, затрагивающих торговлю услугами, обязательства в отношении услуг, принятые страной в торговых соглашениях, неизбежно влияют на регулирование странами инфраструктурных услуг. Таким образом, существует необходимость тесной координации между участниками торговых переговоров и регулирующими органами. В настоящее время группа членов Всемирной торговой организации ведет переговоры в отношении мер, касающихся внутреннего регулирования услуг, итогом которых должен стать справочный документ для составления участвующими членами своих перечней обязательств в отношении услуг, построенный по образцу справочного документа по базовым телекоммуникациям³⁷.

VI. Заключение

48. Более диверсифицированная экономика может достичь большей устойчивости к экономическим шокам и большей устойчивости к шокам стихийных бедствий. Во многих аспектах выполнение Повестки дня устойчивого развития на период до 2030 года зависит от развития основных видов услуг, включая телекоммуникационные и компьютерные, транспортные, финансовые и научно-исследовательские услуги и другие деловые услуги.

49. Услуги часто неразрывно связаны с физическим товаром или продуктом. Поэтому сектор услуг должен рассматриваться как дополнительный сектор, а инфраструктурные услуги – как вводимый фактор производства сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности, а не их замена. Всем странам необходимо

³⁶ International Telecommunication Union, 2018, *Global ICT Regulatory Outlook 2018* (Geneva).

³⁷ См. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2021>.

дополнить свое сельское хозяйство и обрабатывающую промышленность сектором услуг, создающим добавленную стоимость.

50. Надежная нормативно-правовая и институциональная база необходима для обеспечения качественных услуг инфраструктуры. Разумные нормативные акты требуют поддерживающей институциональной структуры с подотчетными регулируемыми органами, в том числе в отношении критериев, связанных с согласованностью, ясностью и последовательностью решений. Важно обеспечить прозрачность регулирования, особенно в части правоприменения, чтобы обеспечить стабильность, предсказуемость и доверие.

51. При разработке норм регулирования необходимо по мере возможности руководствоваться международными стандартами и стремиться к наведению мостов с другими нормативными базами. Нормы регулирования более эффективны, если они не носят предписывающего характера, а обусловлены потребностями практической деятельности, что позволяет уменьшить его жесткость, развивать инновации и снизить затраты на соблюдение нормативных требований. Необходимо, чтобы оценки регулятивного воздействия, контроль осуществления и оценка были неотъемлемой частью структуры регулирования, чтобы гарантировать соответствие регулирования предъявляемым целям. Механизмы выполнения и правоприменения должны быть прозрачными и справедливыми и обеспечивать определенность.

52. Услуги, включая инфраструктурные услуги, все чаще охватываются торговыми соглашениями, что влияет на регулирование странами таких услуг. Необходим согласованный и скоординированный подход к выработке внутренней политики, регулированию и либерализации торговли, чтобы получить положительные результаты от любого соглашения о торговле услугами.
