



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

Distr.: General
2 March 2015
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Рассчитанное на несколько лет совещание
экспертов по торговле, услугам и развитию
Третья сессия
Женева, 11–13 мая 2015 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

**Услуги, развитие и торговля: регулятивные
и институциональные аспекты**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Сектора услуг жизненно важны для эффективного функционирования всей современной экономики, укрепления ее производственного потенциала и повышения конкурентоспособности. Ожидается, что они сыграют одну из центральных ролей в деле достижения целей устойчивого развития. Качество стратегий, систем регулирования и институциональной основы является важнейшей предпосылкой эффективности оказания услуг и того позитивного влияния, которое сектор услуг может оказать на процесс развития. Разработка надлежащей политики, механизмов регулирования и институциональных систем, в максимальной степени соответствующих национальным условиям и приоритетам, становится для правительств одной из важнейших задач. Этот процесс должен начинаться с оценки того, как работает сектор услуг и как помогают ему в этом регулятивные и институциональные условия. Проводимые ЮНКТАД обзоры политики в сфере услуг служат полезным инструментом, помогающим странам в решении этой задачи и в выработке такого пакета политических мер, которые способствовали бы улучшению работы сектора услуг и диверсификации экспорта. Опыт стран позволяет извлечь уроки, которые помогут найти оптимальные пути того, как поставить экономику услуг и торговлю на службу устойчивого развития.

GE.15-04042 (R) 090415 100415



* 1 5 0 4 0 4 2 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



Введение

1. Сектора услуг, в том числе инфраструктурные сектора – транспорт, энергетика, финансовые услуги, а также телекоммуникационный и информационно-коммуникационный (ИКТ) сектора – жизненно важны для эффективного функционирования всей современной экономики и укрепления ее производственного потенциала. Являясь источником важнейших факторов производства для всех отраслей экономики, производящих как товары, так и услуги, сектора услуг непосредственно определяют конкурентоспособность стран. Сегодня конкурентные позиции компаний зависят от доступности качественных услуг. Технический прогресс ведет к появлению новых услуг и новых форм торговли ими, превращая услуги в один из тех секторов, за счет которых можно добиться диверсификации экспорта. Рост международной торговли услугами стал одним из главных явлений в новейшей истории международной торговли. Их значение еще более возросло с увеличением торговли в рамках глобальных производственно-сбытовых цепочек. У развивающихся стран имеется огромный нереализованный потенциал, задействовав который они смогут превратить сектора услуг в двигатель диверсификации, структурных преобразований, устойчивого роста и развития.

2. Сектора услуг могут содействовать устойчивому развитию и посредством обеспечения общедоступности услуг первой необходимости. Динамично развивающаяся экономика услуг может вносить ощутимый вклад в достижение целей устойчивого развития в период после 2015 года, поскольку достижение предлагаемых целей и целевых показателей прямо и косвенно зависит от того, насколько доступными являются самые базовые услуги. Речь идет о здравоохранении (цель 3), образовании (цель 4), водоснабжении и санитарии (цель 6), энергоснабжении (цель 7), а также об инфраструктуре и инновациях (цель 9). Многие предлагаемые целевые показатели также связаны с услугами – телекоммуникациями, доступом к финансовым услугам, устойчивым туризмом и транспортом. Ряд целей и целевых показателей межсекторального характера, в первую очередь цель 1, предусматривающая ликвидацию нищеты, цель 8, касающаяся всеохватного и устойчивого экономического роста, и цель 10, предусматривающая сокращение неравенства, а также природоохранные и гендерные цели и целевые показатели предполагают эффективное, экологически чистое и справедливое функционирование сектора услуг. Помимо этого, ожидается, что торговля в целом и торговля услугами в частности станут важным "средством достижения", о котором говорится в цели 17.

3. Для раскрытия широкого и многогранного потенциала секторов услуг важны политические меры, нормы регулирования и институциональная база. Разработка надлежащей политики, механизмов регулирования и институциональных систем, в максимальной степени соответствующих национальным условиям и приоритетам, в условиях все более открытой торговой системы становится для правительств одной из важнейших задач. Проводимые ЮНКТАД обзоры политики в сфере услуг служат полезным инструментом, помогающим директивным органам и органам регулирования оценивать производственный и торговый потенциал секторов услуг, а также эффективность норм регулирования и институтов, с тем чтобы выявлять препятствия, сдерживающие развитие секторов услуг, и искать практические пути и адекватные сочетания политических мер для их устранения. В настоящей записке рассматриваются последние экономические, политические и регулятивные тенденции, влияющие на услуги, торговлю и развитие, и предлагается на основе методологий проведения обзо-

ров политики в сфере услуг¹ обсудить некоторые уроки, усвоенные по итогам рассмотрения и анализа опыта отдельных стран в рамках комплексной работы ЮНКТАД в области услуг, развития и торговли, в частности в ходе обзоров политики в сфере услуг.

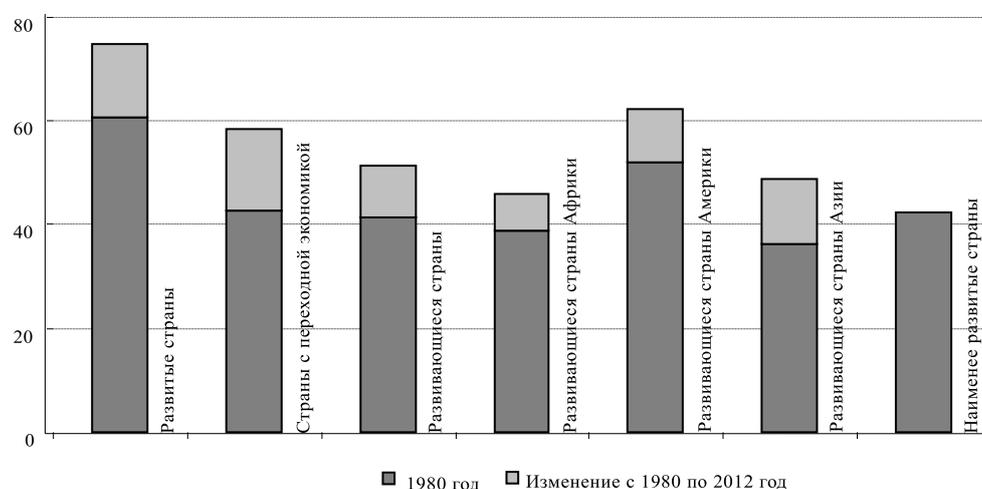
I. Тенденции в экономике услуг и торговле услугами

4. Анализ долгосрочных тенденций указывает на то, что в национальной экономике многих стран сектор услуг начинает занимать доминирующие позиции². В период между 1980 и 2012 годом доля услуг в валовом внутреннем продукте выросла во всех группах стран, классифицируемым по уровню дохода: с 61% до 75% в развитых странах и с 41% до 51% в развивающихся странах (диаграмма 1). Хотя в развитых странах рост доли услуг связан главным образом с сокращением доли промышленности, в развивающихся странах доля услуг растет главным образом за счет уменьшения доли сельского хозяйства. Среди развивающихся регионов наибольший вклад в общий объем экономического производства сектор услуг вносит в Латинской Америки и Карибском бассейне (62%). Несмотря довольно высокую долю сектора услуг, сохраняющееся преобладание сельского хозяйства в странах Африки и промышленности в Азии несколько снижает значимость этого сектора. Важно отметить, что самой низкой и довольно стабильной, на уровне 42%, доля услуг является в наименее развитых странах.

Диаграмма 1

Доля услуг в валовом внутреннем продукте разных регионов, 1980 и 2012 годы

(в процентах)



Источник: UNCTADStat.

¹ UNCTAD, 2014, *Services Policy Reviews: A Detailed Methodology for Reviewing Policy, Regulatory and Institutional Frameworks for Services* (New York and Geneva, United Nations publication).

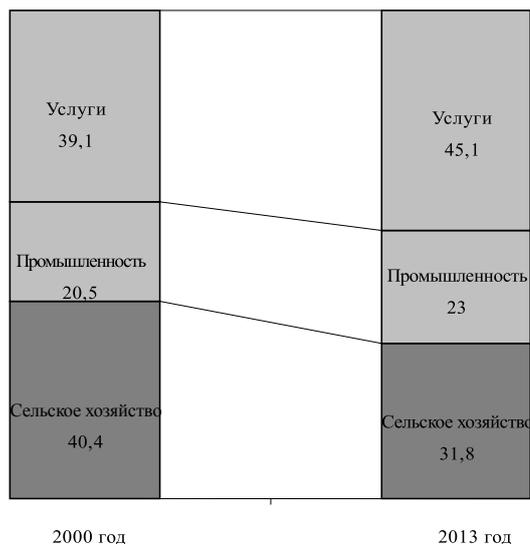
² Значение услуг растет во всех секторах экономики без исключения.

5. Помимо этого сектор услуг вносит наибольший вклад в занятость. В начале 2000 годов этот сектор превратился в главного работодателя. Такая тенденция сохранилась и после глобального финансового кризиса, когда дефицит рабочих мест во всем мире сильно возрос. Сектор услуг в широком понимании остается главным источником рабочих мест во всем мире (диаграмма 2), и к 2015 году в нем, как ожидается, будет занято 1,5 млрд. человек.

Диаграмма 2

Вклад сектора услуг в занятость в мире, 2000 и 2013 годы

(в процентах)



Источник: International Labour Office, 2014, *Global Employment Trends 2014: Risk of a Jobless Recovery?* Geneva.

Примечание: Данные за 2013 год являются оценочными.

6. В последние годы доля услуг в общем объеме экспорта товаров и услуг, по оценкам, составляла 25% в развитых странах и 15% в развивающихся. Эти цифры, возможно, не в полной мере отражают значение сектора услуг в международной торговле. В нем создается значительная часть добавленной стоимости, воплощенной в экспортной продукции, которая не находит отражения в торговой статистике. В измерении объемов торговли по добавленной стоимости удалось добиться определенных успехов. В пересчете на добавленную стоимость на долю услуг в 2009 году пришлось 45% стоимостного объема мирового экспорта. Действительно, во многих развитых странах созданная в секторе услуг добавленная стоимость достигает в общем объеме экспорта порядка 50%.

7. В период 2000–2013 годов развивающиеся страны наращивали экспорт услуг быстрее, чем развитые, и в результате их доля в поставках услуг на мировой рынок увеличилась с 23% до 30%. Отраслевая структура экспорта услуг свидетельствует о существовании глубоких различий между развитыми и развивающимися регионами (таблица 1). Хотя в обеих группах стран главными секторами услуг являются транспорт, путешествия и прочие деловые услуги, в развивающихся странах сравнительная роль путешествий и транспорта выше. Напротив, в развитых странах в общем объеме экспорта коммерческих услуг выше доля прочих деловых услуг, финансовых услуг и услуг страхования, роялти и лицензионных сборов. Это указывает на то, что развитые страны специализируются на услугах с более высокой добавленной стоимостью, а развиваю-

щиеся страны – напротив, на услугах традиционных секторов. Нагляднее всего об этом свидетельствует ситуация в странах Африки и в НРС, которые зависят от путешествий и перевозок особенно сильно. В Азии в последние годы отмечается рост доли компьютерных и информационных услуг, а в развивающихся странах Америки – прочих деловых услуг.

Таблица 1

Экспорт коммерческих услуг из разных регионов и секторов, 2013 год

(в процентах)

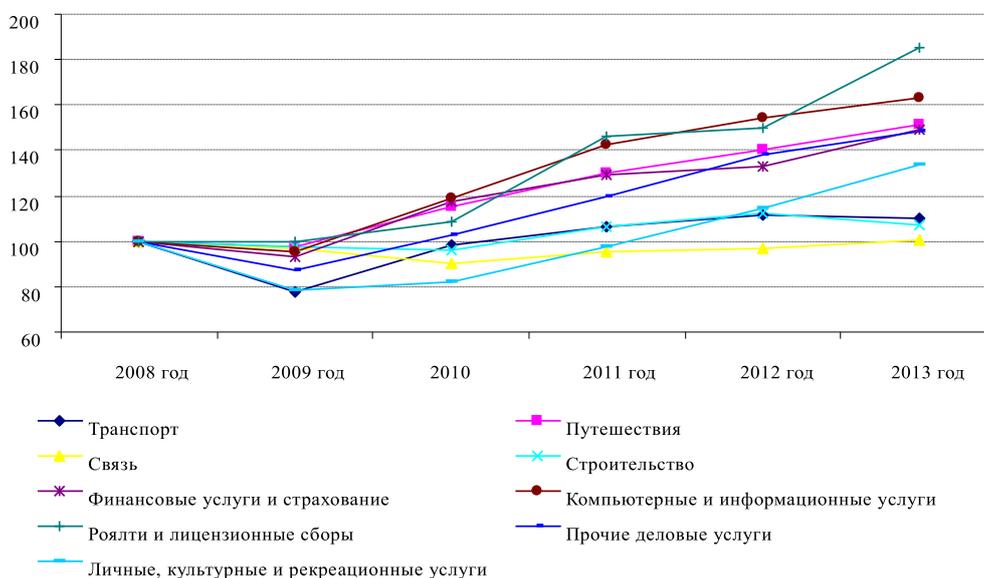
<i>Вид услуг</i>	<i>Развитые страны</i>	<i>Развивающиеся страны</i>	<i>Развивающиеся страны Африки</i>	<i>Развивающиеся страны Америки</i>	<i>Развивающиеся страны Азии</i>	<i>Наименее развитые страны</i>
Транспорт	18,2	21,2	30,3	18,7	20,8	23,8
Путешествия	21,7	34,1	43,4	39,8	32,5	44,6
Связь	2,9	2,0	5,2	2,3	1,7	7,6
Строительство	1,8	3,0	2,0	0,1	3,5	4,6
Финансовые услуги и страхование	11,4	5,7	3,9	6,1	5,8	3,2
Компьютерные и информационные услуги	6,3	6,0	1,4	3,5	6,7	1,2
Роялти и лицензионные сборы	9,5	1,0	0,3	2,1	0,8	0,3
Прочие деловые услуги	27,3	26,5	12,9	26,6	27,6	14,4
Личные, культурные и рекреационные услуги	1,1	0,6	0,5	0,8	0,6	0,4
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: UNCTADStat.

8. Анализ изменения секторальной структуры экспорта развивающихся стран за последние годы подтверждает особый динамизм таких категорий, как компьютерные и информационные услуги, прочие деловые и финансовые услуги, а также роялти и лицензионные сборы и путешествия (диаграмма 3). Быстрый рост роялти и лицензионных сборов объясняется главным образом динамичным развитием этих секторов в развивающихся странах Америки, а компьютерных и информационных услуг – в Азии. В развитых странах быстрее других растут сектора компьютерных и информационных услуг, роялти и лицензионных сборов, коммуникационных и прочих деловых услуг. Впечатляющий рост роялти и лицензионных сборов стал следствием главным образом увеличения прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

Диаграмма 3
**Экспорт разных категорий коммерческих услуг из развивающихся стран,
 2008–2013 годы**

(2008 год = 100)



Источник: UNCTADStat.

9. В 2013 году пятью крупнейшими экспортерами коммерческих услуг в мире были Соединенные Штаты Америки (14,3% общемирового объема), Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (6,3%), Германия (6,2%), Франция (5%) и Китай (4,5%). Пятью крупнейшими импортерами являлись Соединенные Штаты Америки (9,8%), Китай (7,6%), Германия (7,2%), Франция (4,3%) и Соединенное Королевство (4,0%).

10. Основным способом поставки услуг является коммерческое присутствие через ПИИ. За 20 лет ПИИ в сектор услуг увеличились в 10 раз и достигли в 2010–2012 годах почти 1 000 млрд. долл. США. ПИИ в сектор услуг росли быстрее, чем в сырьевой и обрабатывающий сектора промышленности за заметным исключением горнодобывающей и нефтяной отраслей. Приток ПИИ в сектор финансовых услуг достиг в 2010–2012 годах 452 млрд. долл. США, увеличившись с 1990–1992 годов в 16 раз. Инвестиции в деловые услуги также выросли в 10 раз. Основной рост в сфере финансовых и деловых услуг в основном пришелся на развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. Кроме того, в этот период резко выросли также инвестиции в транспортные, складские и коммуникационные услуги.

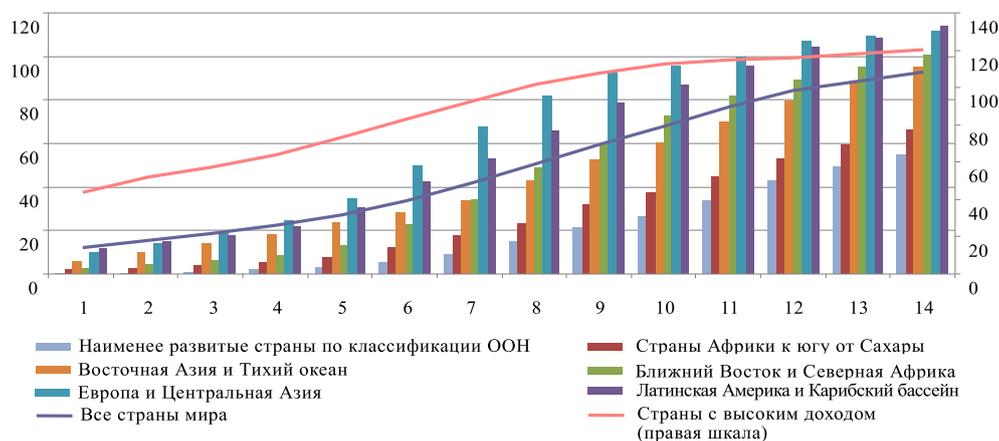
11. Судя по быстрому росту числа мигрантов потоков денежных переводов, экспорт услуг через временное перемещение физических лиц (четвертый способ) играет в развивающихся странах важную роль. В 2013 году 232 000 000 мигрантов во всем мире, по оценкам, отправили домой в общей сложности 542 млрд. долл., большей частью – свыше 80% – в развивающиеся страны. Получателями основной доли глобальных потоков денежных переводов, оцениваемой в 260 млрд. долл., являются развивающиеся страны Азии.

12. Среди секторов услуг главными двигателями развития современной экономической и социальной деятельности, помогающими повышать конкурентоспособность экономики, являются телекоммуникационные и информационно-коммуникационные услуги. Цифровой разрыв между странами с высоким доходом и развивающимися регионами в последние годы сократился (диаграмма 4). В четырех развивающихся регионах показатели проникновения мобильной телефонной связи превышают среднемировые показатели. В то же время в страны Африки, расположенные к югу от Сахары, и в НРС мобильная связь проникла еще недостаточно, несмотря на устойчивый прогресс в последние 13 лет. Во многих развивающихся регионах стабильно растет число пользователей широкополосным Интернетом через стационарные каналы связи. В то же время расположенные к югу от Сахары страны Африки и НРС в данной области также очевидно отстают.

Диаграммы 4

Число абонентов мобильной телефонной связи в разбивке по регионам и категориям стран, 2000–2013 годы

(на 100 человек)



Источник: World Bank, World Development Indicators database.

13. Финансовые услуги играют центральную роль в деле мобилизации и распределения ресурсов для инвестирования в производственный потенциал реального сектора экономики. Одной из важнейших черт этого сектора стал рост международных финансовых транзакций. Трансграничный экспорт финансовых услуг достиг в 2013 году 445 млрд. долл., из которых 80% приходилось на развитые страны. При этом доля развивающихся стран достигла 19%. Почти 80% экспорта из развивающихся стран приходится на страны Азии, причем доля 10 крупнейших поставщиков достигает 87%.

14. Ситуация с доступностью финансовых услуг в мире сильно различается³. В 2011 году лишь 50% всех людей старше 15 лет официально имели счет в банке (диаграмма 5). Свыше 2,5 млрд. взрослых людей, т.е. около половины всех взрослых жителей планеты, такой возможностью не обладали. Огромные различия в масштабах пользования финансовыми услугами существуют между развитыми и развивающимися странами. По сравнению с развивающимися странами доля взрослых жителей развитых стран, имеющих банковский счет в

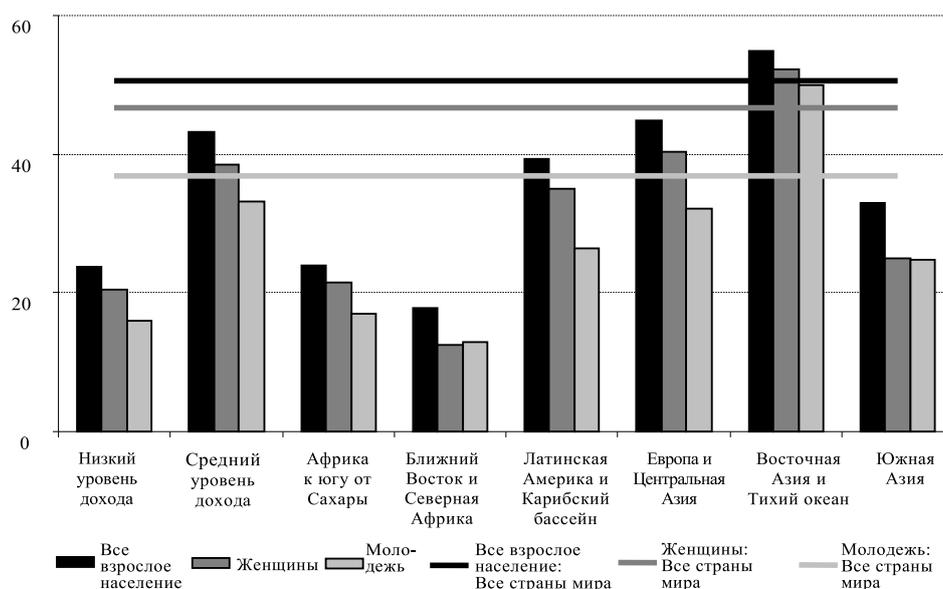
³ TD/B/C.I/EM.6/2 и TD/B/C.I/EM.6/3.

официально зарегистрированном финансовом учреждении, в два с лишним раза выше. Доступность финансовых услуг для населения и компаний сильно различается от одной развивающейся страны к другой в зависимости от уровня дохода и региона.

Диаграмма 5

Доля людей, имеющих официальный счет в банке, в зависимости от уровня дохода и региона, 2011 год

(в процентах)



Источник: Рассчитано ЮНКТАД на основе World Bank Global Financial Inclusion (Global Findex) Database.

Примечание: В группу "Все взрослое население" входят люди старше 15 лет; в группу "Молодежь" – люди в возрасте от 15 до 24 лет.

15. Активный рост мировой товарной торговли в последние 10 лет сопровождался развитием услуг международных морских перевозок. Доля грузооборота контейнерных портов в странах с низким и средним уровнем дохода в период с 2000 по 2012 год увеличилась и достигла почти 50% грузооборота всех контейнерных портов в мире. Это стало следствием роста использования контейнеров для перевозки сухих массовых грузов в международной торговле развивающихся стран⁴. Рассчитываемый ЮНКТАД индекс обслуживания линейным судоходством, позволяющий судить о доступе той или иной страны к глобальным сетям линейных морских перевозок, свидетельствует о том, что первое место по этому показателю с 2004 года занимает Китай и что за истекшее время использование этой страной возможностей линейных морских перевозок выросло на 65% (таблица 2).

⁴ UNCTAD, 2014, *Review of Maritime Transport 2014* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.D.5).

Таблица 2
Индекс обслуживания линейным судоходством
(максимальное значение за 2004 год = 100)

	2004	2009	2014
Бразилия	26	31	42
Китай	100	132	165
Египет	43	52	62
Германия	77	84	94
Индия	34	41	46
Кения	9	13	12
Мексика	25	32	40
Нидерланды	79	89	94
Нигерия	13	20	23
Таиланд	31	37	45
Соединенные Штаты	83	82	95

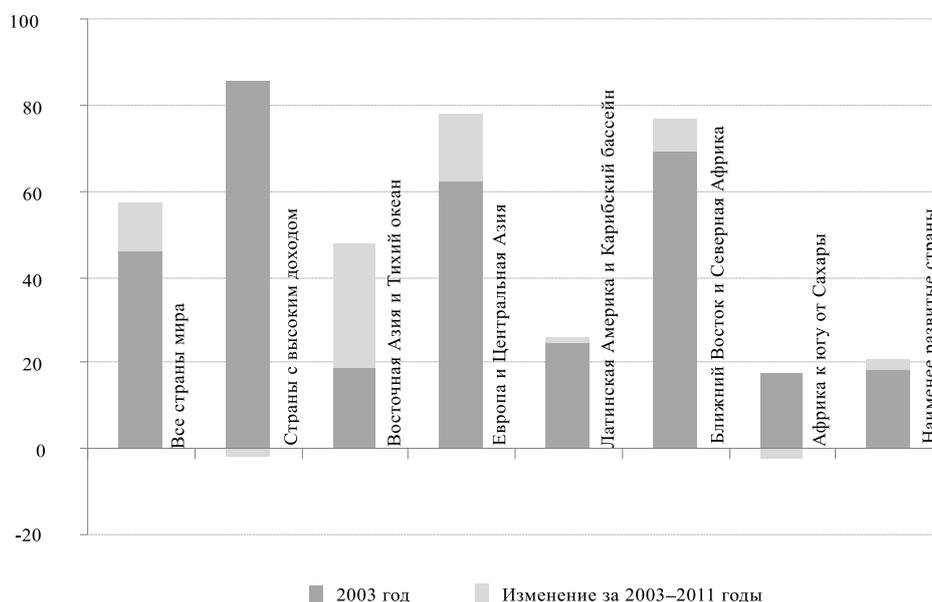
Источник: UNCTADStat.

Примечание: В 2004 году значение индекса составляло 100 для страны с самым высоким средним значением индекса за 2004 год.

16. Качество дорожной инфраструктуры может служить примерным показателем стоимости внутренних перевозок, а, следовательно, и конкурентоспособности торговли той или иной страны, особенно в случае стран, не имеющих выхода к морю и стран транзита. Между качеством инфраструктуры и торговыми издержками существует обратная связь. В развивающихся странах твердое покрытие имеют менее половины дорог, хотя в большинстве развивающихся регионов, за исключением Африки к югу от Сахары, в период с 2003 по 2011 год доля дорог с твердым покрытием увеличилась (диаграмма 6).

Диаграмма 6
**Протяженность сети дорог с твердым покрытием во всем мире
и в отдельных регионах, 2003 и 2011 годы**

(в процентах от общей протяженности дорожной сети)



Источник: World Bank, World Development Indicators database.

17. Нехватка дешевых, доступных и надежных источников энергии является главным препятствием для развития экономики. Так, в НРС и странах Африки, расположенных к югу от Сахары, доступ к электроэнергии по конкурентным ценам имеет лишь 30% населения, в то время как в других развивающихся регионах электроэнергия доступна 90% населения⁵. Во всех регионах, за исключением региона Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), стоимость постоянного подключения к энергосети вновь построенного складского помещения превышает уровень дохода на душу населения (таблица 3). Самыми высокими эти расходы являются в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, где они превышают 4 000% дохода.

Таблица 3
Постоянное подключение к электроэнергии вновь построенного складского помещения

Регион	Расстояние до границы	Количество процедур	Время (в днях)	Расходы (в % от дохода на душу населения)
Восточная Азия и Тихий океан	78,76	4,6	77,4	887,6
Европа и Центральная Азия	64,71	5,9	138	471,1
Латинская Америка и Карибский бассейн	77,32	5,5	67,4	444,5

⁵ World Bank, World Development Indicators database.

Регион	Расстояние до границы	Количество процедур	Время (в днях)	Расходы (в % от дохода на душу населения)
Ближний Восток и Северная Африка	76,03	4,8	84,9	972,5
Организация экономического сотрудничества и развития, страны с высоким уровнем дохода	81,83	4,7	76,8	73,2
Южная Азия	62,47	5,9	145,7	1 536,2
Африка к югу от Сахары	56,96	5,5	138,3	4 348,5

Источник: World Bank, 2014, Getting Electricity, Doing Business, Measuring Business Regulations, см. <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/getting-electricity>, информация получена 24 февраля 2015 года.

Примечание: расстояние до границы указано по шкале от 0 до 100, где 0 – самый низкий показатель, а 100 – граница.

II. Тенденции в сфере политики и регулирования

18. Действенная политика и меры регулирования, опирающиеся на прочные институты, имеют решающее значение для эффективного оказания услуг и повышения благосостояния. Цель системы регулирования заключается в содействии развитию секторов услуг, выправлении сбоев рыночного механизма, например информационной асимметрии, и сглаживании нежелательных с экономической и социальной точки зрения последствий. Сектора услуг чутко реагируют на изменения в нормах регулирования, поскольку их работа регулируется довольно жестко. В то же время системы регулирования успешно работают не во всех странах, между которыми сохраняются существенные различия в количестве и качестве инфраструктурных услуг. Просчеты в сфере регулирования встречаются нередко.

Телекоммуникационные и информационно-коммуникационные технологии

19. В сфере телекоммуникаций и ИКТ регулятивные органы сегодня находятся в схожих условиях, и перед ними стоят задачи найти правильные инструменты регулирования для реагирования на стремительный технический прогресс, распространение новых бизнес-моделей и повышения интереса со стороны общественности⁶. В 2013 году число активных абонентов широкополосной мобильной связи превысило 2 млрд. человек. Широкополосная мобильная связь сегодня используется шире стационарной широкополосной связи. Появление такой связи изменило подход к оформлению и представлению контента. Появились интегрированные или объединенные сети, а также новые инновационные услуги. В числе примеров можно привести межсетевой протокол управления телефонной связью в сети Интернет, такой как "Скайп", и мобильные системы денежных переводов. Столь стремительные изменения на рынках, вызванные

⁶ UNCTAD, 2013, *Information Economy Report 2013: The Cloud Economy and Developing Countries* (New York and Geneva, United Nations publication, Sales No. E.13.II.D.6); International Telecommunication Union, 2014, *Trends in Telecommunication Reform Special Edition: Fourth-generation Regulation –Driving Digital Communications Ahead*.

техническим прогрессом, потребовали разработки "четвертого поколения" норм регулирования в данном секторе. Регулирование "четвертого поколения", отличающееся от моделей предыдущих поколений, должно охватывать более широкий спектр услуг, оказываемых через многочисленные широкополосные и интегрированные сети, из которых складывается новая цифровая среда, а также социально-экономических последствий этих процессов.

20. Опережающая разработка норм регулирования способствовала расширению сетей и появлению новых услуг в стационарных сегментах рынка. Меры, связанные с выделением местных линий связи, публикацией базовых условий подсоединения к сетям и обеспечением технологической нейтральности, способствовали повышению конкурентоспособности данного вида технологий. В то же время, суммарный эффект они давали далеко не сразу. Напротив, регулирование рынка мобильных услуг является менее глубоким и в большей степени ориентируется на создание новых возможностей для развития рынков. Так, Китай принял решение пойти по пути ослабления режима регулирования, перейдя от регулирования тарифов на телекоммуникационные услуги к рыночному ценообразованию исходя из потребностей клиентов⁷.

21. Переход на регулирование с учетом реальных потребностей рынка, в сочетании с общим нормативным регулированием конкуренции сделали рынки более доступными. Многие страны ввели универсальный разрешительный режим для некоторых видов информационно-коммуникационных услуг, в том числе унифицированные или многоцелевые лицензии, позволяющие поставщикам услуг удовлетворять рыночный спрос, предлагая новые услуги. Менее гибкие индивидуальные лицензии на оказание одного вида услуг стали терять популярность. В условиях быстрого роста приложений, услуг и поставщиков на рынке широкополосной мобильной связи на видное место вышла задача оптимизации управления спектром частот. Постоянно растет потребность в расширении широкополосного спектра частот, а также в обслуживании растущего объема мобильного трафика и более эффективном управлении спектром частот. Новая модель регулирования спектра частот предусматривает оценку альтернативных возможностей использования, повторного использования и рефарминга спектра частот с тем, чтобы добиться их максимально эффективного и продуктивного использования в течение более длительного времени.

22. Важную роль в расширении сетей ИКТ и повышении доступности услуг играет конкуренция. По состоянию на конец 2013 года сектор мобильной связи и Интернета, DSL⁸, кабельные модемы, стационарные беспроводные и мобильные системы связи поддерживали конкуренцию в 80–95% стран. Монополия на оказание основных услуг телефонной связи сохраняется примерно в 30% стран. Многие рынки переживают консолидацию, что ведет к уменьшению числа операторов и поставщиков сетевых услуг мобильной связи. Глобальные и региональные операторы, обладающие стоимостными и стратегическими преимуществами над новичками, могут перекрестно субсидировать тарифы на подключение в той или иной стране, понижая цены и доминируя на субсидируемом рынке. В частности, важную роль играет обеспечение сетевой нейтральности, поскольку поставщики услуг широкополосной связи могут дискриминировать некоторые услуги, приложения или контент, особенно когда они конкурируют с теми, кто их предлагает. Стремясь к модернизации сектора телекоммуникаций и поощрения в нем конкуренции, Мексика приняла новый федеральный закон,

⁷ WTO, 2014, Overview of developments in the international trading environment: Annual report by the Director-General (WT/TPR/OV/17) 24 November.

⁸ Цифровая абонентская линия.

разрешив, в частности, работать на рынке компаниям со 100-процентным иностранным участием. Другими целями этого закона являются расширение охвата и повышение качества обслуживания, а также снижение издержек и цен.

23. По мере расширения использования Интернета задача защиты интересов потребителей становится как никогда актуальной: для определенных кругов Интернет превратился в инструмент мошенничества, нарушения требований конфиденциальности, размещения ненадлежащего контента и совершения иных киберпреступлений. Во многих странах принимаются нормы регулирования, конкретно ориентированные на потребителей ИКТ-услуг, за соблюдением которых должен следить либо отраслевой орган регулирования, либо уполномоченное учреждение по защите прав потребителей.

24. Важнейшей задачей органов регулирования в данном секторе является обеспечение всеобщего доступа к услугам широкополосной связи и охват ими 4,4 млрд. людей, для которых такая связь сегодня недоступна. Правительства и органы регулирования стимулируют частных операторов к расширению численности обслуживаемого населения и географии обслуживания при помощи самых разных мер. Речь идет об использовании финансовых субсидий и мер, поощряющих инновации, повышении цифровой грамотности и создании механизма финансирования для привлечения государственных и частных инвестиций в инфраструктуру широкополосной связи, в том числе посредством инвестиционных стимулов. На поощрение создания широкополосной инфраструктуры направлены различные государственные программы выдачи операторских лицензий под определенные обязательства, предоставления дотаций на конкурсной основе и создания новых широкополосных сетей. В Южной Африке в 2014 году был принят Закон об электронных средствах коммуникаций (в новой редакции), призванный повысить качество управления в Агентстве по вопросам всеобщего обслуживания и доступа (например, привести его деятельность в большее соответствие с требованиями осуществляемых на широкой основе инициатив по расширению экономических прав и возможностей чернокожего населения) и содействовать более широкому использованию процедур лицензирования и распределению частот.

Финансовые услуги

25. Периодически возникающие регулятивные просчеты в секторе финансовых услуг самым серьезным образом сказываются на росте, занятости и экономическом благополучии во многих странах. На всех уровнях продолжают предприниматься попытки реформировать систему регулирования с тем, чтобы снизить вероятность будущих финансовых кризисов посредством переноса акцента на достижение целей макропруденциального регулирования. Эти цели по сути сводятся к интернализации негативных внешних последствий действий отдельных финансовых учреждений. Основной задачей реформы является переход на более жесткие стандарты достаточности банковского капитала и ликвидности ("Базель III") к 2019 году, что расширит возможности банков покрывать убытки. На национальном уровне активизируется работа по воплощению требований к капиталу и других стандартов в новые национальные механизмы регулирования, регламентирующие в том числе доступ и работу иностранных банков. Речь, например, идет об ужесточении пруденциальных стандартов для банковских холдингов и иностранных банковских организаций в Соединенных Штатах, а также о Директиве Европейского союза "О рынках финансовых инструментов", известной как МИФИД 2. В Соединенных Штатах применение "правила Уолкера", запрещающего принимающим средства на депозиты банка за-

ниматься краткосрочными торговыми операциями за собственный счет, было отложено на два года до 2017 года, поскольку банкам требуется время для того, чтобы внести соответствующие изменения в работу своих фондов и инвестиционные портфели, на которые распространяется действие этого правила.

26. Более пристальное внимание стало уделяться регулированию деятельности иностранных банков: им разрешается открывать дочерние банки, а не отделения, поскольку в последнем случае принимающей стране пришлось бы согласиться с нормами регулирования страны происхождения банка, в том числе с требованиями к достаточности капитала. С точки зрения принимающей страны, проще осуществлять регулятивный контроль над банками, открытыми под их юрисдикцией в форме дочерних структур. Например, Индия установила новый режим учреждения дочерних банков, полностью принадлежащих материнским структурам. В его основе лежат два принципа: взаимности и единого вида присутствия. Находящимся в стопроцентной собственности материнских структур дочерним банкам предоставляется "квазинациональный режим", позволяющий им открывать отделения в любом районе страны наравне с индийскими банками. Режим открытия новых отделений, применяемый к национальным коммерческим банкам, в равной мере распространяется и на иностранные дочерние банки, находящиеся в полной собственности материнских структур.

27. В условиях регулятивной лихорадки, когда некоторые крупнейшие рынки стали устанавливать более жесткие требования, чем требования "Базель III", не трудно представить, что вскоре на свет появятся новые глобальные стандарты – "Базель IV". Например, Швейцария, Соединенные Штаты и Соединенное Королевство установили минимальное отношение капитала к суммарным активам на уровне свыше 3%, в то время как другие развитые страны требуют установления более жестких стандартов ликвидности. Все это, возможно, закладывает фундамент для появления стандартов "Базель IV" в самом недалеком будущем. Может произойти дальнейшее ужесточение требований, в том числе к минимальной доле собственного капитала, использованию банками внутренних моделей расчета потребностей в капитале, взвешенных по степени риска, а также к проведению стресс-тестов и раскрытию информации⁹.

28. Посредством субсидирования и различных мер прямого вмешательства правительства поощряют всеобщий доступ к основным финансовым услугам и расширение охвата этими услугами населения. На совещании экспертов о влиянии доступа к финансовым услугам на развитие, включая важную роль денежных переводов: расширение экономических возможностей женщин и молодежи (12–14 ноября 2014 года), подчеркивалась важная роль новых технологий и инновационных бизнес-моделей в преодолении барьеров на пути к доступным финансовым услугам. Особую эффективность доказала политика, направленная на увеличение доли населения, имеющего счет в банке. Эта политика требует от банков предлагать клиентам возможность открытия счетов с минимальным набором услуг или с низкой платой за обслуживание, освобождает их от обременительных документарных требований и разрешает ведение операций в рамках корреспондентских отношений, например через почтовые сети. Нормы регулирования могут налагать на финансовые учреждения обязательства в отношении обеспечения всеобщего доступа, в том числе обязательства о кредитовании приоритетных секторов, обязательном кредитовании малых и средних

⁹ KPMG International Cooperative, 2013, Basel 4 – Emerging from the mist? September, см. <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/regulatory-challenges/Documents/emerging-from-the-mist.pdf>, информация получена 24 февраля 2015 года.

предприятий (МСП) и кредитовании малоимущих граждан под низкий или нулевой процент. Что касается спроса, повышение финансовой грамотности, а также расширение возможностей и прав потребителей могут способствовать увеличению спроса на финансовые услуги. Потоки денежных переводов могут сформировать реальный спрос на официальные банковские услуги, помогая охватить ими широкие слои населения. Снижение стоимости услуг денежных переводов, которая в соответствии с одним из целевых показателей целей устойчивого развития не должна превышать в 2030 году 5%, может, таким образом, внести вклад в повышение доступности финансовых услуг.

Сфера услуг в торговых соглашениях

29. Постепенная либерализация сектора услуг осуществляется на международном уровне в контексте Дохинского раунда многосторонних торговых переговоров, проходящих в рамках Всемирной торговой организации (ВТО)¹⁰. Ведущиеся в настоящее время переговоры по программе работы после Конференции на Бали, которая должна быть готова к июлю 2015 года, направлены на одновременное решение всех ключевых вопросов доступа на рынки сельскохозяйственной, несельскохозяйственной продукции и услуг. После подачи НРС коллективного запроса в феврале 2015 года было проведено совещание высокого уровня, на котором развитые и развивающиеся страны, имевшие соответствующую возможность, сообщили, в каких секторах и по каким способам поставки они намерены предоставлять услугам и поставщикам услуг из НРС преференциальный доступ. Тем временем 23 страны, на которые приходится 70% мировой торговли услугами, ведут плюрилатеральные переговоры по соглашению о торговле услугами. Предполагается, что соглашение по торговле услугами будет всеобъемлющим по своему охвату и будет строиться на принципах, которые легли в основу Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС), что позволит впоследствии превратить его в многосторонний инструмент, расширить круг его участников и отразить в нем существующие обязательства по автономной и преференциальной либерализации.

30. Положения, касающиеся торговли услугами, стали одним из основных элементов региональных торговых соглашений двадцать первого века, ориентированных на углубление интеграции и придание ей всеобъемлющего характера, а также делающих акцент на вопросах регулирования¹¹. Эти соглашения посвящены трансграничным мерам, касающимся, в частности, услуг и инвестиций, и, как правило, предусматривают более глубокий уровень обязательств, чем ГАТС. Особое внимание обращает на себя заключение двух мегарегиональных торговых соглашений между Европейским союзом и Соединенными Штатами: Соглашения о транстихоокеанском партнерстве и Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства. В этих соглашениях упор сделан на унификации сторонами режима регулирования, однако возникают опасения относительно того, что процесс согласования более высоких стандартов осложнит задачу их соблюдения для экспортеров из числа развивающихся стран. В заключенных в последнее время региональных торговых соглашениях важное ме-

¹⁰ Организации Объединенных Наций, 2014 год, "Доклад Генерального секретаря о международной торговле и развитии" (A/69/179), 23 июля; ЮНКТАД, 2014 год, "На пути к созданию благоприятной многосторонней торговой системы в интересах инклюзивного и устойчивого развития" (TD/B/C.I/MEM.5/5), 29 сентября.

¹¹ ЮНКТАД, 2014 год, "Услуги развития и торговли: регулятивные и институциональные аспекты" (TD/B/C.I/MEM.4/5) 3 февраля.

сто занимают различные отраслевые нормы регулирования ключевых секторов услуг – финансовых, телекоммуникационных, информационно-коммуникационных, транспортных и профессиональных.

III. Обзоры политики в сфере услуг: инструменты совершенствования регулирования и институтов

31. У развивающихся стран существуют возможности поставить услуги на службу диверсификации экономики, структурным преобразованиям и устойчивому развитию. Продуманные стратегии и меры регулирования, а также мощные институты могут способствовать созданию благоприятных внутренних условий. В силу многогранности и сложности сферы услуг эта задача не отличается простотой. Вопрос заключается в том, как определить оптимальный стратегический и регулятивный подход для сектора услуг, обеспечить последовательность проводимой политики и создать необходимый институциональный потенциал, не забывая при этом о законных интересах общества. Решения должны быть адресными и учитывать особенности каждой отдельной страны. Работа на данном направлении требует тщательного анализа опыта, накопленного в сфере услуг.

32. Проводимые ЮНКТАД обзоры политики в сфере услуг призваны дать методологию для анализа экономических результатов и институтов, регулирующих работу сектора, выявления узких мест и поиска практических путей их устранения в тех или иных конкретных условиях. Таким образом, обзоры политики в сфере услуг направлены на расширение возможностей директивных органов, органов регулирования и участников торговых переговоров из развивающихся стран работать над укреплением производственного и торгового потенциала в сфере услуг, повышением конкурентоспособности в масштабах всей экономики и достижением экономических, гуманитарных и социальных целей развития. Каждый обзор начинается с изучения общей экономической динамики развития национального сектора услуг. Далее акцент смещается в сторону углубленного анализа положения в конкретных секторах. Предметом анализа, помогающего оценить возможности и проблемы в данном секторе, являются сильные и слабые стороны, возможности и угрозы (или ССВУ).

33. Обзоры политики в сфере услуг координируются и проводятся ЮНКТАД вместе с находящейся в стране национальной группой экспертов, проводящих исследовательскую работу на месте. Эти эксперты – исследователи, ученые и представители государственных органов, должны иметь подготовку в сфере экономики, права и политики. Составной частью этого процесса является участие национальных заинтересованных кругов, представляющих необходимую для его проведения информацию и одобряющих принципиальные рекомендации. Контроль качества обеспечивается благодаря активному процессу обсуждения и представления замечаний группой экспертов в составе внутренних и внешних экспертов, а также непрерывному диалогу с национальными заинтересованными кругами. Многосторонняя процедура консультаций и утверждения результатов обеспечивает актуальность рекомендаций и принятие принципиальных решений. Обзор политики в сфере услуг включает в себя следующие основные шаги:

а) Официальное начало процесса обзора. Процесс начинается с получения официальной просьбы от соответствующей страны. На первом этапе определяется главный координатор в правительстве, который будет оказывать поддержку на протяжении всего процесса. Затем ЮНКТАД определяет круг ве-

дения обзора политики в сфере услуг, его цель, охват, приоритетные сектора и порядок проведения и в сотрудничестве с координатором назначает национальную группу экспертов.

b) Теоретическая оценка экономических показателей деятельности сектора услуг. ЮНКТАД проводит теоретическое исследование и готовит первоначальный доклад, содержащий всесторонний обзор экономики услуг и углубленный анализ проводимой политики, а также регулятивной и институциональной основ. Это исследование ложится в основу национального доклада о результатах обзора политики в сфере услуг.

c) Исследовательская работа на местах и многосторонние консультации. После завершения теоретического исследования начинается практическая исследовательская работа в стране, а также проведение многосторонних консультаций и первого раунда национальных рабочих совещаний, с тем чтобы получить необходимую информацию и узнать пожелания основных заинтересованных сторон. В основу консультаций ложатся выводы теоретического исследования и данные национальных обследований.

d) Последующая аналитическая работа и подготовка сводного доклада по итогам обзора политики в сфере услуг. Опираясь на результаты теоретического исследования и практической исследовательской работы на местах, ЮНКТАД совместно с национальной группой экспертов проводит последующий анализ и готовит проект сводного доклада. На этом этапе аналитические выводы дополняются последними количественными и качественными данными и сведениями, собранными в ходе практической исследовательской работы в стране и многосторонних консультаций, а также оценками и замечаниями, полученными в процессе непрерывного общения с национальными заинтересованными кругами и группой внешних экспертов.

e) Многосторонние консультации для утверждения выводов, рекомендаций и предлагаемых планов действий, сформулированных по итогам обзоров политики в сфере услуг. Сводный доклад выносится на рассмотрение заинтересованных национальных кругов в ходе еще одного раунда многосторонних консультативных рабочих совещаний. Рекомендации рассматриваются под критическим углом зрения с целью определения и проработки пакета согласованных практических рекомендаций. Заинтересованные национальные круги также формулируют план действий, выносимый на рассмотрение правительства.

f) Распространение результатов обзора на национальном и международном уровне. Обзоры политики в сфере услуг публикуются для придания широкой огласке. На международном уровне это служит углублению знаний и стимулированию обмена успешным опытом и вынесенными уроками в интересах выявления оптимальной национальной практики, которую следует поощрять в рамках целенаправленного межрегионального консультативного процесса, а также в ходе межправительственных обсуждений на министерском и техническом уровнях, например в рамках Всемирного форума по услугам, Комиссии по торговле и развитию и рассчитанных на несколько лет совещаний экспертов. На национальном уровне распространение результатов обзоров помогает формировать необходимую базу знаний, содействуя взвешенной и коллегиальной директивной деятельности по вопросам, имеющим отношение к услугам.

34. Наконец, от обзоров политики в сфере услуг ожидают, что они помогут ускорить и институционально оформить внутренний процесс формулирования, осуществления и обзора политики по вопросам услуг (диаграмма 7). При наличии плана действий в нем описываются четкая последовательность шагов и сроки проведения подобной реформы, по итогам которой на свет должен появиться национальный генеральный план в сфере услуг. Функцию регулярного мониторинга хода осуществления генерального плана и оценки последствий принимаемых мер могло бы взять на себя спонсирующее этот план правительственное министерство. Результаты мониторинга и оценки можно было бы представлять вниманию заинтересованных кругов, и они могли бы послужить основой при пересмотре генерального плана в сфере услуг.

Диаграмма 7

Генеральный план в сфере услуг: от осуществления к развитию



35. Следует обратить внимание на некоторые методологические вопросы. Во-первых, для оценки ситуации в сфере услуг требуются своевременные и подробные статистические данные. Сбор и обобщение этих данных неизбежно является эмпирическим процессом, специфичным для каждой страны и для каждого сектора. Более того, признавая трудности с получением достаточного объема данных для оценки, авторы методологии при проведении обследований среди национальных заинтересованных кругов полагаются на различные национальные и международные данные, аналитические инструменты и отраслевые вопросники.

Вставка 1

Обзоры политики в сфере услуг: возможность для пересмотра и совершенствования данных по услугам

В большинстве стран статистические данные по услугам являются довольно ограниченными. На международном уровне временные ряды данных по услугам по разным странам можно получить из нескольких источников. Эти данные полезны для измерения, расчета и оценки ключевых показателей, имеющих отношение к услугам, в том числе для анализа "выявленных сравнительных преимуществ (ВСП)", концентрации экспорта, диверсификации и товарного пространства. Можно назвать следующие полезные источники информации:

- UNCTADStat (Статистическая база данных ЮНКТАД);
- World Development Indicators (Мировые показатели развития, Всемирный банк);
- Balance of payments statistics (Статистика платежных балансов Международного валютного фонда);
- Trade in Services database (База данных по торговле услугами Всемирного банка);
- Trade in Value Added или TiVA database (База данных о торговле добавленной стоимостью ОЭСР-ВТО).

Поскольку сбор данных, необходимых для анализа положения в секторах услуг, ведется по достаточно широкому спектру и самыми разнообразными национальными учреждениями, группам экспертов на национальном уровне приходится консультироваться с различными национальными учреждениями и частными организациями, в том числе с торговыми палатами и торговыми и промышленными ассоциациями. При осуществлении деятельности в рамках обзоров политики в сфере услуг важно как можно раньше выявлять потребности в дополнительных данных, которые могут быть получены исключительно посредством опросов, анкетирования, посещений и бесед с представителями отдельных секторов.

36. Во-вторых, обзор политики в сфере услуг должен давать полное представление о политических и регулятивных рамках работы того или иного сектора услуг и помогать в выявлении возможных пробелов в регулировании и направлении реформ. Следует обращать внимание на то, имеют ли доступ на рынки и возможность конкурировать с отечественными компаниями иностранные фирмы. Для этого необходимо анализировать как горизонтальное, так и отраслевое законодательство. К законодательным и подзаконным актам общего применения относятся законы об иностранных инвестициях, коммерческих предприятиях, международных переводах, земельной собственности, валютном регулировании, въезде и пребывании физических лиц, конкуренции, государственных закупках, доступе к судам и арбитражу. Кроме того, опросы и собеседования позволят получить информацию о том, как законы и нормы регулирования применяются и работают на практике, равно как и о всех других предполагаемых торговых и инвестиционных ограничениях в сфере услуг.

37. В-третьих, в ходе обзора оценивается также институциональная основа того или иного сектора услуг. Объектом анализа должны стать основные государственные учреждения, осуществляющие регулирование в секторе, и их мандат, институциональные условия, эффективность и способность формулиро-

вать, контролировать и принимать меры регулирования. Анализ того, как органы регулирования взаимодействуют с другими государственными структурами, в том числе с органами по вопросам конкуренции, играет важную роль в оценке их способности обеспечивать последовательность принимаемых политических мер и в определении интересов национальных секторов услуг на международных торговых переговорах. Для оценки эффективности институтов могут проводиться обследования и опросы.

38. Межправительственные дискуссионные механизмы, особенно рассчитанное на несколько лет совещание экспертов по торговле, услугам и развитию, служат полезной платформой для экспертных дискуссий, позволяя обмениваться национальным опытом и вынесенными уроками и определять оптимальную практику в сфере услуг, торговли и развития. Они помогают формулировать принципиальные рекомендации по вопросам оптимальной практики, а также определять те области, где можно было бы углублять исследовательскую работу в интересах развития услуг. Во исполнение сформулированных рекомендаций были запущены несколько крупных исследовательских проектов и опубликованы их результаты¹². Во исполнение рекомендаций рассчитанного на несколько лет совещания экспертов, сформулированных в 2009 году, ЮНКТАД провела серию опросов инфраструктурных регуляторов и органов, занимающихся проблемами конкуренции¹³ (часть I – инфраструктурное регулирование и институты; часть II – торговля и экспорт инфраструктурных услуг), которые позволили получить полезную информацию о регулятивной и институциональной практике и проблемах.

IV. Оптимальная национальная практика в сфере услуг: извлеченные уроки

39. Обзоры политики в сфере услуг являются полезным инструментом, помогающим странам находить правильное сочетание политических мер для улучшения работы сектора услуг. Такие обзоры проводились по Бангладеш, Кыргызстану, Лесото, Непалу, Никарагуа, Парагваю, Перу, Руанде и Уганде (этапы I и II). Кроме того, ЮНКТАД имеет за плечами опыт более чем 20 лет работы по оказанию поддержки в проведении национальных оценок ситуации в сфере услуг в отдельных странах и регионах¹⁴, а также в разработке ориентированных на развитие основ торговой политики, в том числе в сфере услуг¹⁵. Этот опыт позволяет извлечь полезные уроки, которые помогут в выявлении наилучшей практики.

¹² UNCTAD, 2011 and 2012, *Services, Development and Trade: The Regulatory and Institutional Dimension of Infrastructure Services*, UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol. I, and UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol. II (New York and Geneva, United Nations publication); UNCTAD, 2011, *Services, Trade and Development*, UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5 (New York and Geneva, United Nations publication).

¹³ UNCTAD, 2014, *UNCTAD Surveys of Infrastructure Regulators and Competition Authorities*, UNCTAD/DITC/TNCD/2013/5 (New York and Geneva, United Nations publication).

¹⁴ Например, Индия, Иордания, Мексика, Сообщество по вопросам развития стран юга Африки и некоторые африканские страны.

¹⁵ Например, Ангола и Ямайка.

Межсекторальные уроки

40. Накопленный опыт указывает на ряд предпосылок для создания благоприятных национальных условий для развития секторов услуг, к числу которых можно отнести:

- a) последовательность и координацию политики;
- b) качественные институты и эффективное управление;
- c) принятие обоснованных политических решений;
- d) благоприятный производственный, технологический и деловой климат;
- e) подготовку квалифицированной рабочей силы.

41. Последовательность и координация политики. Горизонтальная и вертикальная координация секторальных политических инициатив играет важную роль в разработке последовательной общенациональной стратегии развития сектора услуг. Сформулированная в виде единого стратегического документа национальная повестка дня, направленная на стимулирование развития сектора услуг в целом и отдельных приоритетных подсекторов в частности, поможет оптимизировать общее влияние различных политических мер. Стратегии развития сектора услуг должны согласовываться с другими направлениями макроэкономической и иной смежной политики – торговой, инвестиционной, конкурентной, промышленной и социальной. Генеральная стратегия развития услуг должна учитывать различные экономические атрибуты отдельных подсекторов этой сферы, которые могут различаться с точки зрения создаваемой добавленной стоимости, уровня профессиональной квалификации кадров, информационной и технологической емкости, а также вклада в экономическое развитие.

42. Важно, чтобы меры политики в отношении отдельных подсекторов услуг были согласованными и принимались в правильной последовательности. Например, сотрудничество с частным сектором в целях поощрения инвестиций и конкуренции в сочетании с активной государственной политикой построения инфраструктуры ИКТ, развития высоких технологий, а также формирования эффективного спроса и развития системы образования сыграли важную роль в развитии сектора ИКТ в Республике Корея.

Вставка 2

Политика в области информационно-коммуникационных технологий в Республике Корея

В Республике Корея сектор ИКТ превратился в двигатель роста. Начиная с 2010 года, на протяжении четырех лет подряд страна занимала первое место по индексу развития электронно-цифровых технологий, публикуемому Международным союзом электросвязи. С середины 1990-х годов правительство разработало ряд генеральных планов построения информационного общества. С созданием фонда поощрения информатизации (1996 год) в стране появилась система, позволяющая реинвестировать доходы от ИКТ в этот сектор. Она позволила также осуществлять целевые инвестиции в сектор ИКТ. Кроме того, новые методы финансирования, позволяющие размещать инвестиции до завершения всех формальностей, и механизмы параллельных депозитов помогают привлекать частные инвестиции благодаря мобилизации государственных ресурсов, например в форме стартового капитала. Был открыт рынок широкополосного Интернета, где практика лицензирования и ценообразования сегодня не регули-

руется или не контролируется. Такое "невмешательство" способствует развитию конкуренции между поставщиками в предложении клиентам разных услуг. Усиление конкуренции привело к снижению тарифов, что, в свою очередь, привело к формированию дополнительного спроса. В 2000–2002 годах правительство проводило программы обучения населения пользованию Интернетом и повышения компьютерной грамотности, охватив ими 10 млн. человек, или 21% всего населения. В целях расширения пользования Интернетом среди населения распространялись недорогие компьютеры, и по всей стране было создано свыше 4 000 бесплатных информационных пунктов. Все школы были подключены к Интернету бесплатно или по льготному тарифу. Все эти усилия помогли сформировать высокий спрос и создать важнейшую кадровую инфраструктуру. С 2013 года за политику в сфере ИКТ отвечает Министерство науки, ИКТ и перспективного планирования.

43. Качественные институты и эффективное управление. Для проведения согласованной горизонтальной и вертикальной политики требуются благоприятные институциональные условия, позволяющие на основе межучрежденческой и многосторонней координации формулировать стратегические задачи, приоритеты и стратегии и распределять людские, финансовые и иные ресурсы. Для того чтобы быть эффективным, механизм межучрежденческой координации должен пользоваться поддержкой на высшем политическом уровне и располагать необходимыми юридическими полномочиями, ресурсами и потенциалом. Это предполагает наличие эффективных институциональных возможностей и требует поддержки усилий по их укреплению. В Перу создание межведомственного комитета и превращение национальной повестки дня в инструмент государственной политики может стать катализатором межучрежденческого сотрудничества.

44. Секторальные органы регулирования играют центральную роль в регулировании конкретных секторов, в первую очередь секторов инфраструктурных услуг. Хотя возможны самые разные институциональные модели, без органов регулирования невозможно обеспечить нейтральное, эффективное и благоприятствующее конкуренции регулирование. В частности, корректировка сферы действия регулятивных мандатов и расширение сотрудничества с другими органами регулирования требуются в секторах телекоммуникационных и информационно-коммуникационных услуг. В Гонконге, Китай, в результате слияния органов, регулировавших рынок услуг телерадиовещания и телекоммуникаций, было создано управление связи. В Уганде развитие мобильных банковских услуг потребовало улучшения координации деятельности органов, отвечающих за регулирование телекоммуникаций, финансового рынка и конкуренции, поскольку в связи с мобильными банковскими операциями возникают самые разные вопросы межсекторального регулирования, касающиеся в том числе защиты прав потребителей, интероперабельности и роуминга.

45. С учетом важной роли стандартизационной и гармонизационной деятельности международных органов, занимающихся вопросами стандартизации, международное и региональное сотрудничество приобретает для органов регулирования все большее значение. Региональное сотрудничество в сфере регулирования может способствовать разработке региональных стандартов и укреплению сотрудничества между органами регулирования в решении таких вопросов, как тарифы роуминга. В Центральной Америке разработку и гармонизацию норм регулирования в сфере телекоммуникаций координирует Региональная техническая комиссия по телекоммуникациям.

Вставка 3

Опросы инфраструктурных регуляторов и органов по вопросам конкуренции, проводимые ЮНКТАД

Эти опросы позволяют получить полезную информацию о ключевых параметрах работы органов регулирования. Их результаты свидетельствуют о том, что независимые органы регулирования являются наиболее автономными, в то время как независимые консультативные органы, подотчетные государственным министерствам, в своей деятельности не столь самостоятельны; наименьшей независимостью обладают занимающиеся вопросами регулирования департаменты государственных министерств. Большей независимостью регуляторы, как правило, пользуются в сфере телекоммуникационных и финансовых услуг и меньшей – в сфере транспорта и водного хозяйства. Более того, органы, созданные на основе основополагающих законодательных актов или конституции страны, обычно демонстрируют большую самостоятельность, чем органы, учрежденные на основании вспомогательных нормативных актов. В большинстве случаев бюджет и/или доходы органов регулирования формируются за счет государственных средств. Органы, занимающиеся регулированием перевозок и конкуренции, существуют главным образом за счет государственного финансирования. Источником доходов регуляторов в энергетическом секторе в основном являются продажи, а в телекоммуникационном – лицензионные сборы.

46. Принятие обоснованных политических решений. Залогом принятия обоснованных политических решений является наличие достоверных данных. Меры по совершенствованию сбора, обработки и анализа данных по услугам должны занимать видное место в повестке дня национальных органов регулирования. В Бразилии Комплексная система информации о внешней торговле услугами и нематериальными активами (СИСКОСЕРВ) служит примером инновационного подхода, открывая возможности для сотрудничества между странами Юга. Эта система позволяет надлежащим образом классифицировать услуги на основе Классификации основных продуктов (КОП) Организации Объединенных Наций. Помимо этого, она позволяет собирать статистические данные по четырем способам поставки услуг. В СИСКОСЕРВ поступает обязательная отчетность хозяйствующих субъектов по всем операциям между резидентами и нерезидентами. Функционированию этой системы помогает мощная институциональная база, сформированная на основе президентского указа и опыта страны в области электронного управления и использования электронных платформ.

47. Благоприятный производственный, технологический и деловой климат. Координация мер на уровне предложения с целью формирования производственной базы и потенциала в сфере услуг представляет собой главную составляющую благоприятного национального климата в данной области. Развитие производственных кластеров может способствовать сотрудничеству и координации между компаниями и экономии за счет масштабов производства, позволяющей снизить производственные издержки и повысить конкурентоспособность, в интересах более тесной интеграции в те сегменты региональных и глобальных производственных цепочек, где создается более высокая добавленная стоимость. Такая политика в первую очередь отвечает интересам МСП, например тех, которые занимаются оказанием компьютерных услуг. Расширение национальной инновационной системы также является важным фактором, помогающим интеграции фирм в те сегменты глобальной производственной кооперации, где выше доля добавленной стоимости. По итогам обзора политики в сфере услуг Перу в качестве стратегии развития компьютерных услуг было ре-

комендовано создать технологический инновационный центр по производству программного обеспечения. Вывод неформального сектора экономики из тени может способствовать созданию благоприятных условий, поскольку многие микропредприятия и МСП стали заложниками неформального сектора, и вырвавшись оттуда, МСП смогут укрепить свои связи с остальной экономикой. Можно пойти по пути налоговых реформ, с тем чтобы снизить налоговую нагрузку на МСП, а также предложить им иные стимулы для выхода из тени, например, включив их в систему социальной защиты.

48. Подготовка квалифицированной рабочей силы. Нехватка квалифицированной рабочей силы остается главным препятствием для развития таких основных на современных знаниях и технологиях услуг, как компьютерные, деловые и профессиональные услуги. Залогом развития этих секторов и совершенствования их производственной деятельности является хорошо продуманная образовательная стратегия, помогающая лучше увязать профессиональную структуру населения с потребностями в рабочей силе. Налаженная связь и диалог между научными кругами, бизнесом и директивными органами облегчает выявление кадровых пробелов и путей их восполнения, например в рамках программы старших курсов высших учебных заведений. Соглашения с зарубежными университетами о научных обменах и развитие системы международной аккредитации национальных университетов поможет улучшить учебные программы и добиться их более широкого признания. Важнейшую роль в расширении предложения рабочей силы, особенно на рынке услуг, основанных на информационных технологиях, играет изучение английского языка.

Отдельные секторальные вопросы

49. В сфере телекоммуникационных услуг одним из важнейших вопросов на повестке дня органов регулирования является обеспечение их общедоступности в целях преодоления цифрового разрыва. Для этого можно задействовать самые разные меры – обязательства о предоставлении всеобщего доступа, стимулы и фонды. В Парагвае ограниченность доступа усугубляется высокими транспортными издержками, связанными с отсутствием у страны выхода к морю. В плане подключения к подводной кабельной сети Парагвай зависит от своих соседей. Эту проблему призван решить Национальный план развития телекоммуникаций, который устанавливает инвестиционные целевые показатели и поощряет государственно-частное партнерство в прокладке на большие расстояния оптоволоконных кабелей для подключения к широкополосной связи. В рамках разработанной стратегии предусмотрено субсидирование необходимой инфраструктуры из средств Фонда обеспечения всеобщего доступа. Спрос на телекоммуникационные услуги можно также стимулировать посредством создания беспроводных сетей и субсидирования подключения к ним, поощрения учебно-подготовительных программ, использования механизмов государственных закупок и стимулирования использования подобных услуг государством (например, через программы электронного правительства).

50. Координация секторального регулирования и политики в области конкуренции приобретает все большее значение. Очень актуальной такая координация работы телекоммуникационного регулятора и органа, занимающегося проблемами конкуренции, является в Уганде. Последний выносит не имеющие обязательной силы предварительные заключения, предлагая их на рассмотрение отраслевых органов регулирования. Несмотря на новизну законодательства по вопросам конкуренции в Парагвае, его применение должно координироваться с Национальной телекоммуникационной комиссией, известной под испанским

акронимом КОНАТЕЛ. Меры регулирования должны обеспечивать доступ по конкурентным тарифам к существующим сетям, искоренение или уменьшение масштабов эксклюзивной практики, а также поощрение конкуренции ex ante и ex post. Упрощение административных процедур выдачи лицензий и разрешений облегчает появление на рынке новых операторов. В Никарагуа такое упрощение процедур может привести к появлению единой лицензии для поставщиков телекоммуникационных услуг.

Вставка 4

Обзор политики в секторе информационно-коммуникационных технологий Руанды

Начиная с 2008 года, сектор ИКТ в Руанде демонстрирует бурный рост. В Программе развития Руанды до 2020 года содержится призыв повышать доступность ИКТ для населения и готовить его к переходу на электронные услуги, в том числе в сфере управления, образования и укрепления потенциала. Правительство последовало рекомендациям обзора, разработав национальный проект развития магистральных сетей в целях повышения доступности широкополосной связи и совершенствования инфраструктуры во всех районах страны. После 2011 года к национальной магистральной оптико-волоконной сети были подключены все 30 районов и девять пограничных пунктов. Кроме того, правительство провело переговоры с компаниями, обслуживающими подводные оптико-волоконные кабели, на предмет финансирования работ по подключению к ним государственных учреждений и повышению пропускной способности сети. В то же время отсутствие у страны доступа к морю не может не отражаться на секторе ИКТ, повышая стоимость подключения к международным магистральным сетям связи, таким как Восточноафриканская система подводных кабелей, известная как EASSy. В результате стоимость услуг ИКТ в Руанде выше, чем в других странах Восточноафриканского сообщества.

51. Если говорить о финансовых услугах, финансовый сектор в Парагвае в последние 10 лет рос в среднем на 9% в год. Несмотря на такой прогресс сектора, задачи сделать финансовые услуги общедоступными и облегчить финансирование МСП в полной мере выполнить не удалось. Центральный банк создает кредитное бюро для выравнивания информационной асимметрии, которая ведет к углублению неравенства в сфере финансирования, разрабатывая закон о гарантийном фонде и сотрудничая с секретариатом органа по защите прав потребителей в запуске проектов повышения финансовой грамотности. Кроме того, по инициативе Центрального банка появились простейшие сберегательные счета, которые упрощают открытие депозитов в банке, не устанавливая минимальных требований к начальной сумме и минимальному среднему уровню остатков. Открытие счета может осуществляться при помощи электронных средств, таких как мобильный телефон, и не требует личного присутствия клиента.

52. Сектор финансовых услуг в Никарагуа является небольшим и высококонцентрированным. В нем активно работают всего лишь семь банков, из которых четыре контролируют 90% рынка. После либерализации и закрытия Банка развития кредитование и другие финансовые услуги так и не стали доступны для большей части населения и МСП. Показатель финансового проникновения (общий объем кредитов/ВВП) в 2012 году составлял 27%, т.е. был намного ниже 40–50%, характерных для других стран схожего размера. Вместо поддержки инвестиционной и производственной деятельности финансовые учреждения старались очень внимательно отбирать потенциальных клиентов, предлагая главным образом потребительские и торговые кредиты. По итогам обзора поли-

тики в сфере услуг Никарагуа было предложено преобразовать в полноценный банк развития государственный банк "Продускамос", главная цель которого заключается в поддержке микро-, малых и средних производственных сельскохозяйственных и промышленных предприятий. С учетом ограниченности ресурсов банка "Продускамос" капитальная база нового банка развития в идеале должна быть смешанной.

53. В Лесото охват финансовыми услугами населения является довольно высоким и составляет 81%, хотя разрыв между городом и селом остается существенным: 58% в городе и 30% на селе. По-прежнему ощущается нехватка специализированных учреждений, которые делали бы финансирование легкодоступным для малых, средних и микропредприятий (МСП). В результате в 2012 году в стране был принят Закон о финансовых учреждениях, который призван устранить недостатки, выявленные в ходе обзора политики в сфере услуг Лесото, и реформировать действующие фрагментарные нормы регулирования. Для совершенствования сбора и анализа данных в соответствии с новым законом была создана новая версия системы отчетности финансовых учреждений. Положения о кредитной отчетности 2013 года ставят целью устранить выявленные в ходе обзора политики в сфере услуг недостатки, связанные с отсутствием центрального кредитного репозитория, что не дает физическим лицам и МСП привлекать заемные средства для финансирования инвестиций. Необходимо создать национальную систему идентификации для физических лиц и финансовой отчетности для МСП, которая позволила бы отслеживать их кредитную историю и повысить доступность кредитования. Кроме того, для облегчения кредитования МСП правительство в сотрудничестве с четырьмя коммерческими банками создало долевого гарантийный фонд, принимающий на себя и распределяющий риски невозврата выданных займов.

V. Вывод и вопросы для обсуждения

54. Проводимые ЮНКТАД обзоры политики в сфере услуг служат для стран методологическим инструментом оценки и анализа состояния экономики услуг и торговли услугами, а также разработки оптимальных политических мер и норм регулирования и создания прочной институциональной базы, позволяющей использовать потенциал сектора услуг в интересах развития. Рассмотренные уроки дают представление о сходствах и различиях в национальном опыте и избранных подходах. Обмен опытом, успешными примерами и извлеченными уроками поможет лучше понять те факторы, от которых зависит поиск оптимальных политических мер, норм регулирования и институтов.

55. Эксперты могли бы рассмотреть, например, следующие вопросы:

- a) Каким образом услуги, экономика и торговля могут способствовать достижению целей устойчивого развития?
- b) Каковы главные препятствия, сдерживающие развитие услуг и торговли услугами?
- c) Как меры политики и нормы регулирования влияют на результаты работы сектора услуг?
- d) Какова роль органов регулирования и рамочных механизмов управления?
- e) Как повысить эффективность предприятий сектора услуг, особенно МСП?

- f) Как обеспечить общедоступность важнейших услуг, в том числе финансовых?
 - g) Каким должен быть оптимальный подход к либерализации торговли и нормам регулирования?
 - h) Какие данные требуются директивным органам для принятия продуманных решений по вопросам услуг и как можно улучшить сбор статистики по данному сектору?
-