



Экономические и

социальные вопросы

Обзор мирового экономического  
и социального положения, 2010 год

# Переоснащение мирового развития

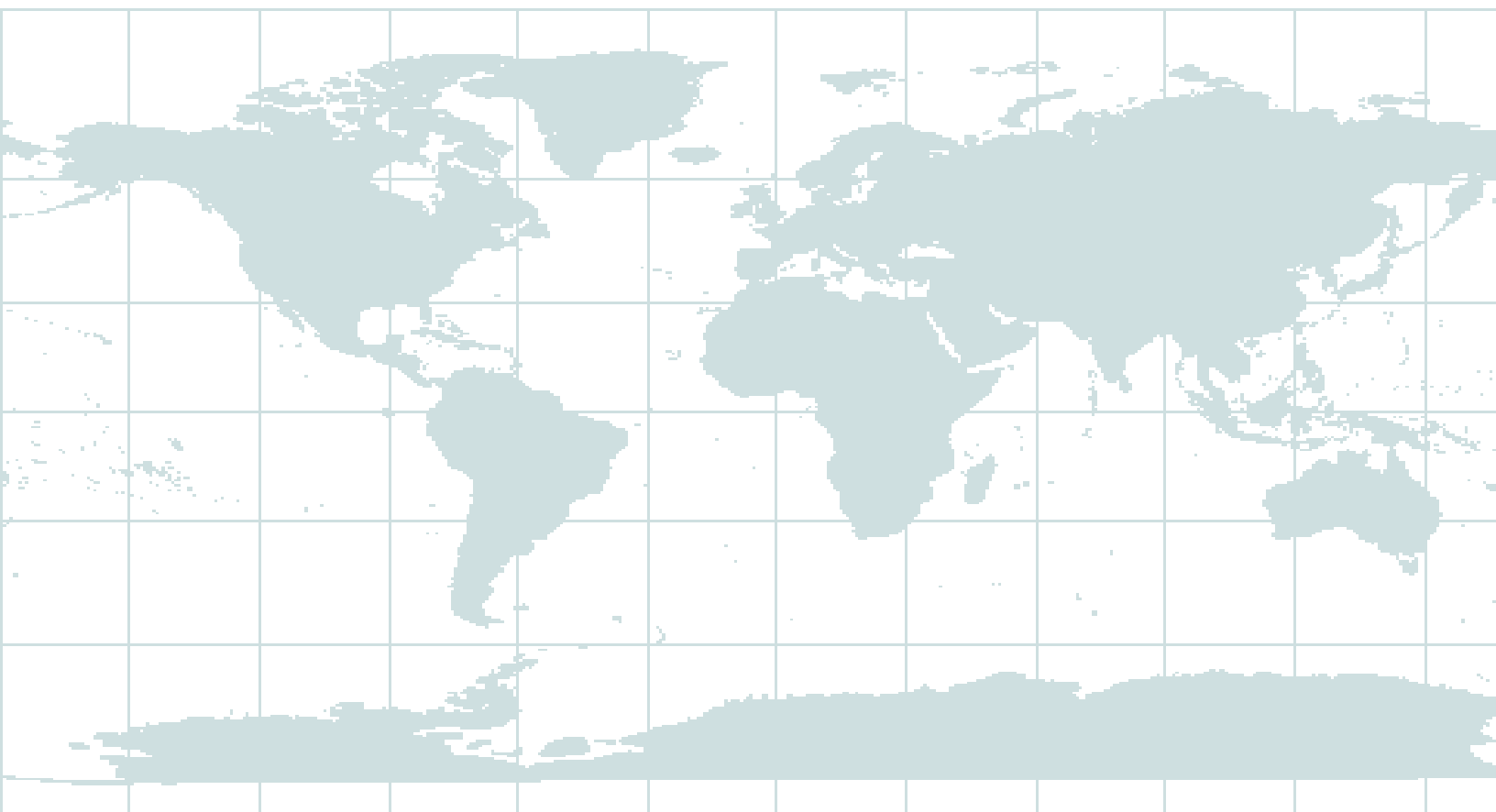


Организация  
Объединенных Наций

Департамент по экономическим и социальным вопросам

Обзор мирового экономического и социального  
положения, 2010 год

# Переоснащение мирового развития



Организация Объединенных Наций  
Нью-Йорк, 2011 год

## ДЭСВ

Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций является важным связующим звеном между глобальной политикой в экономической, социальной и экологической областях и действиями на национальном уровне. Департамент работает в трех основных взаимосвязанных областях: i) сбор, формирование и анализ разнообразных экономических, социальных и экологических данных и информации, на которые государства — члены Организации Объединенных Наций опираются при рассмотрении общих проблем и анализе вариантов программных мер; ii) содействие переговорам между государствами-членами в различных межправительственных органах по выработке совместных действий для решения существующих или новых глобальных проблем; и iii) консультирование заинтересованных правительств относительно путей и средств реализации программных инициатив, разработанных в ходе конференций и встреч Организации Объединенных Наций на высшем уровне, в программы на уровне стран и содействие посредством технической помощи наращиванию национального потенциала.

## Примечание

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр.

E/2010/50/Rev.1

ST/ESA/330

Издание Организации Объединенных Наций

Авторское право © Организация Объединенных Наций, 2011 год

Все права защищены

## Предисловие

Глобальный финансовый кризис выявил серьезные недостатки не только в мировой экономике, но и в системе глобального экономического управления. К счастью, в мерах реагирования на этот катаклизм возобладал удивительный дух мультилатерализма. В общем и целом большинство стран воздержались от принятия протекционистских мер. Правительства ввели комплексы мер по стимулированию экономики, сохранили на низком уровне процентные ставки и обеспечили дополнительное финансирование Международного валютного фонда и Всемирного банка в целях оказания помощи нуждающимся странам. Эти усилия резко контрастируют с подходом 1930-х годов, когда политика «разорения соседа» столкнула мировую экономику в длительную депрессию и углубила политический кризис, который привел ко Второй мировой войне.

Тем не менее столь обнадеживающий мультилатерализм не смог скрыть недостатки тех институтов и сводов правил, которые в значительной мере формировались более 60 лет назад. С того времени международная обстановка значительно усложнилась, а страны стали гораздо более взаимозависимыми. Изменились и международные экономические отношения, в связи с тем что значительное число развивающихся стран оказывают все большее влияние на мировую экономику, причем эта тенденция вероятнее всего продолжится. При этом, однако, нам всем следовало бы озаботиться тем фактом, что еще большее число развивающихся стран отстают в развитии, а крайняя нищета остается весьма распространенным явлением. Глобальные продовольственные и финансовые кризисы вызвали значительные затруднения в достижении Целей развития тысячелетия и стали горьким напоминанием о том, что стабильная мировая экономическая среда является важнейшим предварительным условием прогресса человечества. В грядущие десятилетия можно ожидать климатических изменений и демографических перемен, включая миграцию и старение населения, которые приведут к еще большей реорганизации моделей мирового развития.

В издании *Обзора мирового экономического и социального положения* этого года дается критическая оценка проблем в области развития и выявляются недостатки и пробелы в глобальных механизмах управления экономикой. В нем также указываются перспективные направления реформ, включая: укрепление потенциала правительств в выработке и осуществлении национальных стратегий развития; расширение мер по обеспечению согласованности официальной помощи в целях развития с национальными приоритетами; а также укрепление международных торговых и финансовых систем, с тем чтобы страны с ограниченными возможностями могли успешно интегрироваться в глобальную экономику.

Осуществление этих и других связанных с ними инициатив будет нелегким делом: нам нужен новый тип мышления и новый баланс между процессами принятия решений на национальном и глобальном уровнях. Именно в этом духе данный *Обзор* предлагает идеи в отношении того, как международное сообщество могло бы пойти курсом на достижение более сбалансированной и устойчивой глобализации, а также

более безопасного, более процветающего и более справедливого мира для всех людей. Поэтому я предлагаю вниманию аудитории по всему миру тот массив информации и анализа, который собран в этом издании.

A handwritten signature in black ink, reading "Ki Moon Van". The signature is written in a cursive, flowing style with a long horizontal stroke at the end.

Пан Ги Мун  
*Генеральный секретарь*

## Выражение признательности

*Обзор мирового экономического и социального положения* — это главное ежегодное издание по основным проблемам развития, подготавливаемое Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций (ДЭСВ ООН).

Общий надзор и руководство подготовкой Обзора этого года осуществлял Роб Вос, директор Отдела анализа и политики в области развития (ОАПР) ДЭСВ ООН. Группу, готовившую документ, возглавлял Мануэль Ф. Монтес. В основную группу ОАПР вошли: Кристина Бодуроглу, Назрул Ислам, Алекс Джулка, Марианджела Парра-Ланкурт, Владимир Попов и Шари Шпигель. Общую административную и статистическую поддержку при подготовке доклада оказали Лидия Гатан и Николь Хант. Замечания по содержательной части представили Франк Шредер из Управления по финансированию развития и Марион Бартелеми из Управления ДЭСВ ООН по поддержке Экономического и Социального Совета и координации.

Мы с благодарностью отмечаем вклады в предварительные исследования, которые внесли Тони Аддисон, Ченнинг Арндт, Сара Кук, Джованни Андреа Корниа, Джейн Д'Ариста, Дерресе Дегефа, Геске Дейкстра, Дэниел Дрейч, Луи Эммерей, Коркут Эртюрк, Валпи Фитцджералд, Джеймс Гэлбрейт, Мэрилин Гриндл, Сара Хсю, Нагеш Кумар, Тандика Мкандавайр, Дипак Найар, Эммануэль Ннадозие, Альфредо Саад-Фильо, Финн Тарп, Лэнс Тейлор, Даниель Тительман, Джон Той и Рольф ван дер Хувен. Качество доклада также выиграло от бесед с сотрудниками Экономической комиссии для Африки (ЭКА), Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Международной организации труда (МОТ), Международного научно-исследовательского института экономики и развития Университета Организации Объединенных Наций (МНИИЭР УООН) и Научно-исследовательского института при Организации Объединенных Наций для социального развития (ЮНРИСД). В дополнение к этим вкладам мы также должны поблагодарить за предоставление своих соображений и других участников двух семинаров, организованных в рамках подготовки этого доклада, такими участниками являются Йылмаз Акъюз, Тарик Банури, Рой Калпепер, Мартин Кхор, Ричард Козул-Райт, Хосе Антонио Окампо, Ризаль Рамли, Шахра Разави и Лань Сюэ.

Весьма полезное общее руководство осуществлял Джомо Кваме Сандарам, помощник Генерального секретаря по экономическому развитию ДЭСВ ООН.



# Общий обзор

## Глобализация на перепутье

Мировой экономический кризис 2008–2009 годов выявил системные сбои в функционировании финансовых рынков и серьезные недостатки в основополагающих процессах выработки экономической политики. Быстрое распространение последствий финансового краха в Соединенных Штатах Америки практически по всему миру развившееся в сокращении числа рабочих мест и исчезновении источников средств к существованию, стало наглядным свидетельством взаимосвязей в мировой экономике. К тому же финансово-экономический кризис наложился на ряд других кризисов. Стремительный рост цен на продовольствие и энергоресурсы на мировых рынках, которые при этом отличались значительной неустойчивостью, стал свидетельством недостаточного внимания, уделявшегося на протяжении десятилетий сельскохозяйственному производству, и неспособности обуздать рынки энергоресурсов, приобретающие более спекулятивный характер. Изменение климата уже сейчас представляет собой очевидную угрозу, и его последствия начинают ощущаться во многих регионах мира в форме более частых и интенсивных засух и чересчур сильных дождей; последствия этого процесса усугубляют другие кризисы.

Эти многочисленные драматические процессы разворачиваются одновременно и выявляют серьезные недостатки в механизмах глобального управления, используемых нами для борьбы с этими явлениями. Хотя горячее желание как можно скорее выйти из экономического кризиса вполне понятно, восстановление «траектории роста» будет означать возврат к неустойчивой модели глобального развития. Для обеспечения долгосрочного будущего процветания во всем мире необходимо осуществить кардинальные реформы механизмов управления мировой экономикой и выработать новую парадигму мирового экономического развития.

Одним из аспектов этой новой парадигмы должна быть ориентация на обеспечение устойчивого развития, что предполагает сбалансированное сочетание деятельности по наращиванию материального богатства с защитой природной среды и обеспечением социального равенства и справедливости, а не нацеленность исключительно на достижение экономического роста и наращивание частных материальных благ на основе действия рыночных механизмов. Необходимо будет выработать глобальные решения глобальных проблем, а поскольку эти проблемы взаимозависимы, потребуется обеспечить высокую степень согласованности принимаемых мер в области политики на самых разных уровнях, с тем чтобы международное сообщество могло добиться множественных целей, связанных со справедливым и устойчивым глобальным развитием. С учетом сложности глобальных проблем, выработать такие решения будет непросто: для этого потребуется кардинально пересмотреть весь подход и установить новый баланс между процессами принятия решений на национальном и глобальном уровнях.

Переоснащение глобального развития по этому принципу является основной темой *Обзора мирового экономического и социального положения* в этом году. Авторы



исследования не ставили перед собой цели предложить примерный план действий; а попытались сформулировать идеи, которые могли бы лечь в основу нового согласованного «инструментария» для определения направлений политики в области развития и международного сотрудничества.

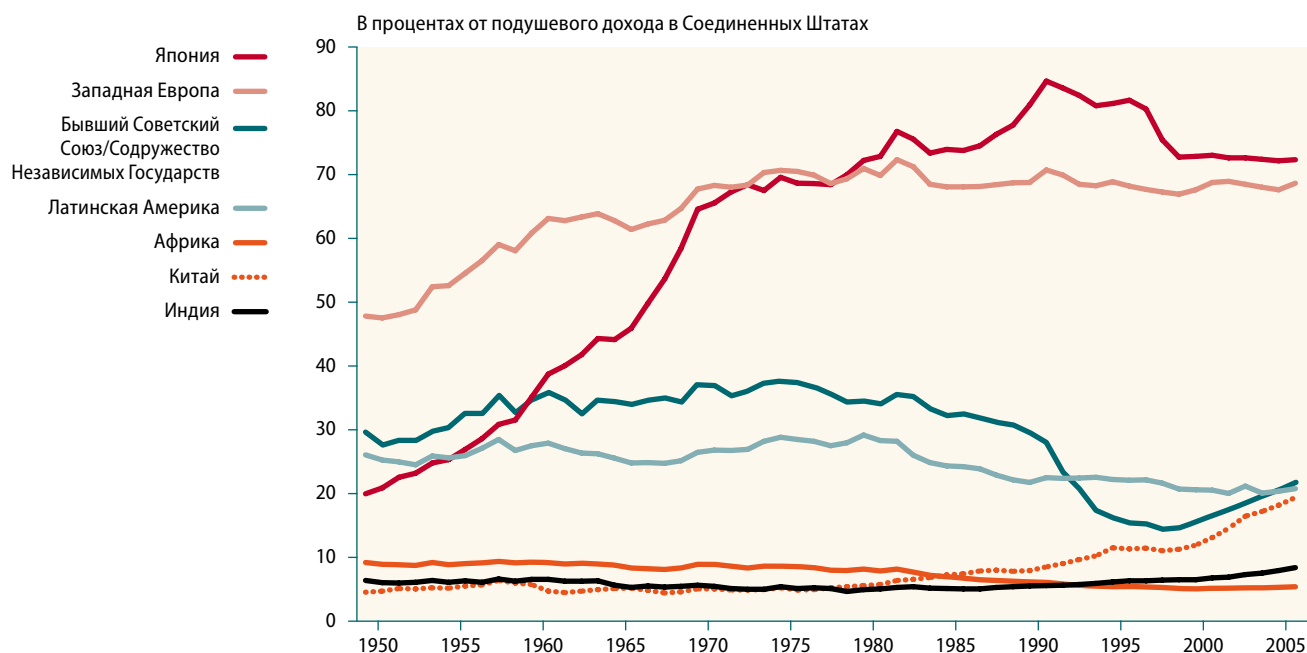
## Времена меняются

Нынешние проблемы возникли в момент, который вполне может стать водоразделом в истории. В обозримом будущем определяющую роль, вероятно, будут играть четыре радикальных изменения в мировой экономике.

Во-первых, в мировой экономике происходят важные подвижки. Высокие темпы роста в развивающихся странах Азии меняют соотношение сил в мировой экономике. Данный процесс, по всей видимости, будет продолжаться. При этом, если целому ряду развивающихся стран (главным образом, в Азии) удалось существенно приблизиться по уровню жизни к развитым странам, в других странах, особенно в Африке, разрыв еще больше увеличился (диаграмма О.1). Число неимущих, живущих менее чем на 1,25 долл. в день, по миру в целом сократилось с 1,8 млрд. человек в 1990 году до 1,4 млрд. человек в 2005 году, однако это сокращение практически полностью было достигнуто за счет Китая. В странах Африки к югу от Сахары и в странах Южной Азии число бедных в абсолютном выражении увеличилось (диаграмма О.2). В то же время с начала 1980-х годов практически во всех странах наблюдается усиление неравенства по доходам.

Диаграмма О.1

### Продолжающийся процесс глобальной дивергенции доходов<sup>а</sup>, 1950–2007 годы



**Источник:** Angus Maddison «Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1-2006 AD» (2008). Размещено по адресу: [www.ggd.net/maddison/Historical\\_Statistics/horizontal-file\\_09-2008.xls](http://www.ggd.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_09-2008.xls).

<sup>а</sup> Измеряется как отношение национального или регионального дохода на душу населения к соответствующему показателю в Соединенных Штатах Америки. Первоначальные значения рассчитаны в международных долларах 1990 года по методу Гири-Хамиша.

Преодоление этой тенденции к глобальной экономической дивергенции, с тем чтобы не допустить превращения данного процесса в новый источник напряженности и незащищенности, станет одной из главных задач на предстоящие десятилетия.

Во-вторых, в ближайшие десятилетия заметное влияние на усиление глобальной взаимозависимости будут оказывать демографические тенденции. Ежегодно население мира увеличивается более чем на 70 млн. человек. Это означает, что к 2050 году мировая экономика должна быть в состоянии обеспечить достойный уровень жизни для более чем 9 млрд. человек, 85 процентов из которых будут проживать в развивающихся странах (диаграмма О.3). Прогресс в развитии человеческого потенциала во всем мире способствует резкому снижению уровня смертности и дает людям возможность жить дольше. В результате население мира быстро стареет. К 2050 году каждый четвертый житель развитых стран и каждый седьмой житель стран, которые в настоящее время считаются развивающимися, будет старше 65 лет. Это тяжким бременем ляжет на системы пенсионного обеспечения и здравоохранения. Кроме того, сокращение численности и старение населения в развитых регионах может привести к значительному усилению миграционных потоков по сравнению с нынешней ситуацией.

В-третьих, обеспечение растущего населения мира достигается отчасти за счет ухудшения состояния природной среды. Уничтожено около половины лесного покрова, быстро истощаются источники грунтовых вод, сокращение биологического разнообразия уже достигло грандиозных масштабов, а в результате сжигания ископаемого топлива ежегодно в атмосферу выбрасывается около 30 млрд. тонн двуокиси углерода. Таким образом, рост благосостояния человечества достигается ценой огромных экологических издержек, имеющих глобальные последствия. Это наглядно иллюстрирует угроза изменения климата, причем, как показано в *Обзоре мирового эконо-*

Диаграмма О.2

**Дивергенция в темпах сокращения масштабов нищеты<sup>а</sup>, 1981, 1990 и 2005 годы**

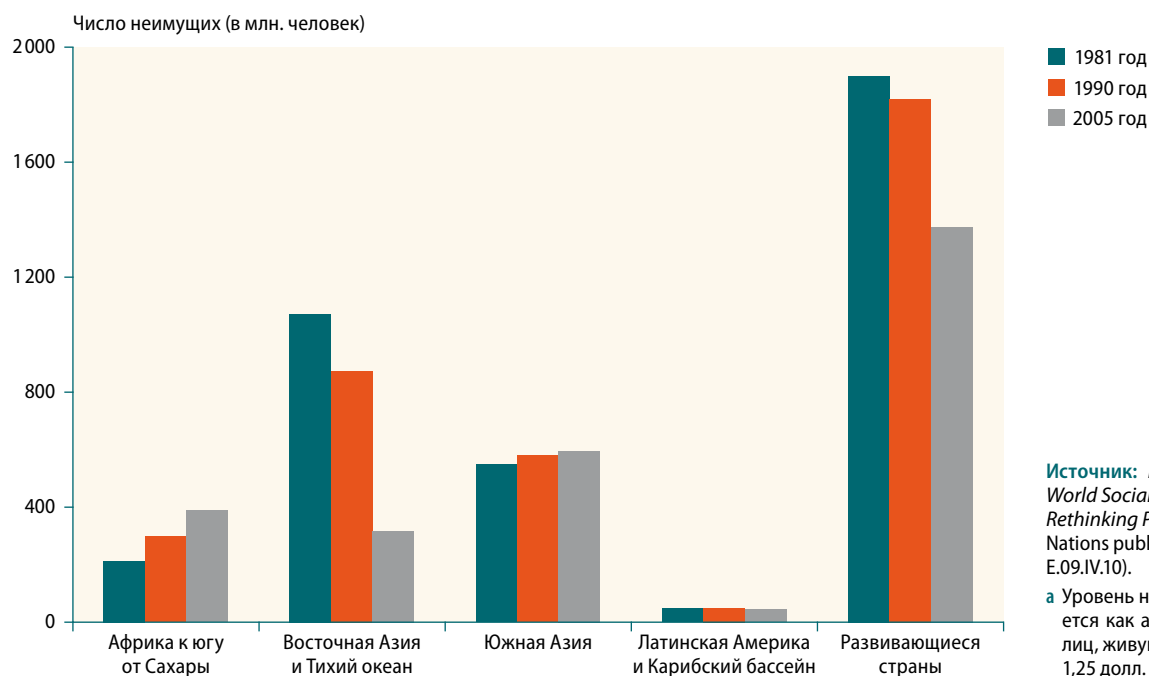
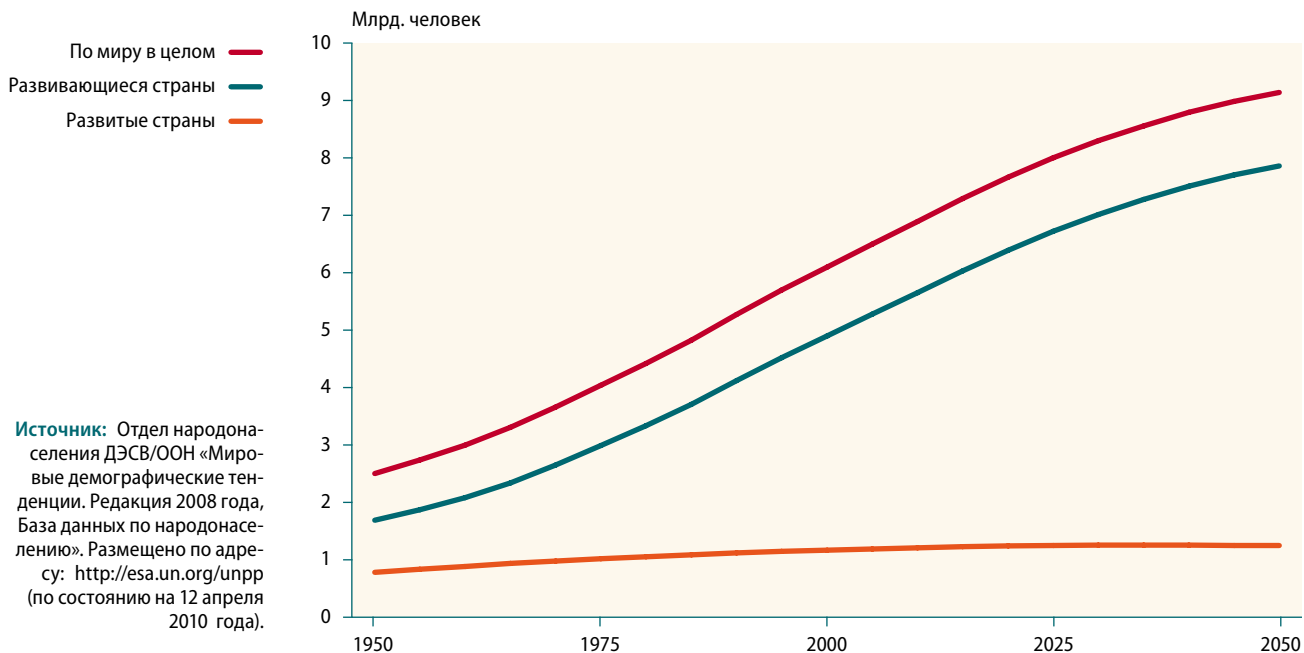


Диаграмма О.3  
Рост населения мира, 1950–2050 годы (млрд. чел.)



мического и социального положения 2009 года, сдерживание этой угрозы потребует радикальной трансформации энергетических систем, процессов промышленного производства и инфраструктуры.

В-четвертых, экономические процессы характеризуются все более сильной взаимосвязью на глобальном уровне. Сельскохозяйственное и промышленное производство все чаще осуществляется в рамках практически не регулируемых глобальных цепочек добавленной стоимости, в которых доминирующее положение занимают международные компании. Мировой кризис ясно показал, насколько взаимосвязаны финансовые рынки и насколько быстро последствия проблем, возникающих в одной части системы, могут вызвать потрясения в других местах. Изменение климата и растущие миграционные потоки — это проблемы, имеющие глобальные последствия. В то же время стратегии, нормы и учреждения, регулирующие эти процессы, в основном носят национальный характер, а глобальные механизмы отличаются высокой фрагментарностью. В отсутствие реформы напряженность между процессами принятия решений на национальном и глобальном уровнях будет усиливаться.

Вопрос заключается в том, как реформировать учреждения, занимающиеся глобальным управлением, с тем чтобы они могли лучше обеспечивать согласованное решение этих проблем, оставляя при этом странам и народам достаточную свободу выбора, чтобы они могли самостоятельно определять свою судьбу.

### Смена парадигм развития

Послевоенный период характеризовался кардинальными изменениями подхода к осмыслению причин роста и развития. Нынешний мировой кризис стал причиной очередного пересмотра традиционных подходов. В 1950-е и 1960-е годы считалось,

что обязательным условием развития является ведущая роль правительств в отмене определенных ограничений, сковывающих рост и развитие, например путем направления государственных инвестиций на цели строительства инфраструктуры, проведения протекционистской торговой и промышленной политики для содействия развитию импортозамещающего производства и наращивания предпринимательского потенциала и путем привлечения ресурсов по линии помощи в целях развития для решения проблемы нехватки иностранной валюты.

Такая политика, безусловно, способствовала экономическому росту, причем иногда, как, например, в отдельных районах Азии, она обеспечила достижение поступательного процесса, однако во многих других случаях успехи были гораздо скромнее. Неспособность создать предприятия, которые после десятилетий государственной поддержки научились бы выживать самостоятельно, эффективно справляться с нехваткой иностранной валюты и обеспечивать достаточно высокий уровень занятости, заставила пересмотреть вопросы политики и сотрудничества в сфере развития. Так, например, «подход к обеспечению развития на основе удовлетворения базовых потребностей» предусматривал переориентацию государственных мер вмешательства по оказанию прямой поддержки созданию новых рабочих мест и обеспечению доступа всего населения к социальным услугам. В рамках другого подхода предлагалось вообще пересмотреть роль правительств в управлении экономическим развитием. Считалось, что своим вмешательством и неэффективным расходованием бюджетных средств правительства искажают действия рыночных сил. По мнению сторонников этого подхода, в стратегиях развития государство должно уделять больше внимания поддержанию макроэкономической стабильности и значительно повысить роль нерегулируемых рынков и частной инициативы не только в производственной деятельности, но и в предоставлении социальных услуг. Этот подход, который стал доминирующей парадигмой в 1980-е и 1990-е годы, обычно называют Вашингтонским консенсусом, поскольку он отражает политический подход многосторонних учреждений и руководителей, базирующихся в Вашингтоне, О.К.

Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принятая Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 55/2 от 8 сентября 2000 года, стала свидетельством возврата к мнению о том, что стратегии роста на базе рыночных сил сами по себе не в состоянии обеспечить решение проблемы повсеместной нищеты и что для обеспечения адекватного уровня медицинского обслуживания и образования и недопущения социальной изоляции множества людей необходимы хорошо функционирующие институты и эффективная социальная политика. Мировые продовольственный, энергетический и финансовый кризисы, выявившие системные недостатки, неизбежно присущие функционированию нерегулируемых глобальных рынков, заставили правительства включиться в борьбу с этими кризисами, причем принимаемые ими меры противоречат расхожим постулатам, лежащим в основе Вашингтонского консенсуса.

## **Глобализация и пространство для маневра в национальной политике**

Простых рецептов, гарантирующих успешное развитие, не существует. Очевидно, что ни одну из доминировавших на том или ином этапе парадигм развития нельзя считать беспроигрышным способом обеспечения успешного развития. В 1980-е и 1990-е

годы в ряде стран Азии отмечались высокие темпы поступательного экономического роста, что было расценено как успех пропагандируемых Вашингтонским консенсусом механизмов стратегий развития на базе опережающего роста экспорта. Однако на практике успешный рост в этих странах, особенно на первых порах, объяснялся стратегиями развития, которые имели гораздо больше общего с рецептами парадигмы дирижизма, характерной для начальных этапов осмысления процесса развития, и были во многом схожи с теми, которые ранее способствовали современному развитию Западной Европы и Японии. Эти стратегии развития предусматривали, среди прочего, проведение аграрных реформ, инвестиции в человеческий капитал, избирательный торговый протекционизм, оказание правительством адресной кредитной и иной поддержки для развития промышленного и технического потенциала при постепенной отмене ограничений, ограждающих компании от глобальной конкуренции.

То, что срабатывало в определенных условиях в прошлом, может оказаться гораздо менее эффективным в других ситуациях. В частности, мир становится все более интегрированным, а имеющиеся у стран возможности самостоятельно инициировать процесс своего развития в условиях относительной изоляции соразмерно сужаются. Повышение роли прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и глобальных цепочек добавленной стоимости в регулировании мирового производства, торговли и технического развития ограничивает возможности проведения национальными правительствами традиционной промышленной политики, а нормы, регулирующие многостороннюю торговлю, ограничивают круг мер, которые может использовать государство для поддержки развития отечественных экспортных отраслей. Кроме того, свободное движение частного капитала значительно осложняет макроэкономическую стабилизацию. Нормы, регулирующие охрану прав интеллектуальной собственности, и стандарты качества повышают для многих развивающихся стран расходы, связанные с внедрением новых технологий и обеспечением своей конкурентоспособности на мировых рынках. Это не означает, что у национальных руководителей вообще не осталось пространства для политического маневра, однако сужение возможностей для маневра существенно осложняет их деятельность в настоящее время. Как будет рассмотрено ниже, некоторое реформирование международных правил, не противоречащее глобальным целям, таким как сохранение общемировых общественных благ и могло бы способствовать расширению еще имеющихся возможностей для маневра в политике; однако даже при условии проведения таких реформ успех стратегий развития можно обеспечить лишь при неуклонной приверженности национальных политиков и согласованности их усилий.

## Будущая программа действий в области борьбы с нищетой

Конечными целями развития являются повышение уровня благосостояния населения и искоренение нищеты. Попытки ответить на вопрос о том, как достичь этих целей в рамках национальных стратегий развития, выливаются в постоянную смену представлений о масштабах необходимого государственного вмешательства и параллельный пересмотр парадигм развития.

### *Принцип «просачивания»*

В основе стратегий роста, распространенных в 1950-е и 1960-е годы, лежала посылка о том, что поощрение промышленного развития должно приводить к ускоренному повышению уровня совокупного благосостояния, которое в свою очередь будет «проса-

чиваться» в бедные слои в результате увеличения числа рабочих мест в формальном секторе экономики и повышения реальной заработной платы. Социальная политика рассматривалась как основополагающий элемент общей стратегии развития. Во многих развивающихся странах социальная политика предусматривала повсеместное распространение практики субсидирования товаров и услуг, что не только обеспечивало поддержку доходов, но и способствовало удержанию на низком уровне расходов на оплату труда, содействуя тем самым промышленному развитию. Кроме того, городские рабочие, занятые в развивающихся производственных секторах современной промышленности и на государственной службе, являлись основными бенефициарами расширения сети социального страхования, предусматривающей защиту от рисков для здоровья и гарантии доходов в преклонном возрасте (в виде пенсий), а также основными пользователями субсидируемых и предоставляемых государством услуг в области образования и здравоохранения, предназначенных для всего населения. Сельские производители также получали субсидии и другие льготы для повышения продуктивности сельского хозяйства. Однако социальная политика во многих развивающихся странах по большей части игнорировала нужды структурно обездоленных слоев населения и на практике в наиболее выгодном положении во многих странах оказывались группы городского населения со средним уровнем доходов, более активно отстаивающие свои интересы.

### *Принцип перераспределения в условиях роста*

Неутешительные результаты осуществления этой стратегии с точки зрения создания новых рабочих мест и сокращения масштабов нищеты привели к появлению в 1970-е годы ряда предложений, предусматривающих содействие развитию более трудоемких видов деятельности, предоставления бедным слоям населения более широкого доступа к производительным активам (в результате земельных реформ, расширения доступа к кредитам и т. д.) и обеспечение охвата услугами в области образования и здравоохранения бедных слоев населения, с тем чтобы плодами экономического роста в равной степени пользовалось все население. Считалось, что в условиях более справедливого распределения доходов и достижения более высокого уровня развития человеческого потенциала экономический рост приобретает более устойчивый характер. Такое изменение в подходе активно пропагандировалось международными организациями, включая Международную организацию труда (МОТ) и Организацию Объединенных Наций, и легло в основу стратегий, получивших название «перераспределение в условиях роста», Всемирной программы в области занятости и подхода к обеспечению развития на основе удовлетворения базовых потребностей. Однако, несмотря на всю свою привлекательность, эти подходы так и не стали доминирующей парадигмой в 1970-х и 1980-х годах.

### *Возврат к принципу «просачивания»*

Вместо этого, после долгового кризиса, охватившего развивающиеся страны в начале 1980-х годов, новой парадигмой стали Вашингтонский консенсус и возврат к ориентации на первоочередное обеспечение совокупного роста, согласно которым рыночные реформы должны были повысить эффективность экономической деятельности и механизмов распределения и ускорить рост объемов производства, что в свою очередь должно было привести к созданию новых рабочих мест. Существенные изменения претерпела и социальная политика. Характерное для прежних лет повсеместное использование субсидий и социальных трансфертов теперь стало рассматриваться как нарушающая действие

рыночных механизмов и слишком дорогостоящая практика, выливающаяся не только в формирование неприемлемого бюджетного дефицита, но и в неэффективное оказание услуг в сферах образования и здравоохранения. Повышение коммерциализации сферы социальных услуг (например, посредством приватизации или введения платы для пользователей) стало бы более действенным стимулом для эффективного оказания услуг и позволило бы уменьшить нагрузку на государственный бюджет. Признание того, что осуществление программ макроэкономической стабилизации и структурной перестройки может быть сопряжено в процессе перехода с социальными издержками, привело к созданию сетей социального обеспечения, ориентированных на защиту бедных и уязвимых слоев населения. В рамках этой системы ключевая задача социальной политики заключалась уже не в том, чтобы содействовать проведению стратегии развития, а в том, чтобы обеспечивать наличие компенсационных механизмов, которые сделали бы менее болезненными результаты проведения экономической политики рыночной ориентации: социальная политика из универсальной стала избирательной.

### *Возврат к цели сокращения масштабов нищеты*

Благодаря установлению целей в области развития после принятия Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций и принятию решения сделать центральным элементом инициатив по облегчению бремени задолженности беднейших стран документы о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) вопросы сокращения масштабов нищеты и развития человеческого потенциала вновь были включены в число главных задач деятельности в области развития. Хотя в основе государственной политики по-прежнему лежали цели проведения рыночных реформ и либерализации, в рамках этой общей политики начали прослеживаться и определенные изменения в подходе к социальной сфере: повысилась значимость расходов на образование и здравоохранение, начался пересмотр механизмов взимания платы с пользователей, стали пропагандироваться программы, способствующие, по общему мнению, сокращению масштабов нищеты, например программы микрофинансирования и оформления прав собственности на землю, и были разработаны инновационные программы денежных трансфертов, стимулирующие инвестирование бедными и уязвимыми слоями населения средств в развитие человеческого потенциала путем выдвигания в качестве условия получения этих трансфертов посещение детьми школы и/или пользование матерями и детьми услугами медицинских учреждений. Однако во многих случаях нейтрализовать ущерб, нанесенный либерализацией рынков, оказалось нелегко и социальная политика по-прежнему осталась практически не связанной с экономической политикой. Например, макроэкономическая политика осталась ориентированной исключительно на стабилизацию уровня цен, бюджетных расходов и дефицита по счетам текущих операций, а не на стабилизацию уровня занятости. Это не только ограничивало увеличение государственных расходов на достижение Целей развития тысячелетия, но и усиливало воздействие внешних потрясений на уровень занятости и рост доходов, обостряя чувство экономической незащищенности и увеличивая и без того непропорционально большое бремя издержек, обусловленных структурной перестройкой, которое несут бедные и уязвимые слои населения. Точно так же торговая и финансовая политика по-прежнему была направлена на углубление интеграции в мировые рынки, что должно было привести к повышению конкурентоспособности и обеспечению роста, но в большинстве случаев практически не давало результатов в виде создания новых рабочих мест, сокращения масштабов нищеты и повышения экономической безопасности.

### *Планы на будущее*

В результате многие страны не успевают достичь Целей развития тысячелетия к 2015 году — конечному сроку, установленному международным сообществом. Но если бы эти цели были достигнуты, остался бы еще целый ряд серьезных проблем в области развития человеческого потенциала: миллионы людей до сих пор не сумели вырваться из состояния крайней нищеты, так и не удалось обеспечить удовлетворение важных потребностей в сфере образования, помимо доступа к начальному школьному образованию, и до сих пор не решена проблема широкого распространения острых и хронических заболеваний. Все эти проблемы необходимо решать в условиях сохраняющегося отсутствия продовольственной безопасности, угрозы изменения климата, старения населения и других демографических тенденций. Как показывает более успешный опыт развития, в нынешних условиях разработка планов на будущее должна начинаться с выработки национальных стратегий устойчивого развития, адаптированных к условиям в конкретных странах, достижения согласованности в решении ключевых вопросов политики и признания следующих моментов:

- необходимости выработки ориентированного на развитие подхода к макроэкономической политике в интересах широких слоев населения, в основе которого лежали бы проведение антициклической кредитно-денежной и бюджетно-финансовой политики, способствующей созданию новых рабочих мест и защите доходов домохозяйств в периоды экономических потрясений, и принципы, обеспечивающие, что совокупный уровень цен и потоки ресурсов не будут сводить на нет стимулы в области промышленной политики, направленные на поощрение диверсификации экономики и обеспечение устойчивого развития сельского и лесного хозяйства, энергетики, обрабатывающей промышленности и секторов сферы услуг;
- политике в области развития сельского хозяйства — предусматривающей расширение доступа к земле, распространение знаний и информации, повышение качества вводимых ресурсов, обеспечение мелких фермеров кредитами и сельской инфраструктурой — должно уделяться приоритетное внимание, особенно в странах, где продуктивность сельского хозяйства по-прежнему находится на низком уровне;
- при проведении социальной и промышленной политики во главу угла должна быть поставлена задача удовлетворения потребностей устойчивого развития, а выбор инфраструктуры и установление промышленных приоритетов (не только для обрабатывающей промышленности, но и для сельского и лесного хозяйства и энергетики) должны способствовать одновременному решению задач адаптации к изменению климата и смягчения его последствий, создание достаточного числа новых рабочих мест и повышения уровня жизни бедных слоев населения;
- сама по себе социальная политика должна быть сбалансированной, т. е. должна избегать чрезмерной ориентации на обеспечение социальной защиты и окончание адресной поддержки исключительно в интересах бедных слоев населения и быть направлена на достижение большей универсальности (гарантирование «минимальной социальной защиты» людям всех возрастов) и обеспечение условий для неуклонного прогресса в развитии человеческого потенциала и для общественного воспроизводства на уровне отдельных домохозяйств.

Эффективная реализация таких стратегий будет возможна лишь при наличии благоприятных международных условий. Национальные стратегии развития долж-



ны получать поддержку в виде стабильных потоков помощи, особенно для стран с низкими уровнями доходов, имеющих ограниченный доступ к другим источникам финансирования; справедливого режима многосторонней торговли, наделяющего страны достаточными возможностями для развития внутреннего производственного потенциала и достижения целей в области устойчивого развития; а также в виде стабильных и предсказуемых международных финансовых рынков. В условиях действующих сегодня норм и механизмов глобального управления о подобной сбалансированности между национальным и международным уровнями принятия решений говорить пока не приходится. Необходимы кардинальные реформы существующей системы оказания международной помощи и международных торговой и финансовой архитектур.

## Переход к новой архитектуре помощи

### *Причины фрагментарности архитектуры помощи*

Первоначально официальная помощь в целях развития (ОПР) предназначалась главным образом для решения проблемы нехватки иностранной валюты в целях успешного осуществления стратегий роста. Значительная часть ресурсов, выделяемых по линии двусторонней и многосторонней помощи, была предназначена для финансирования инвестиций в инфраструктуру. В 1950-х и 1960-х годах важными компонентами программ помощи стали также техническое сотрудничество и наращивание потенциала. Предоставляемые потоки помощи в основном, если не полностью, шли на поддержку усилий правительств в области развития. В последующие десятилетия эта ситуация изменилась из-за перемен как в странах-донорах, так и в странах-получателях помощи. В некоторых странах-получателях проблемы с освоением средств и недостаточный потенциал в области управления, не позволяющий управлять значительными объемами поступающей помощи, привели к недоиспользованию иностранной помощи. Другие страны все активнее прибегали к альтернативным источникам внешнего финансирования, снижая тем самым зависимость от ОПР, предоставление которой нередко сопровождалось множеством условий. Доноры в свою очередь начали осознавать, что во многих странах наращивание потенциала не приобретает необратимого характера, и все чаще разуверялись как в эффективности помощи в плане ускорения совокупного роста, так и в способности правительств стран-получателей управлять потоками помощи. Это падение доверия к роли правительств усугубилось в 1980-х годы сменой парадигмы в политике развития, которая теперь предусматривала снижение активности государства. При предоставлении финансовых ресурсов на цели развития по многосторонним каналам все чаще стали выдвигаться условия проведения правительствами стран — получателями помощи консолидации бюджетов, принятия других мер макроэкономической стабилизации и проведения рыночных реформ. Примеру многосторонних доноров нередко следовали и страны, предоставляющие помощь на двусторонней основе, особенно если их программы помощи увязывались с соглашениями о предоставлении займов Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка. В то же время растущая озабоченность по поводу социальных издержек перестройки заставила переместить акцент при предоставлении помощи на сокращение масштабов нищеты и осуществление социальных программ и урезать расходы на поддержку инфраструктуры (в том числе по линии помощи, предоставляемой многосторонними банками развития).

В целом предоставляемая помощь приобрела гораздо более узконаправленный характер: она стала выделяться на программы борьбы с нищетой и развитие социальных секторов, а не на поддержку более широких, преобразующих процессов развития, как было раньше. Это изменение также привело к возникновению огромного числа агентств по оказанию помощи (правительственных и неправительственных, многосторонних и двусторонних), которые оказывают развивающимся странам поддержку в реализации множества целевых проектов по линии помощи и выделяют ресурсы на эти цели. В последнее время число таких агентств еще более увеличилось в результате повышения роли частных фондов и доноров из числа стран Юга.

В результате сформировалась архитектура помощи, характеризующаяся высокой фрагментарностью. Это ведет к повышению операционных издержек и сужает пространство для маневра в национальной политике. Каждый донор, как правило, направляет свою команду для определения круга проектов, самостоятельно согласует условия проектов, которые предполагается осуществлять на его средства, навязывает свои собственные методы бухгалтерского учета, выдвигает свои собственные условия и самостоятельно проводит контроль и оценку. Это не только увеличивает прямые издержки в связи с предоставлением помощи, но и, как правило, отрицательно сказывается на институциональном потенциале стран-получателей, что затрудняет осуществление правительствами последовательной долгосрочной политики в области развития. Фрагментарность помощи также уменьшает предсказуемость и повышает волатильность поступления ресурсов, тем самым еще более осложняя управление бюджетными процессами, сильно зависящими от получаемой помощи.

### *Фрагментарная и недостаточная помощь*

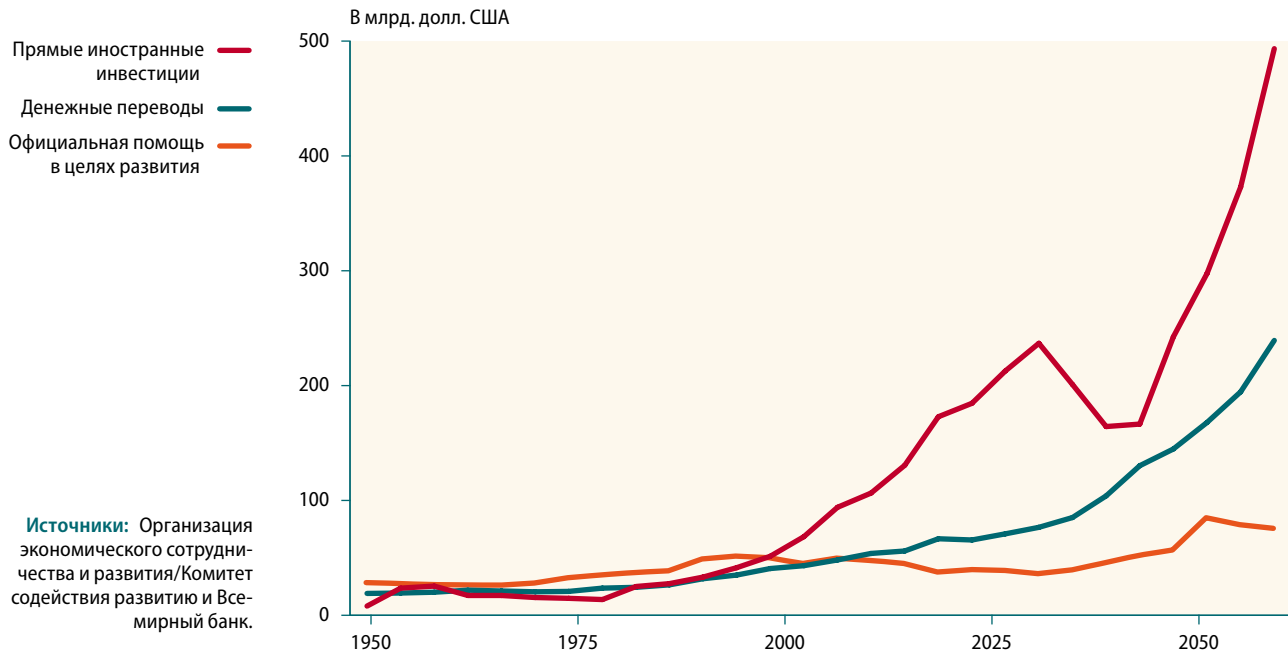
Увеличение числа доноров далеко не обязательно означает увеличение объемов помощи. Средний размер программ помощи уменьшился. В 1990 году основные доноры, предоставляющие ОПР и объединенные в Комитет содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), выделили по линии помощи около 0,33 процента своего совокупного валового национального дохода (ВНД). В конце 1990-х годов эта доля сократилась до 0,22 процента. К 2010 году она вновь выросла до 0,35 процента, что, однако, по-прежнему намного ниже уровня, предусмотренного всеми существующими обязательствами, включая давно установленный Организацией Объединенных Наций целевой показатель на уровне 0,7 процента ВНД.

Разрыв между взятыми и выполненными обязательствами по содействию достижению Целей развития тысячелетия начинает ощущаться особенно остро в условиях, когда раздаются призывы выделить беднейшим странам дополнительную помощь для решения проблем, связанных с продовольственной безопасностью и изменением климата. Тем временем во многих странах объемы поступающей помощи уже уступают объемам ресурсов, получаемых из других источников, включая ПИИ и денежные переводы работников (диаграмма О.4). Наибольший разрыв между взятыми и выполненными обязательствами по оказанию помощи наблюдается в отношении Африки, что отражает сохранение неравенства в распределении потоков помощи, причем отнюдь не в пользу стран с низким уровнем дохода.

Указанные тенденции заставляют задуматься не только над тем, насколько достаточна оказываемая помощь, но и над тем, достаточно ли полно оказываемая помощь соответствует потребностям стран, которые в наибольшей степени нуждаются в ОПР в области финансирования развития.

**Диаграмма О.4**

**Поступления прямых иностранных инвестиций (ПИИ), денежных переводов работников и официальной помощи в целях развития (ОПР) в развивающиеся страны, 1980–2007 годы (млрд. долл. США)**



*Решение проблемы фрагментарности системы оказания помощи: капитальный или косметический ремонт?*

Доноры делали попытки исправить ситуацию. В Парижской декларации 2005 года по повышению эффективности внешней помощи и в Аккрской программе действий 2008 года<sup>1</sup> содержится призыв к повышению согласованности целей оказания помощи и ускорению перехода к согласованным принципам. В Парижской декларации предусматриваются новые кодексы поведения доноров, направленные на уменьшение фрагментарности, и определяются цели гармонизации потоков помощи, согласованных с положениями программ стран-получателей, повышения координации миссий стран-доноров и сокращения расходов на осуществление проектов. Повышению качества помощи должно способствовать более предсказуемое поступление помощи, планируемой на страновом уровне. Эти усилия по повышению согласованности также соответствуют программе работы в области ДССН, которая, как представляется, также направлена на то, чтобы наделить страны — получатели помощи возможностью определять ее объемы и направления расходования путем привлечения доноров к осуществлению разработанных на национальном уровне стратегий развития.

Реализовать эти принципы на практике оказалось нелегко. Трудно было увязать национальные приоритеты в области развития стран-получателей с задачами, одобренными налогоплательщиками в странах-донорах. Менее четверти всей помощи, поступающей от доноров — членов КСР, выделяется в виде бюджетной поддержки, а

<sup>1</sup> А/63/539, приложение.

в некоторых случаях поступающая помощь является частью многолетних программ. На практике бытует мнение, что ДССН обставлен чрезмерно большим числом условий, в том числе в отношении проводимой макроэкономической политики, а их содержание слишком сильно диктуется интересами доноров, что фактически лишает страну возможности определять программы помощи и привлекать доноров к поддержанию национальных стратегий развития.

*Задача на будущее: на пути к построению архитектуры помощи, ориентированной на удовлетворение потребностей...*

Хотя предпринимаемые до сих пор попытки не принесли значительных немедленных результатов, наделение стран — получателей помощи возможностью самим определять ее объем и статью расходов представляется шагом в правильном направлении на пути к формированию менее фрагментарной и более эффективной системы оказания помощи. Необходимо добиться значительно более твердой приверженности доноров принципу выделения помощи на основе потребностей и согласования этой помощи национальными стратегиями развития в соответствии с принципами Парижской декларации. Чтобы покончить с сохраняющейся фрагментарностью и решить проблему с осознанием странами-получателями национальной ответственности, что подрывает эффективность помощи, следует, как представляется, принять радикальные меры по обеспечению полного соблюдения этих принципов, а не пытаться, как сейчас, добиваться постепенных улучшений.

В соответствии с этим подходом в качестве рыночных документов, обеспечивающих согласованность политики на национальном уровне, могли бы выступать стратегии устойчивого развития, в частности определялся бы характер дефицита финансовых ресурсов, который должен покрываться благодаря поступающей помощи, и необходимые для этого сроки. Двусторонним и многосторонним, а также неправительственным донорам предлагалось бы согласовывать выделяемую ими помощь и обеспечивать удовлетворение потребностей на основе принятия многолетних обязательств. В рамках этого же процесса могло бы обеспечиваться и согласование поступающей помощи со средствами из других источников финансирования развития (см. ниже). В этом случае резервирование донорами средств, выделяемых по линии помощи, на конкретные целевые проекты перестало бы играть столь важную роль, как в настоящее время, хотя по-прежнему было бы возможным в случаях, когда такая практика служит достижению конкретных целей (например, в ситуациях, когда мобилизация поддержки частного сектора проводится по линии вертикальных интегрированных глобальных фондов в сфере здравоохранения). При этом обязательно от доноров следует требовать при резервировании средств доказывать соответствие целей резервирования приоритетом стратегии развития и потребностям в финансовых ресурсах. Ответственность за контроль, оценку и подотчетность и обновление данных о финансовых потребностях можно было бы возложить на объединенный постоянный комитет доноров, который, однако, должен возглавлять представитель страны — получателя помощи. Круг заранее выдвигаемых условий ограничивался бы положениями национальных стратегий развития, подготовленных странами — получателями помощи, при этом донорам не разрешалось бы выдвигать дополнительных политических условий своей поддержки; вместо этого решение о дальнейшем оказании помощи принималось бы на основе результатов контроля достигнутого прогресса и хода осуществления стратегии.

*...и предусматривающей поступление финансовых средств из новых источников через находящиеся в ведении страны целевые фонды*

Хотя нынешний целевой показатель выделения помощи, составляющий 0,7 процента ВВП стран — членов ОЭСР/КСР и установленный на базе оценки потребностей развивающихся стран в иностранной валюте в 1960-е годы, так и не был достигнут в целом, переход к системе оказания помощи на основе потребностей, вероятно, заставит пересмотреть объем помощи, который необходимо мобилизовать. Возможно, потребуется установить дополнительные целевые показатели для обеспечения мобилизации ресурсов в объемах, достаточных для поддержания усилий развивающихся стран по смягчению негативных последствий изменения климата и адаптации к ним, оказания помощи в торговле и обеспечения общемировых общественных благ. Кроме того, необходимо будет по-прежнему иметь отдельные фонды для оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий и гуманитарной помощи.

Следует рассмотреть возможность проведения еще двух кардинальных преобразований. Первое должно быть нацелено на обеспечение большей увязки потоков помощи с другими внутренними и внешними источниками финансирования развития благодаря использованию механизмов целевых фондов. Второе могло бы заключаться в более активном использовании инновационных форм международных налогов и привлечении ликвидных средств на международном уровне для целей развития.

Использование механизмов целевых фондов для оказания помощи отдельным странам или группам стран может в еще большей степени облегчить приведение выделяемых донорами средств в соответствие с национальными приоритетами, обеспечить долгосрочное финансирование и увязать традиционные способы привлечения ресурсов по линии ОПР с инновационными формами финансирования развития. Двусторонние доноры и существующие глобальные фонды могли бы вносить средства в целевые фонды, которые распределяли бы ресурсы в соответствии с программными и бюджетными потребностями стран-получателей. Кроме того, можно было бы разрешить целевым фондам приобретать государственные ценные бумаги развивающихся стран, чтобы увязать помощь с будущими усилиями страны-получателя по мобилизации внутренних ресурсов. В этой сфере уже накоплен определенный опыт, поскольку в целом ряде случаев многолетние обязательства по предоставлению помощи были конвертированы в закупки облигаций для финансирования разработки лекарств от тропических болезней, предусматривающего выделение основного объема ресурсов в первые же годы. Странам-получателям в свою очередь можно было бы также разрешить периодически депонировать сэкономленные бюджетные средства, полученные в периоды экономических подъемов, в целевые фонды в качестве страховки от внешних потрясений и использовать эти средства для реагирования на такие факторы. Еще одним преимуществом сосредоточения ресурсов, выделяемых по линии помощи, в целевых фондах является упрощение и гармонизация процедур и обеспечение более эффективной поддержки национальных целей, приоритетов и стратегий. Это может предотвратить полное или частичное дублирование деятельности и свести к минимуму бремя усилий по интеграции помощи в учреждениях-получателях. Вместе с тем необходимо внимательно подойти к определению сферы ответственности целевых фондов и механизмов управления ими, чтобы не подорвать принцип национальной ответственности. Нельзя допускать, чтобы при объявлении взносов на оказание помощи доноры выдвигали свои условия или резервировали часть средств на конкретные проекты.

Все более заметную роль в мобилизации ресурсов для новой архитектуры финансирования развития могли бы играть новые формы взимаемых на международном

уровне налоговых сборов (таких как небольшой налог на международные финансовые операции). Такие поступления от нового налога могли бы перечисляться через глобальный фонд в целевые фонды для отдельных стран.

## Пересмотр правил международной торговли

### *Недостаточное соответствие существующих правил принципу общего, но дифференцированного подхода*

Тупик, в который зашли переговоры в рамках Дохинского раунда, начавшегося в 2001 году и предполагавшего разработку правового режима многосторонней торговли, в большей мере ориентированного на процесс развития, отражает трудности с достижением надлежащего баланса между желанием иметь единый набор правил игры и принципом обеспечения стран с разным потенциалом возможности на равных конкурировать в сфере торговли. Общий, но дифференцированный подход является неотъемлемой частью процесса разработки многосторонних правил и укрепления международного сотрудничества с момента заключения Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ).

С момента создания Всемирной торговой организации основное внимание было перенесено на разработку общих правил торговли, что нашло отражение в либерализации торговли во всем мире за последние два десятилетия. Это привело к постепенному ограничению имеющихся у развивающихся стран возможностей использовать торговую политику для поощрения экономического развития.

Благодаря применению режима наибольшего благоприятствования был достигнут определенный прогресс в предоставлении развивающимся и особенно наименее развитым странам более широкого, свободного от пошлин и квот доступа для своих продуктов на рынки сбыта развитых стран. Вместе с тем по-прежнему сохраняются серьезные барьеры, ограничивающие доступ развивающихся стран. Кроме того, развитые страны продолжают осуществлять масштабное субсидирование сельского хозяйства, что, как и прежде, ограничивает имеющиеся у фермеров в развивающихся странах возможности производства продукции и получения дохода.

### *Расширение возможностей для маневра в сфере торговой и промышленной политики*

Все страны, которые успешно интегрировались в мировую торговлю за последние полвека, прошли через ряд этапов торгового протекционизма и поддержки ответственных производственных секторов, прежде чем открыли свои рынки. Существующие правила многосторонней торговли ограничивают для новых участников рынков возможность пойти этим путем. Помимо достижения большего прогресса в расширении доступа развивающихся стран на мировые рынки и ослабления мер сельскохозяйственной поддержки в развитых странах, необходимо пересмотреть многосторонние нормы, с тем чтобы расширить имеющиеся у развивающихся стран возможности для наращивания своего производственного и торгового потенциала.

Одним из ключевых направлений деятельности будет пересмотр существующих правил по ограничению применения субсидий для стимулирования экспорта. Развивающимся странам следует предоставить более широкие возможности для использования этих субсидий в рамках их общих стратегий развития. Для обеспечения соот-

ветствия общему, но дифференцированному подходу, разрешение на использование таких субсидий должно сопровождаться рядом условий: эти субсидии должны быть действительно избирательными (а не универсальными), временными (а не неограниченными по срокам), зависящими от результатов (а не безусловными), соответствовать задаче обеспечения населения достойной работой и быть экологически приемлемыми (см. ниже).

Еще одним ключевым направлением деятельности является существенное расширение масштабов инициативы «Помощь в торговле». Необходимо привести распределение ресурсов в рамках инициативы «Помощь в торговле» в полное соответствие с национальными стратегиями развития. Инициатива «Помощь в торговле», выдвинутая в рамках торговых переговоров, в итоге превратилась в самостоятельную инициативу, цель которой заключается в компенсации потерь доходов от производства, торговли и государственных поступлений, а также в оказании развивающимся странам помощи в формировании структуры производства и потенциала и возможностей в торговле, обеспечивающих им международную конкурентоспособность.

### *Торговля и изменение климата*

В последнее время широкое признание получила проблема обеспечения согласованности торговой и «климатической» политики. В отсутствие мер по исправлению ситуации повышение открытости в торговле, вероятно, приведет к увеличению выбросов парниковых газов (например, за счет выброса газов транспортными средствами в ходе перевозки товаров). В свою очередь изменение климата уже начинает сказываться на производственном и торговом потенциале некоторых развивающихся стран, в частности посредством воздействия более интенсивных опасных природных явлений на сельское хозяйство и инфраструктуру.

Кроме того, проводимая странами национальная политика, призванная противодействовать изменению климата, может оказывать влияние на мировые цены и производство, торговлю и источники средств к существованию в других регионах мира. Например, субсидирование внутренних цен для стимулирования производства биотоплива в Европе и Соединенных Штатах Америки начало влиять на структуру землепользования, вызвало повышение мировых цен на продовольствие и привело к усилению обнищания во многих странах развивающегося мира.

В более общем плане в настоящее время возможности стран по проведению национальной политики противодействия изменениям климата существенно различаются, что неминуемо скажется на международной конкурентоспособности. Например, страны, не располагающие ресурсами и не имеющие доступа к недорогим технологиям с низким выбросом углерода, оказываются в неблагоприятном положении по сравнению со странами, которые в состоянии оказывать своей промышленности поддержку в достижении целей смягчения негативных последствий изменений климата, в частности путем взимания пошлин, начисляемых в зависимости от содержания углерода в продукции, импортируемой из стран, не прилагающих соразмерных усилий по смягчению этих негативных последствий. Таким образом, связь между изменением климата и торговлей может использоваться в качестве основания для введения протекционистских мер.

Кроме того, существующий правовой режим многосторонней торговли в значительной степени затрудняет передачу технологий в развивающиеся страны. Такие препятствия также удорожают развитие отраслей, использующих «зеленые» техноло-

гии. Помимо этого, одним из источников напряженности являются многочисленные несоответствия между правилами Всемирной торговой организации и положениями многосторонних природоохранных соглашений, включая Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата<sup>2</sup>.

### *Расширение «зеленых» аспектов мировой торговли и доступ к технологиям*

Одним из главных приоритетов на пути обеспечения большей согласованности между торговой и «климатической» политикой является устранение конфликтов между правовым режимом многосторонней торговли и положениями многосторонних природоохранных соглашений. Это представляется наиболее неотложной задачей в связи с мерами по противодействию угрозе изменения климата. При приведении в соответствие положений многосторонних соглашений по проблеме климата с правовым режимом многосторонней торговли приоритет следует отдавать целям в климатической сфере, поскольку устойчивый характер материального благополучия зависит от климатических условий. Кроме того, при согласовании этих положений необходимо последовательно придерживаться принципа общей, но дифференцированной ответственности, лежащей в основе многосторонних договоренностей по проблеме климата.

Должны быть приняты меры по вопросам субсидий, таможенных тарифов и экологических стандартов, с тем чтобы не допустить использования пограничных климатических корректировок в качестве основания для протекционизма и искажения равных правил игры для участия в справедливой торговле.

Необходимо пересмотреть Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (Соглашение ТРИПС)<sup>3</sup>, с тем чтобы оно допускало недорогостоящую передачу развивающимся странам технологий для их перехода на низкоуглеродные и энергосберегающие методы производства. Для обеспечения еще большего выравнивания возможностей в проведении политики поддержки «зеленого» производства необходимо будет разработать компенсационные механизмы для покрытия дополнительных расходов в связи с внедрением более чистых технологий в развивающихся странах.

### *Координация налогообложения и глобальные цепочки добавленной стоимости*

Доминирование глобальных цепочек добавленной стоимости в международных производственных и торговых операциях побуждает правительства развивающихся стран предоставлять многонациональным компаниям налоговые и иные льготы для привлечения иностранных инвестиций и получения доступа к этим цепочкам. Довольно часто прослеживается тенденция завязать ожесточенную борьбу по принципу «разорения соседа», выливающуюся в предоставление иностранным инвесторам все более значительных налоговых стимулов. Однако налоговые стимулы не играют определяющей роли при выборе многонациональными компаниями места размещения свое-

<sup>2</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

<sup>3</sup> См. *Legal Instruments Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, done at Marrakesh on 15 April 1994* (Издание секретариата ГАТТ, в продаже под № GATT/1994-7).



го производства. В результате правительства, как правило, теряют значительные по объемам налоговые поступления.

Избежать такой налоговой конкуренции можно было бы за счет активизации международного сотрудничества в налоговой сфере. Сотрудничество в налоговых вопросах должно также уменьшить масштабы применения практики трансфертного ценообразования, используемой многонациональными компаниями, которые для уклонения от налогов оценивают внутрикорпоративные операции таким образом, чтобы обеспечить учет максимальной прибыли в точках, где взимаются самые низкие налоги. Эффективное международное сотрудничество в налоговой сфере может стать источником значительных дополнительных ресурсов на цели развития, объем которых, возможно, даже несколько превысит существующий уровень ежегодно выделяемой помощи в целях развития.

### *Соглашения о региональной и многосторонней торговле*

Еще одной причиной несогласованности политики являются расхождения между режимом многосторонней торговли, с одной стороны, и получающими все более широкое распространение соглашениями об экономическом партнерстве, а также двусторонними и региональными соглашениями о свободной торговле, с другой. В этой связи необходимо укреплять многосторонние меры регулирования, касающиеся соглашений о свободной торговле и соглашений об экономическом партнерстве. В то же время необходимо усилить переговорные позиции развивающихся стран, участвующих в соглашениях о свободной торговле и соглашениях об экономическом партнерстве. Техническая поддержка в вопросах торговли по-прежнему явно недостаточна, и ее необходимо расширять. Кроме того, в рамках Всемирной торговой организации, все члены которой формально равны, не все страны в состоянии участвовать во всех переговорах полными командами. Страны, у которых не хватает ресурсов для получения и использования информации, требуемой для их полноправного участия в деятельности Всемирной торговой организации, нуждаются в помощи.

### *Переосмысление целей Всемирной торговой организации*

В результате создания Всемирной торговой организации впервые возникла международная система, обеспечивающая соблюдение установленных правил в экономической сфере. Существующий в рамках Всемирной торговой организации механизм разрешения споров допускает принятие ответных мер торгового характера. К тому же действие этого механизма принуждения к соблюдению установленных правил теперь распространяется на широкий круг многосторонних режимов, регулирующих целый ряд так называемых вопросов, связанных с торговлей. Большинство этих вопросов, связанных с торговлей, — особенно вопросы прав интеллектуальной собственности, инвестиционных мер и торговли услугами (особенно финансовыми услугами) — представляют непосредственный интерес в первую очередь для развитых стран. Напряженные переговоры по вопросам, связанным с торговлей, затрудняют работу механизма принятия решений Всемирной торговой организации и, по сути, приводят к расширению повестки дня этой организации в результате включения в нее вопросов, которые, вероятно, правильнее было бы рассматривать в рамках других учреждений.

Для обеспечения согласованности глобального управления может потребоваться переосмысление круга вопросов, регулируемых Всемирной торговой организацией.

Например, финансовый кризис выявил насущную необходимость совершенствования международного финансового регулирования и оснащения стран более эффективным инструментарием для управления потоками капитала. Эти потребности в регуляторной сфере расходятся с положениями Генерального соглашения о торговле услугами<sup>4</sup>, которое направлено на облегчение трансграничного перемещения потоков финансовых услуг (способы 1 и 2). Таких несоответствий можно избежать, если выработка многосторонних норм, регулирующих торговлю финансовыми услугами будет осуществляться в рамках реорганизованной международной системы финансового регулирования, контролируемой специализированным органом (см. ниже). Точно так же комплексный характер потребностей в сфере регулирования трансграничного перемещения физических лиц мог бы служить основанием для возможного создания отдельного многостороннего механизма, регулирующего консульскую деятельность и иммиграционное законодательство, в целях формирования транспарентной и недискриминационной системы миграции физических лиц, желающих временно или навсегда переехать в другую страну.

### *Повышение справедливости механизмов разрешения споров*

Необходимо добиться, чтобы деятельность механизмов по обеспечению выполнения торговых обязательств носила более справедливый характер. Сейчас все этапы процесса урегулирования споров в рамках Всемирной торговой организации страдают, как и прежде, серьезными недостатками. Более бедные страны неохотно идут на разбирательство в рамках указанных механизмов ввиду сопряженных с этим значительных издержек. Единственной возможной санкцией является применение ответных мер. Поскольку любые экономические санкции дорого обходятся их инициатору, бедные страны обладают гораздо меньшими возможностями по применению санкций в отношении богатых стран, чем богатые страны, желающие применить санкции в отношении бедных. Для обеспечения долгосрочной жизнеспособности Всемирной торговой организации и ее правоохранительного механизма необходимо устранить существующие дисбалансы. В национальном судопроизводстве существует система бесплатной юридической помощи, позволяющая неимущим слоям населения активнее пользоваться доступом к дорогостоящему правосудию: пострадавшей стороне возмещаются все судебные издержки, а централизованная система наказания освобождает пострадавшую сторону от необходимости нести все расходы, связанные с наказанием нарушителя. Создание по аналогии с этим компенсационных механизмов в рамках существующей во Всемирной торговой организации системы разрешения споров могло бы повысить справедливость деятельности по обеспечению соблюдения норм многосторонней торговли.

## Реформирование международной финансовой системы

Одну из ключевых ролей в нынешнем мировом экономическом кризисе сыграли фундаментальные недостатки международной финансовой системы. Ослабление финансового регулирования и отмена ограничений на движение капитала в большинстве стран способствовали усилению глобальной финансовой интеграции в 1990-х и 2000-х годах. Это также облегчило переход финансовых инноваций в сферу новых, сложных деривативов и увеличило отчуждение финансовых инструментов от материальных и

---

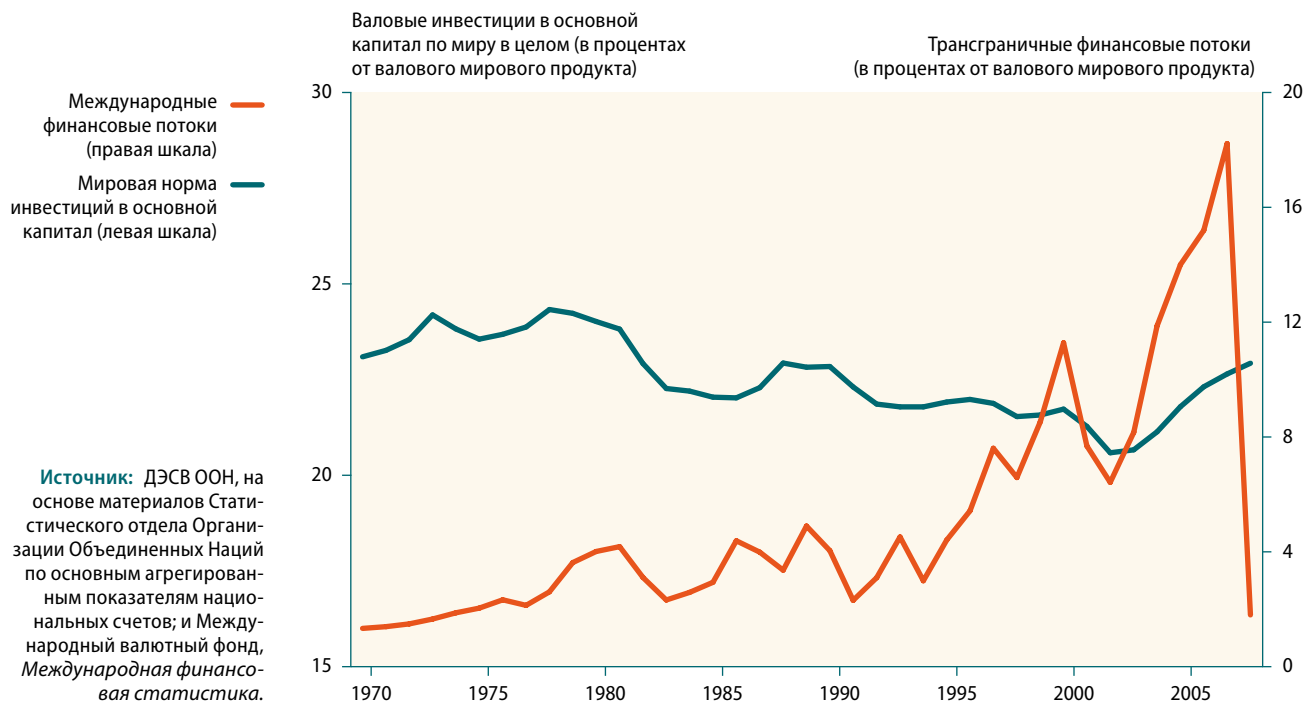
4 Ibid.

производственных активов. Все эти меры подпитывали быстрое расширение потоков краткосрочного капитала. Кроме того, в результате появления сложных инструментов, которые могли легко становиться объектами международной купли-продажи, начался процесс все более активного сращивания финансовых рынков со страховыми и товарными рынками и рынками недвижимости. В значительной мере этот процесс «финансиализации» вышел из-под контроля регуляторных органов. Порождая иллюзию диверсификации активов, эта система одновременно поощряла действия, сопряженные с чрезмерным риском, и способствовала формированию инфляционных «пузырей» активов, стимулируя тем самым мировой экономический рост, который на поверку оказался неустойчивым. Нерегулируемое расширение финансовой базы также способствовало усилению проциклической волатильности потоков капитала и спекуляциям на товарных рынках. Последний фактор стал одной из причин начала топливного и продовольственного кризисов.

Центральной функцией финансовой системы является осуществление эффективного посредничества между владельцами сбережений и инвесторами и обеспечение надежного и адекватного долгосрочного финансирования инвестиционной деятельности. Наблюдавшийся в прошедшие десятилетия финансовый рост явно не выполнял этой функции. Норма (производственных) инвестиций оставалась неизменной в большинстве регионов мира, несмотря на взрывной рост объема финансирования (диаграмма 0.5). Повышение мобильности капитала позволило развивающимся странам получить более широкий доступ к финансовым ресурсам, но при этом осложнило задачу регулирования макроэкономической политики в силу хаотичности и крайней непредсказуемости финансовых потоков на дерегулированных рынках.

Диаграмма 0.5

**Высокие темпы увеличения объема финансовых ресурсов при неизменном уровне инвестиций в основной капитал, 1970–2008 годы**



В современном мире, отличающемся повышенной экономической и политической взаимозависимостью, обеспечение повсеместного быстрого и поступательного роста в сферах занятости и доходов требует решения еще более сложных политических задач, чем в прошлом. Подписанные в Бреттон-Вудсе многосторонние соглашения не предусматривали установления глобального режима, регулирующего движение капитала, поскольку ожидалось, что мобильность капитала будет ограниченной. Однако даже после краха этих механизмов и несмотря на резкий рост потоков частного капитала такой режим так и не был создан. Ясно, что необходимо будет создать новую бреттон-вудскую систему, чтобы помочь как развитым, так и развивающимся странам смягчить негативные последствия непредсказуемых изменений потоков капитала и цен на сырьевые товары.

### *Укрепление международного финансового сотрудничества*

Существует целый ряд мер, позволяющих создать более стабильную финансовую систему и сформировать более благоприятные условия для устойчивого роста. В настоящее время предпринимаются попытки реализовать некоторые из этих мер в рамках действий по выходу из мирового кризиса 2008–2009 годов, однако для достижения желаемого результата придется, вероятно, принять все перечисленные ниже меры, причем одновременно.

Во-первых, необходимо повысить качество международного финансового регулирования для сдерживания излишне рискованного поведения и уменьшения волатильности потоков капитала, в том числе путем введения надлежащих ограничений на движение капитала и проведение на макроуровне реформ пруденциального регулирования в целях придания нормам, регулирующим обязательный уровень резервов и величину резервов на покрытие сомнительной задолженности явно выраженного антициклического характера.

Во-вторых, необходимо повысить международную координацию в налоговых вопросах и отменить положение о банковской тайне для проведения всеобъемлющих реформ регуляторных и надзорных функций в финансовой сфере в целях распространения их на деятельность офшорных банковских центров, которые в настоящее время не регулируются и используются в качестве налоговых «гаваней».

В-третьих, по мере разработки новых систем регулирования необходимо кардинально пересмотреть существующие механизмы компенсационного финансирования, предназначенные для противодействия внешним потрясениям. Такой пересмотр должен обеспечить расширение и облегчение доступа к международной ликвидности, особенно для развивающихся стран, путем изменения условий доступа к таким ресурсам подобно тому, как это было сделано в ходе недавних реформ механизмов кредитования МВФ, причем таким образом, чтобы еще больше облегчить этот доступ, особенно для стран с низким уровнем дохода посредством его увязки с национальными стратегиями развития и новыми механизмами оказания помощи, как предлагалось выше.

В-четвертых, необходимо пересмотреть систему многостороннего наблюдения, с тем чтобы включить в круг отслеживаемых ею вопросов все возможные международные последствия проведения национальной экономической политики. Наблюдение в целях предотвращения кризисов и поддержания глобальной финансовой стабильности по-прежнему остается одной из ключевых функций МВФ, который при ее выполнении уделяет основное внимание поддержанию внешней стабильности платежных балансов и оценке обоснованности курсов. Неэффективность этой системы, которая

не смогла предотвратить нынешний глобальный кризис, отчасти объясняется тем, что существующий механизм не предусматривал дифференцированного подхода к разным странам в зависимости от уровня их влияния на стабильность всей системы, т. е. наблюдение за странами-эмитентами основных резервных валют было не более жестким, чем за остальными. Подобная дифференциация должна быть важнейшим элементом системы наблюдения; но что, возможно, еще важнее, она должна быть неотъемлемой частью усовершенствованного институционального механизма координации макроэкономической политики на международном уровне. Как со всей очевидностью продемонстрировал кризис, подобный механизм необходим для сглаживания колебаний в ходе глобального цикла деловой активности и решения проблемы глобальных финансовых диспропорций. Необходимо в срочном порядке доработать и реализовать на практике обещание Группы двадцати (G-20) принять рамочное соглашение для обеспечения уверенного, устойчивого и сбалансированного мирового экономического роста. Однако, в силу того что устойчивое восстановление сбалансированности мировой экономики займет многие годы, реализацию этого соглашения нельзя отдавать на откуп участникам официальных консультаций в рамках G-20: чтобы координация политики была эффективной и подотчетной, необходимо провести ее надлежащую институционализацию в рамках многосторонней системы и создать механизмы, обеспечивающие выполнение взятых обязательств.

В-пятых, можно было бы создать новую систему глобальных резервов, которая уже не опиралась бы на использование доллара США в качестве единственной основной резервной валюты. Как оказалось, доллар не является стабильным средством накопления — одно из требований, предъявляемых к стабильной резервной валюте. Несмотря на это, многие развивающиеся страны, побуждаемые отчасти необходимостью застраховать себя от непредсказуемых изменений конъюнктуры на товарных рынках и потоков капитала, накопили в 2000-е годы огромные запасы таких резервов. Таким образом, необходимо разработать новую систему. Эта система должна предусматривать возможность более эффективного объединения резервов на региональном и международном уровнях; она должна основываться не на использовании одной или даже нескольких национальных валют, а на выпуске международных ликвидных средств (например, СДР), что позволило бы создать более стабильную глобальную финансовую систему. К тому же, как предполагалось выше, подобный выпуск международных ликвидных средств мог бы обеспечивать финансирование инвестиций в долгосрочное устойчивое развитие.

### *Реформирование управления международной финансовой архитектурой*

Вместе с тем никакие из предложенных реформ не сработают, если не будет устранен дефицит демократии, подрывающий доверие к бреттон-вудским учреждениям. Необходимо реформировать структуру управления МВФ и Всемирного банка, с тем чтобы она более адекватно отражала изменения веса разных стран в мировой экономике и обеспечивала более оперативное принятие мер по решению существующих и будущих проблем, повышая тем самым легитимность и эффективность этих учреждений. Важно не только перераспределять квоты в этих учреждениях, но и кардинальным образом реструктурировать их функции и наделить их необходимыми ресурсами, с тем чтобы они могли эффективно поддерживать глобальную финансовую стабильность, координировать макроэкономическую политику и обеспечивать адекватное долгосрочное финансирование развития.

Необходимо будет создать новое многостороннее учреждение для обеспечения соблюдения норм, которые должны быть введены в интересах более эффективного и всеобъемлющего международного финансового регулирования и надзора. Существующие учреждения, такие как Базельский комитет банковского надзора и Совет по финансовой стабильности, имеют слишком ограниченный набор функций и инструментов и не обеспечивают достаточно широкого представительства. Этот новый многосторонний финансовый орган должен будет также поддерживать согласованность глобальной системы финансового регулирования и многосторонней торговли.

## Достижима ли справедливая и устойчивая глобализация?

Существующий набор институтов и норм, регулирующих мировую экономику, был разработан более 60 лет назад одновременно с созданием Организации Объединенных Наций, МВФ, Всемирного банка и Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). За прошедшее время мир изменился до неузнаваемости, а институты глобального управления, напротив, практически не изменились или адаптируются крайне медленно. Национальные экономики становятся все более интегрированными благодаря торговле, инвестициям, финансированию, международной миграции и техническим революциям в сфере транспорта и связи.

Очевидно, что результаты процесса развития в XXI веке будут в значительной мере определяться международными условиями. Очевидно также, что существующие в мировой экономике нормы как де-юре, так и де-факто, закрепляющие неравенство возможностей, необоснованно ограничивают возможности для политического маневра, необходимые для содействия процессу развития. В *Обзоре мирового экономического и социального положения* этого года утверждается, что необходимо устранить различия в многосторонних нормах, регулирующих различные сферы, а также несоответствия между международными и национальными целями. Этого можно достичь, добившись прогресса по следующим ключевым направлениям:

- предоставление национальным властям возможности использовать гораздо более широкий набор стратегий в области развития, чем предлагавшийся в последние два десятилетия, путем реформирования механизмов оказания помощи, режима международной торговли и финансовых положений;
- существенное расширение доступа развивающихся стран к технологиям до уровня, сопоставимого с их открытостью для международной торговли товарами;
- установление справедливых, предсказуемых и сопоставимых режимов для облегчения перемещения между странами как рабочей силы, так и капитала;
- институционализация антициклической макроэкономической координации путем реформирования механизмов наблюдения и глобальной системы расчетов и резервов;
- обеспечение эффективной координации в областях финансового регулирования и сотрудничества в налоговых вопросах, для чего потребуется покончить с продолжающейся многие годы бесплодной конкуренцией между государствами за потоки иностранных инвестиций;
- избавление от угрозы изменения климата путем принятия координируемых на глобальном уровне мер, что потребует корректировки порядка разработки правил и установления приоритетов в рамках систем оказания помощи и торговли

и финансовой архитектур для обеспечения их соответствия целям глобального устойчивого развития.

Изменение правил игры для обеспечения справедливого и устойчивого глобального развития — это необходимое, но не достаточное условие, поскольку изменение должно коснуться и игроков. Предоставление развивающимся странам с менее благоприятными стартовыми условиями дополнительного времени, ресурсов и пространства для маневра в политике, с тем чтобы они могли стать полноправными участниками, следует расценивать не как акт благотворительности или мест доброй воли со стороны мощных в экономическом отношении стран, а как обязательное условие для достижения общей цели развития международной торговли. Необходимо реализовать на практике и закрепить в рамках системы четких правил принцип общих, но дифференцированных прав и обязанностей, определяемых уровнем развития.

Изменить нормы сложнее, чем представляется. Игроки должны согласовать общие цели глобального устойчивого развития и при этом их необходимо убедить в том, что сотрудничество обеспечит чистый выигрыш для всех — как для нынешнего, так и для будущих поколений. Однако при любой схеме международного сотрудничества может возникнуть впечатление, что получаемый его участниками чистый выигрыш не во всех случаях одинаков, а любое предполагаемое неравенство в результатах может затруднить выработку эффективных глобальных решений. В силу разницы в уровне жизни, и соответственно платежеспособности, от некоторых стран будут ожидать покрытия более значительной доли совокупных расходов на обеспечение общемировых общественных благ, что может снизить их готовность к сотрудничеству в плане предоставления требуемых средств. Таким образом, применительно к заключению многосторонних соглашений предлагаемая структура распределения бремени расходов не менее важна, чем масштабы выгод, которые должны принести общественные блага.

Международное сообщество должно признать один принципиальный факт, а именно, что модель неравномерного развития, обусловленная на сегодняшний день глобализацией, была как экономически, так и экологически неустойчивой, а кроме того, она оказалась неприемлемой с политической точки зрения. Поскольку сегодня развивающиеся страны играют гораздо более значительную роль и гораздо глубже интегрированы в мировую экономику, глобальный кризис имеет более глубокие и серьезные последствия для процесса развития.

Хотя нынешний кризис лишь высветил риски, неизменно присущие более глубокой интеграции национальной экономики в мировое хозяйство, проблема заключается не столько в том, чтобы обратить вспять процесс глобализации, хотя в количественном отношении нынешний кризис усиливает такую тенденцию, сколько в том, чтобы изменить сам характер процесса глобализации. Предлагаемые способы переоснащения существующей системы оказания помощи и торговой и финансовой архитектур преследуют цель устранения существующих недостатков. Не менее важно избавиться от институциональных недостатков в процессах принятия решений в ключевых организациях глобального экономического управления, таких как МВФ и Всемирный банк, и устранить проявления неравенства в доступе к участию в других организациях, таких как Всемирная торговая организация.

Необходимо укреплять глобальную координацию в процессах принятия экономических решений в целях сведения к минимуму числа коллизий между нормами, регулируемыми торговлю, оказание помощи, задолженность, финансы, миграцию, экологическую устойчивость и другие вопросы развития. В настоящее время нет ни

одного международного учреждения, которое систематически занималось бы вопросами согласованности и последовательности разрабатываемых многосторонних норм. В 1995 году предлагалось возложить эту директивную роль на реорганизованный Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, однако в то время это предложение получило лишь ограниченную поддержку.

Глобальный кризис стал болезненным свидетельством недостатков существующей системы. Изменение климата и демографические перемены требуют обеспечения еще большей согласованности в области глобального управления, а также между процессами принятия решений на глобальном и национальном уровнях. Сегодня как никогда остро ощущается потребность в безотлагательном создании в той или иной форме механизма международной координации, основанного на общих принципах и транспарентных инструментах.

ША ЦЗУКАН

*Заместитель Генерального секретаря по экономическим  
и социальным вопросам*

Июнь 2010 года





# Содержание

	<i>Стр.</i>
Предисловие.....	iii
Выражение признательности.....	v
Общий обзор.....	vii
Пояснительные примечания.....	xxxix
<i>Глава</i>	
<b>I. Введение.....</b>	<b>1</b>
Глобализация на перепутье.....	2
Развитие во взаимозависимом мире.....	6
Формирование послевоенных международных финансовой и торговой архитектур.....	6
Смена парадигм развития.....	8
Куда нам двигаться дальше?.....	13
<b>II. Переоснащение стратегий сокращения масштабов нищеты: курс на новый консенсус?.....</b>	<b>17</b>
Движения взад и вперед в подходах к осмыслению проблемы нищеты .	17
Раздробленный консенсус и слабая согласованность политики.....	23
Проблема нищеты остается пугающей.....	24
Уроки, извлеченные из стратегий сокращения масштабов нищеты.....	30
Вопросы распределения.....	30
Вопросы инвестиций в человеческий капитал.....	32
Вопросы моделей развития.....	33
Вопросы сельского хозяйства и развития сельских районов....	35
Вопрос о способах интеграции в глобальную экономику.....	36
Вопрос социальной политики и социальной защиты.....	41
Вопрос институтов и управления.....	44
Ингредиенты для нового консенсуса?.....	44
Новые возникающие вызовы.....	45
Старение населения и международная миграция.....	45
Изменение климата и сокращение масштабов нищеты.....	46
Отсутствие продовольственной безопасности.....	46
Согласованность политики на основе нового консенсуса?.....	47
Расширение подхода к макроэкономической политике.....	48
Интеграция политики в социальной сфере, на рынке труда и в промышленности.....	50
Улучшение доступа к производственным активам и финанси- рованию.....	52
Программы социальной помощи и социальная защита.....	52
Переформирование пространства для политического маневра .	54

	<i>Стр.</i>
<b>III. Переход к новой архитектуре помощи .....</b>	<b>57</b>
Введение .....	57
Изменения взглядов на помощь в целях развития .....	58
Комплексная и фрагментарная архитектура помощи .....	60
Достаточна ли помощь? .....	60
Фрагментарность помощи .....	65
Целевое резервирование помощи и распространение вертикаль- но структурированных фондов .....	69
Эффективность помощи .....	70
Непостоянство объемов помощи .....	73
Обусловленность и национальная ответственность .....	75
Курс на международную систему предоставления помощи, ориентиро- ванную на потребности .....	76
Наделение стран — получателей помощи возможностью опреде- лять ее объемы и направления расходования .....	76
Реформирование каналов и мобилизация ресурсов для помощи в области развития .....	82
Повышение предсказуемости оказания помощи и согласование всех источников финансирования в целях развития .....	83
Управление системой оказания помощи на глобальном уровне .....	86
<b>IV. Переоснащение глобальной торговли .....</b>	<b>89</b>
Введение .....	89
Недавний кризис и торговля .....	90
Изменения в мировом производстве и торговле .....	92
Многосторонняя торговая система и экономическое развитие .....	99
Согласование национальных стратегий развития с многосто- ронними торговыми правилами .....	99
Уругвайский раунд .....	100
Дохинский раунд .....	105
Помощь в торговле .....	107
Пространство для политического маневра и региональные тор- говые соглашения .....	109
Планы на будущее .....	111
Модификация политики сглаживания цикличности развития .....	112
Восстановление согласованности торговой политики и полити- ки в области развития .....	113
Согласованность с климатической повесткой дня .....	119
Согласованность с финансовой архитектурой .....	121
Согласованность политики с вопросами международной мобильности трудовых ресурсов .....	122
Согласованность между многосторонней и региональными тор- говыми системами .....	123
Восстановление баланса процессов в рамках Всемирной торго- вой организации .....	125
Выводы .....	126

	<i>Стр.</i>
<b>V. Реформирование международной финансовой архитектуры .....</b>	<b>129</b>
Введение .....	129
Пробелы и ловушки в результате процесса финансовой либерализации .....	131
Кризисы финансовых рынков .....	132
Более низкие темпы роста капиталовложений в развивающихся странах .....	133
Более низкие и нестабильные темпы роста .....	138
Нестабильность международных частных финансовых потоков .....	139
Управление счетами движения капитала в условиях нестабильности потоков капитала .....	140
Накопление резервов и вытекающие из этого глобальные дисбалансы: ошибка из-за перенесения свойств частного на целое? .....	141
Задача на будущее .....	143
Переоснащение финансирования развития на национальном уровне .....	143
Переоснащение международной финансовой архитектуры .....	152
Многосторонние макроэкономическая координация и наблюдение .....	152
Международная координация финансового регулирования .....	156
Выводы .....	166
<b>VI. Реально осуществимая глобализация .....</b>	<b>167</b>
Обычный ход деятельности уже невозможен .....	168
Глобальное управление: куда идти? .....	171
Глобализация и национальное пространство для маневров в политике .....	172
Реформирование глобального экономического управления .....	174
Специализация и координация .....	175
Отсутствующие или слабые международные институты .....	179
Глобальная экономическая координация .....	182
Право голоса, легитимность и эффективность .....	183
Неравенство, выход и правоприменительные меры .....	184
Что необходимо сделать? .....	187
<b>Библиография .....</b>	<b>191</b>
 <b>Вставки</b>	
II.1. Подход к развитию, основанный на удовлетворении базовых потребностей .....	19
II.2. Отсутствие четких определений понятия «нищета» .....	26
III.1. Сотрудничество в области развития по линии Юг–Юг .....	66
III.2. Совместный обзор эффективности развития (СОЭР) в Африке .....	71
III.3. Семь достоинств плана Маршалла .....	77
IV.1. Соглашение ТРИПС и общественное здравоохранение .....	102
IV.2. Наименее развитые страны во Всемирной торговой организации .....	106
V.1. Региональное финансовое сотрудничество в Азии и Латинской Америке .....	135

	<i>Стр.</i>
V.2. Проблемы финансирования мер реагирования на глобальное изменение климата .....	154
V.3. Фондирование региональных пробелов развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе .....	164
VI.1. Бреттон-Вудская конференция и экономическое развитие.....	170
<b>Диаграммы</b>	
O.1. Продолжающийся процесс глобальной дивергенции доходов, 1950–2007 годы .....	viii
O.2. Дивергенция в темпах сокращения масштабов нищеты, 1981, 1990 и 2005 годы .....	ix
O.3. Рост населения мира, 1950–2050 годы .....	x
O.4. Поступления прямых иностранных инвестиций (ПИИ), денежных переводов работников и официальной помощи в целях развития (ОПР) в развивающиеся страны, 1980–2007 годы .....	xviii
O.5. Высокие темпы увеличения объема финансовых ресурсов при неизменном уровне инвестиций в основной капитал, 1970–2008 годы .....	xxvi
I.1. Расхождение темпов роста доходов на душу населения среди развивающихся стран, 1950–2010 годы .....	3
I.2. Изменение сил в мировой экономике, выраженное в виде долей в валовом мировом продукте, 1950–2008 годы .....	4
I.3. Глобальная дивергенция доходов, 1950–2008 годы .....	4
I.4. Стареющее население мира в развитых и развивающихся странах, 2000–2050 годы.....	5
II.1. Население мира и численность живущих в нищете людей, 1981–2005 годы .....	25
II.2. Региональные тенденции, касающиеся масштаба нищеты, 1981–2005 годы .....	25
II.3. Глобальные тенденции, касающиеся масштаба нищеты с учетом и без учета крупных развивающихся регионов и стран, 1981–2005 годы.....	26
II.4. Турция: среднесрочное влияние финансового кризиса на безработицу, 1990–2007 годы .....	38
II.5. Бразилия: среднесрочное влияние финансового кризиса на безработицу, 1990–2007 годы .....	39
II.6. Чили: среднесрочное влияние финансового кризиса на безработицу, 1990–2007 годы .....	39
II.7. Индонезия: среднесрочное влияние финансового кризиса на безработицу, 1990–2007 годы.....	40
II.8. Малайзия: среднесрочное влияние финансового кризиса на безработицу, 1990–2007 годы .....	40
III.1. Тенденции в распределении средств ОПР со стороны членов КСР ОЭСР, 1960–2010 годы .....	61
III.2. Распределение двусторонней ОПР со стороны КСР для развивающихся стран в разбивке по децилям населения, ранжированным по ВВП на душу населения, 2000–2001 и 2006–2007 годы.....	62
III.3. ОПР, предоставляемая странами, не входящими в КСР, 1970–2007 годы .....	63
III.4. Число и средний размер проектов по оказанию помощи в странах с низким уровнем доходов, 1997–2008 годы .....	65
III.5. Непостоянство объемов помощи и темпы экономического роста в 65 странах-получателях, 1970–2007 годы .....	74

	<i>Стр.</i>
IV.1. Рост валового мирового продукта (ВМП) и объема мирового экспорта товаров и услуг в реальном выражении, 1971–2009 годы . . . . .	92
IV.2. Доля экспорта развивающихся стран в мировой торговле в разбивке по уровню производственных технологий, 1976–2008 годы . . . . .	93
IV.3. Экспорт развивающихся стран в разбивке по уровню производственных технологий, как доля объема их нетопливного экспорта, 1976–2008 годы . . . . .	94
IV.4. Доля экспорта в разбивке по уровню технологий при производстве товаров в общем объеме нетопливного экспорта, страны юга Африки и страны Африки к югу от Сахары, за исключением Нигерии и Южной Африки, 1980–2008 годы . . . . .	95
IV.5. Структуры экспорта в отдельных регионах в разбивке по уровню производственных технологий, 1980–2008 годы . . . . .	95
IV.6. Общий объем экспорта услуг, развитие и развивающиеся страны, 1980–2008 годы. . . . .	97
IV.7. Зависимость наименее развитых стран от экспорта сырьевых товаров, 1980–2008 годы . . . . .	99
IV.8. Число двусторонних инвестиционных договоров (ДИД) и договоров об избежании двойного налогообложения (ДДН), подписанных по десятилетиям, 1960–2008 годы . . . . .	118
V.1. Быстрый финансовый рост, но застой в инвестициях в основные фонды, 1970–2009 годы . . . . .	130
V.2. Доля стран, переживших банковские кризисы, в мировой экономике, 1900–2008 годы . . . . .	132
V.3. Темпы роста капиталовложений в основные фонды, весь мир, Латинская Америка и Карибский бассейн, 1971–2007 годы. . . . .	134
V.4. Темпы роста капиталовложений в основные фонды, весь мир и Азиатско-Тихоокеанский регион, 1971–2007 годы. . . . .	134
V.5. Темпы роста капиталовложений в основные фонды, Африка, 1971–2007 годы . . . . .	138
V.6. Рост ВВП и колебания объемов инвестиций среди развивающихся стран, 1971–2000 годы . . . . .	139
V.7. Глобальные дисбалансы: чистый объем передачи финансовых средств в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, 1997–2009 годы . . . . .	142

### **Таблицы**

III.1. Распределение по секторам чистых сумм ОПР странами — членами КСР, как доля в общем объеме ОПР . . . . .	60
IV.1. Торговля промежуточными продуктами, как доля в общем объеме торговли, в разбивке по регионам, 2006 год . . . . .	97
IV.2. Мировой экспорт услуг, по секторам, как процентная доля от общего мирового объема экспорта услуг, 1980–2007 годы . . . . .	98
IV.3. Распределение обязательств в рамках инициативы «Помощь в торговле» странам по группам доходов, 2001–2008 годы . . . . .	107
IV.4. Региональные торговые соглашения по состоянию на март 2010 года . . . . .	110
IV.5. Выборочный список современной протекционистской практики . . . . .	113
IV.6. Число двусторонних инвестиционных договоров (ДИД) и договоров об избежании двойного налогообложения (ДДН), в разбивке по группам стран, 1959–2007 и 1928–2008 годы . . . . .	117
V.1. Частота банковских кризисов. . . . .	133



## Пояснительные примечания

В таблицах по всему тексту доклада использованы следующие условные обозначения:

- две точки обозначают, что данные отсутствуют или не сообщаются отдельно.
- тире обозначает, что величина равняется нулю или крайне незначительна.
- дефис (-) обозначает, что данная позиция неприменима.
- знак минус (-) обозначает дефицит или снижение, если не указано иное.
- , запятая (,) используется для обозначения десятичных разрядов.
- / косая черта (/) между годами обозначает сельскохозяйственный год или финансовый год, например 2009/10 год.
- использование тире (-) между годами, например 2009–2010 годы, обозначает полный период, включая начальный и конечный годы.

Ссылка на «доллары» (\$) обозначает доллары Соединенных Штатов, если не указано иное.

Ссылка на «миллиарды» обозначает тысячу миллионов.

Ссылка на «тонны» обозначает метрические тонны, если не указано иное.

Годовые темпы роста или изменений, если не указано иное, обозначают годовые среднегеометрические показатели.

Величины и проценты в таблицах могут при сложении не совпадать с итоговыми данными из-за округления.

В докладе использованы следующие сокращения:

<b>АСЕАН</b>	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
<b>КСР</b>	Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ПИИ</b>	прямые иностранные инвестиции
<b>ГАТТ</b>	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
<b>ВВП</b>	валовой внутренний продукт
<b>ВНД</b>	валовой национальный доход
<b>ГЦДС</b>	глобальная цепочка добавленной стоимости
<b>БСКЗ</b>	бедные страны с крупной задолженностью
<b>МБРР</b>	Международный банк реконструкции и развития
<b>МОТ</b>	Международная организация труда



<b>МВФ</b>	Международный валютный фонд
<b>ОПР</b>	официальная помощь в целях развития
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ППС</b>	паритет покупательной способности
<b>ДССН</b>	документы по стратегии сокращения масштабов нищеты
<b>СПЗ</b>	специальные права заимствования
<b>ЮНКТАД</b>	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
<b>ЮНДАФ</b>	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
<b>ДЭСВ ООН</b>	Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций
<b>РКИК ООН</b>	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
<b>МНИИЭР-УООН</b>	Международный научно-исследовательский институт экономики и развития Университета Организации Объединенных Наций
<b>ВМП</b>	валовой мировой продукт
<b>ВОИС</b>	Всемирная организация интеллектуальной собственности
<b>G-8</b>	Группа восьми
<b>G-20</b>	Группа двадцати

Использованные обозначения и особенности представления материала в данной публикации не означают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций касательно правового статуса любой страны, территории, города или района или их органов власти, или касательно делимитации их государственных или административных границ.

Термин «страна» в том значении, в котором он используется в тексте настоящего доклада, также относится, если применимо, к территориям или районам.

### **В аналитических целях, если не оговорено иное, были использованы следующие группы и подгруппы стран:**

#### **Развитые страны (развитые страны с рыночной экономикой)**

Австралия, Европейский союз, Исландия, Канада, Новая Зеландия, Норвегия, Соединенные Штаты Америки, Швейцария и Япония.

#### **Европейский союз (ЕС):**

Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

- *ЕС-15*: Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Финляндия, Франция и Швеция.
- *Новые государства — члены ЕС*: Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония.

#### Страны с переходной экономикой:

- *Юго-Восточная Европа*: Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия, Хорватия, Черногория.
- *Содружество Независимых Государств (СНГ)*: Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия<sup>а</sup>, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина.

#### Развивающиеся страны:

Африка, Азия и Тихий океан (за исключением Австралии, Новой Зеландии, Японии и государств — членов СНГ в Азии), Латинская Америка и Карибский бассейн.

#### Подгруппы стран Африки:

- *Северная Африка*: Алжир, Египет, Ливийская Арабская Джамахирия, Марокко и Тунис.
- *Страны Африки к югу от Сахары*: все прочие африканские страны, кроме Нигерии и Южной Африки, где указано.

#### Подгруппы стран Азии и Тихого океана:

- *Западная Азия*: Бахрейн, Израиль, Иордания, Ирак, Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Объединенные Арабские Эмираты, оккупированная палестинская территория, Оман, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика и Турция.
- *Южная Азия*: Бангладеш, Бутан, Индия, Иран (Исламская Республика), Мальдивские Острова, Непал, Пакистан и Шри-Ланка.
- *Восточная Азия*: все прочие развивающиеся страны Азии и Тихого океана.

#### Подгруппы стран Латинской Америки и Карибского бассейна:

- *Южная Америка*: Аргентина, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Колумбия, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили и Эквадор.
- *Мексика и Центральная Америка*: Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Сальвадор.
- *Карибский бассейн*: Барбадос, Гаити, Гайана, Доминиканская Республика, Куба, Тринидад и Тобаго и Ямайка.

---

<sup>а</sup> По состоянию на 19 августа 2009 года Грузия официально вышла из состава Содружества Независимых Государств. Тем не менее ее показатели рассматриваются в контексте этой группы стран по причинам географической близости и схожести экономической структуры.

**Наименее развитые страны:**

Ангола, Афганистан, Бангладеш, Буркина-Фасо, Бенин, Бурунди, Бутан, Вануату, Гаити, Гамбия, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Замбия, Йемен, Камбоджа, Кирибати, Коморские Острова, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Лесото, Либерия, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Мальдивские Острова, Мозамбик, Мьянма, Непал, Нигер, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Самоа, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Соломоновы Острова, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Тимор-Лешти, Того, Тувалу, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея и Эфиопия.

**Малые островные развивающиеся государства и территории:**

Американское Самоа, Ангилья, Антигуа и Барбуда, Аруба, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Британские Виргинские Острова, Вануату, Виргинские острова Соединенных Штатов, Гаити, Гайана, Гвинея-Бисау, Гренада, Гуам, Доминика, Доминиканская Республика, Кабо-Верде, Кирибати, Коморские Острова, Куба, Маврикий, Мальдивские Острова, Маршалловы Острова, Микронезия (Федеративные Штаты), Монтсеррат, Науру, Нидерландские Антильские Острова, Ниуэ, Новая Каледония, Острова Кука, Палау, Папуа-Новая Гвинея, Пуэрто-Рико, Самоа, Сан-Томе и Принсипи, Сейшельские Острова, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сингапур, Содружество Северных Марианских островов, Соломоновы Острова, Суринам, Тимор-Лешти, Тонга, Тринидад и Тобаго, Тувалу, Фиджи, Французская Полинезия и Ямайка.

**Группа восьми (G-8):**

Германия, Италия, Канада, Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Франция и Япония.

**Группа двадцати (G-20):**

Австралия, Аргентина, Бразилия, Европейский союз, Индия, Индонезия, Канада, Китай, Мексика, Республика Корея, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Соединенные Штаты Америки, Турция, Южная Африка и Япония.

## Глава I

# Введение

По мере того как мир выходит из самого тяжелого спада со времен Второй мировой войны, важно вспомнить о том, что взаимозависимость между странами является существенным элементом экономического развития. За последние несколько лет многие пришли к выводу, что такая взаимозависимость выступает «переносчиком» экономических трудностей. Стремительно растущие цены на продовольствие и энергоресурсы уменьшили средства к существованию у многих людей. Быстрый рост продовольственных цен в течение 2007 и 2008 годов выявил не только структурную основу утраты продовольственной безопасности (в результате десятилетий недостаточных инвестиций в сельское хозяйство, особенно в развивающихся странах), но также и взаимосвязь продовольственной незащищенности с другими глобальными проблемами. Влияние изменений климата уже ощущается во многих частях мира в виде более частых и сильных засух и чрезмерного уровня осадков, что усугубляет продовольственную незащищенность и увеличивает колебания цен.

Усилия по смягчению негативных последствий изменения климата, например содействие использованию биотоплива, привели к изменению моделей землепользования и вытеснили производство потребляемых человеком продуктов питания. Мировые товарные рынки, после того как они сплелись с финансовыми рынками посредством торговли деривативными инструментами, также приобретают все более спекулятивный характер. Вследствие беспрепятственно углубляющейся глобальной интеграции в финансовой сфере, системные финансовые потрясения в одной стране быстро распространяются на многие другие страны. Торговые каналы всегда служили средством перемещения экономической рецессии из одной страны в другую, однако в разгар нынешнего кризиса глобальная торговля стремительно обрушилась по причине доминирования глобальных цепочек добавленной стоимости в современных процессах производства и торговли.

Все должно было бы складываться совершенно по-другому. С падением Берлинской стены возникли надежды на то, что новая волна глобализации принесет с собой достаточно стабильные условия мира и процветания, чтобы «поднять над рифами все лодки». Безусловно, некоторые успехи были достигнуты: темпы инфляции удерживались в заданных пределах, расширен объем международной торговли, в беспрецедентных объемах через границы стран пошли потоки капиталов, а также отмечен существенный прогресс в сокращении масштабов нищеты на глобальном уровне. И все же экономический рост и сокращение масштабов нищеты носили неравномерный характер, причем эти успехи сопровождались расширением глобального макроэкономического дисбаланса и ухудшением состояния окружающей среды во всем мире.

Продовольственный, энергетический, финансовый и климатический кризисы, которые начали развиваться одновременно в конце первого десятилетия XXI века, выявили серьезные недостатки в действующих механизмах, призванных управлять

Изменение климата, финансовая интеграция и глобальные цепочки добавленной стоимости способствуют росту взаимозависимости по всему миру

Необходимо новое мышление по вопросам глобального экономического развития

процессом глобального развития. Хотя вполне понятным является стремление быстро вернуться на путь экономического подъема после нынешнего мирового экономического и финансового кризиса, «восстановление траектории риска» будет означать возврат к неустойчивой модели глобального развития. Для обеспечения долгосрочного будущего процветания во всем мире необходимо осуществить кардинальные реформы в механизме управления мировой экономикой и выработать новое мышление применительно к мировому экономическому развитию.

Потребуется обеспечить высокую степень согласованности принимаемых мер в области политики на самых разных уровнях

Одним из центральных аспектов этого нового мышления должна быть ориентация на обеспечение устойчивого развития, что предполагает сбалансированное сочетание деятельности по наращиванию материального богатства с защитой природной среды и обеспечением социального равенства и справедливости, а не нацеленность исключительно на достижение экономического роста и наращивание частного богатства на основе действия рыночных механизмов. Необходимо будет выработать глобальные решения глобальных проблем, а поскольку эти проблемы взаимосвязаны, потребуется обеспечить высокую степень согласованности принимаемых мер в области политики на самых разных уровнях, с тем чтобы международное сообщество могло добиться множественных целей, связанных со справедливым и устойчивым глобальным развитием.

## Глобализация на перепутье

Меняется соотношение сил в мировой экономике

Тот факт, что наш мир меняется быстрыми темпами, создает дополнительные проблемы в плане определения путей продвижения к практически осуществимому, справедливому и устойчивому развитию. Во-первых, в мировой экономике происходят важные изменения. Высокие темпы роста развивающихся стран Азии меняют соотношение сил в мировой экономике, и этот процесс, по всей видимости, будет продолжаться, таким образом развиваясь далее в направлении создания мировой экономики со многими центрами роста. Если не принимать во внимание недавний кризис, это обусловлено не столько спадом экономической активности Соединенных Штатов Америки и Европейского союза (ЕС), сколько укреплением экономик других стран. Новыми экономическими гигантами стали Бразилия, Российская Федерация, Индия и Китай (так называемые страны БРИК), присутствие которых все более ощутимо на глобальных форумах, таких как платформа Группы двадцати (G-20), а также в ситуациях их собственного взаимодействия.

За последние полвека доход на душу населения в пересчете на паритет покупательной способности (ППС) вырос более чем в четыре раза (диаграмма I.1). Также в пересчете на ППС весовой коэффициент Бразилии, Китая и Индии в мировой экономике вырос с 10 процентов в 1950 году до 27 процентов в 2008 году (диаграмма I.2). Российская Федерация добавляет еще 2,5 процента. При измерении таким же методом весовой коэффициент каждой из нынешних крупнейших экономических держав (Соединенных Штатов и стран Западной Европы) упал с более чем одной четверти до менее чем одной пятой.

Принятие мер к исправлению ситуации в связи с глобальным неравенством станет основной проблемой на десятилетия вперед

При этом, если целому ряду развивающихся стран (главным образом в Азии) удалось существенно приблизиться к уровню жизни нынешних развитых стран, в других странах, особенно в Африке, разрыв еще больше увеличился (диаграмма I.1 и I.3). Число нищих лиц по всему миру, живущих менее чем на 1,25 долл. в день, в целом сократилось с 1,8 млрд. человек в 1990 году до 1,4 млрд. в 2005 году, однако это сокра-

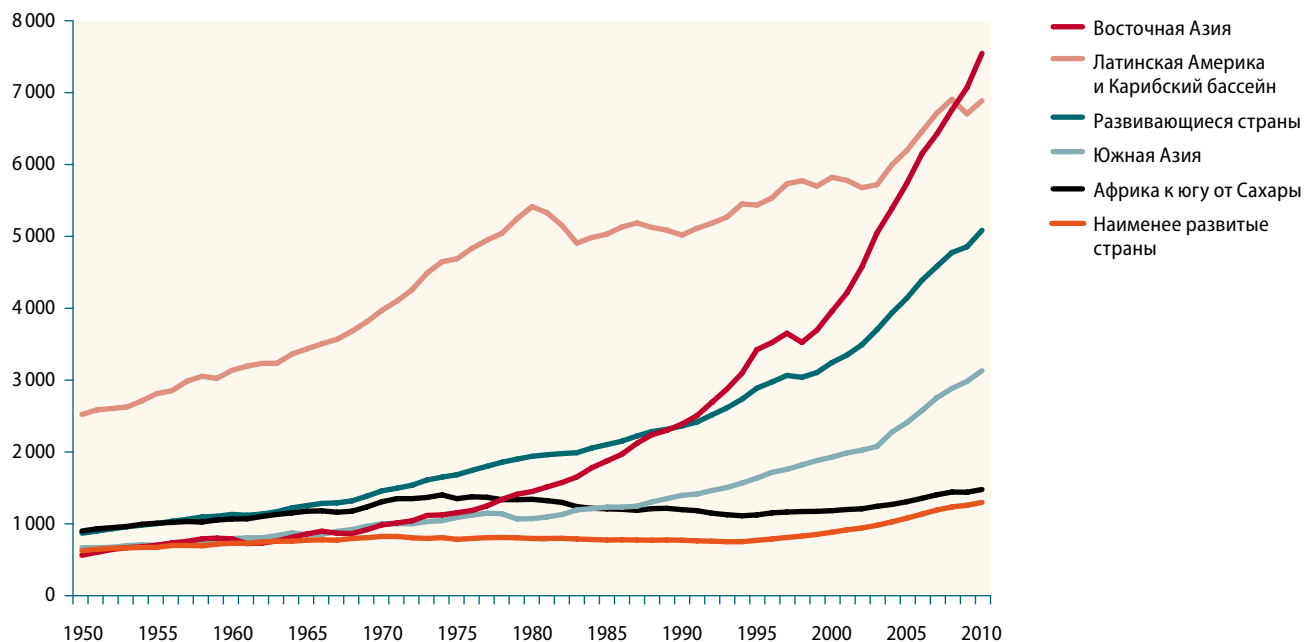
шение практически полностью было достигнуто за счет Китая. В странах Африки к югу от Сахары и в Южной Азии число бедных в абсолютном выражении увеличилось (см. главу II). В то же время с начала 1980-х годов практически во всех странах увеличилось неравенство по доходам. Совокупные показатели глобального неравенства, которые объединяют расхождения в доходах как внутри стран, так и между странами, четко демонстрируют усиление этих тенденций за последние десятилетия, причем данные тенденции становятся явно выраженными, если исключить из показателей Китай (Bourguignon and Morrison, 2002; Milanovic, 2005; World Bank, 2006a). Основной проблемой на десятилетия вперед станет принятие мер по исправлению ситуации в связи с тенденцией к глобальному экономическому неравенству, с тем чтобы она не превратилась в источник новой напряженности и незащищенности.

Во-вторых, в ближайшие десятилетия заметное влияние на усиление глобальной взаимозависимости будут оказывать демографические тенденции. По имеющимся прогнозам население мира за следующие четыре десятилетия возрастет еще на 2–3 млрд. человек. Это означает, что к 2050 году мировая экономика должна быть в состоянии обеспечить достойный уровень жизни для более чем 9 млрд. человек, 85 процентов которых будут проживать в развивающихся странах. Эти изменения не обязательно должны привести к «мальтузианской» нехватке продовольствия, но они окажут дополнительное давление на мировые экосистемы. Развивающимся странам придется адаптироваться к растущему городскому населению. К 2050 году, соглас-

Демографические изменения окажут заметное влияние на характеристики глобальной взаимозависимости

Диаграмма I.1

Расхождение темпов роста доходов на душу населения<sup>а</sup> среди развивающихся стран, 1950–2010 годы



**Источники:** расчеты ДЭСВ ООН на основе публикации Angus Maddison «Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD» (2010) (размещено по адресу: [www.ggd.net/maddison](http://www.ggd.net/maddison)); и на основе базы данных ДЭСВ ООН по мировой экономической ситуации и перспективам (размещено по адресу: [www.un.org/esa/policy/link/global\\_economic\\_outlook.htm](http://www.un.org/esa/policy/link/global_economic_outlook.htm)).

<sup>а</sup> Валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения в ценах 1990 года в международных долларах по методу Гери-Калиша.

Диаграмма I.2

Изменение сил в мировой экономике, выраженное в виде долей в валовом мировом продукте<sup>a</sup>, 1950–2008 годы (в процентах)

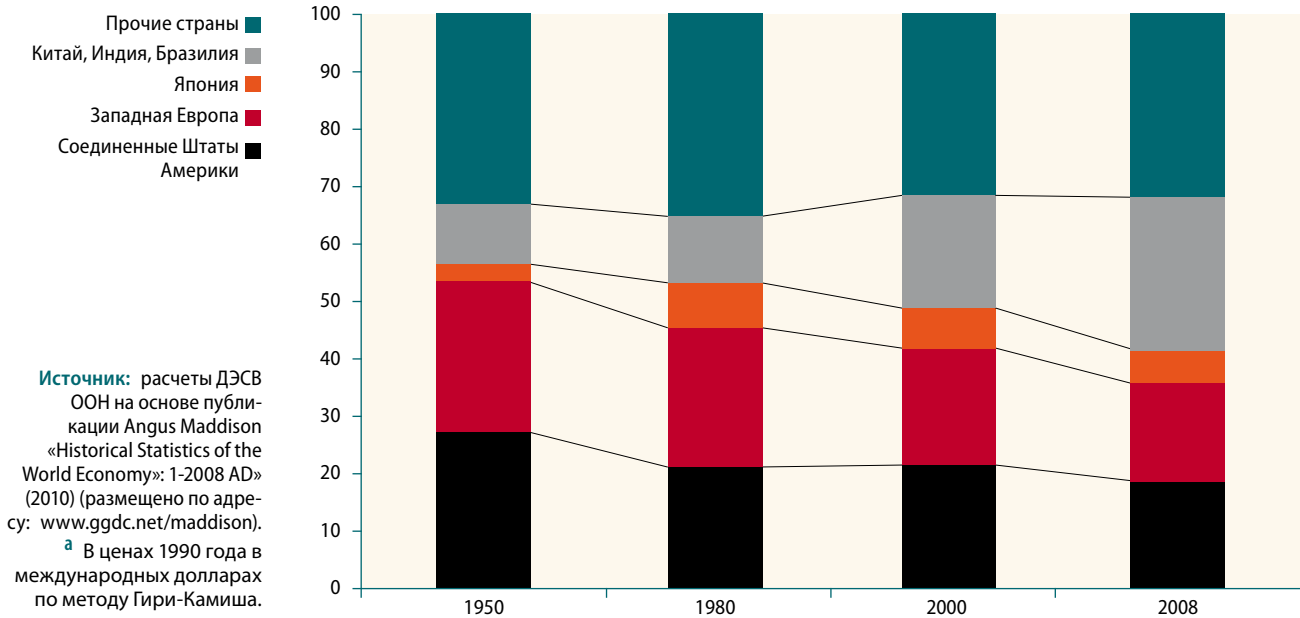
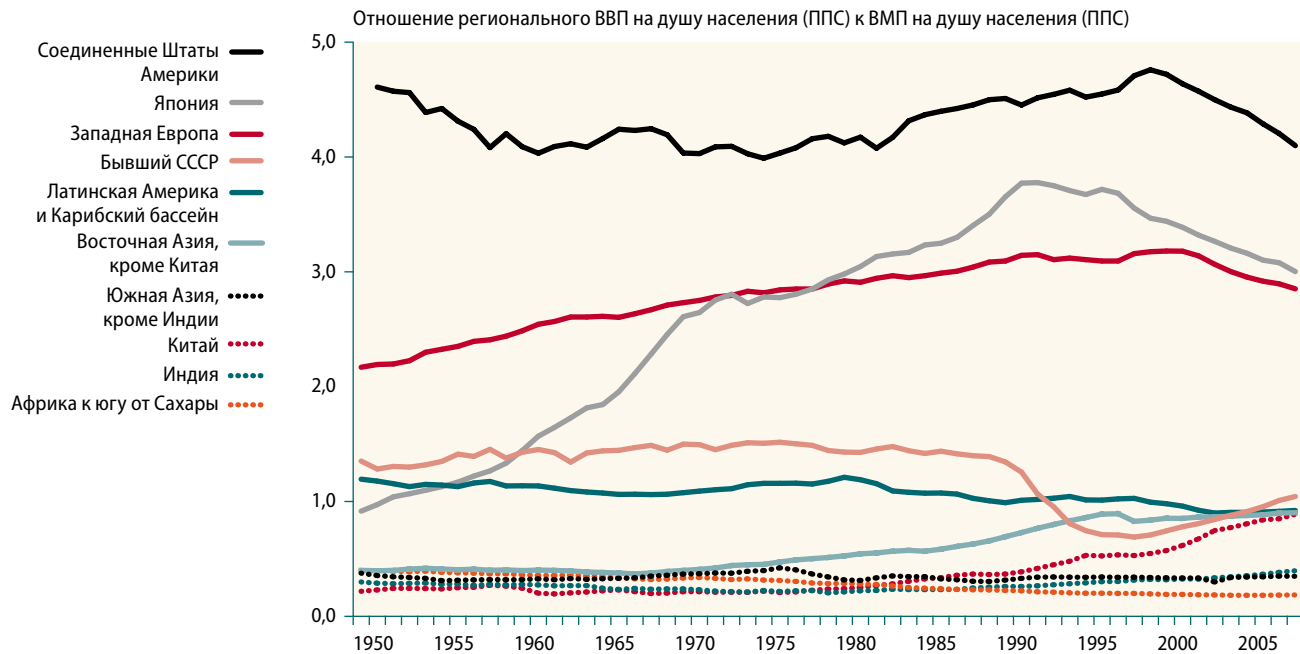


Диаграмма I.3

Глобальная дивергенция доходов<sup>a</sup>, 1950–2008 годы (в процентах)



но прогнозам, 70 процентов населения мира будет проживать в городских районах, а дальнейший рост мегаполисов приведет к возникновению особого рода проблем. Растущий по всему миру средний класс наряду с быстрым экономическим ростом развивающихся стран и большей численностью городского населения изменяют также структуру потребления продуктов питания и землепользования, что потенциально может привести к весьма масштабным последствиям. В дополнение к сокращению площадей сельскохозяйственных земель произойдет резкий рост потребления мясных и молочных продуктов, и если в связи с данным явлением не будут приняты своевременные меры, это приведет к изменению структуры землепользования, дальнейшему обезлесению, увеличению энергопотребления, повышению цен на продукты питания и возникновению нехватки продовольствия на региональном уровне.

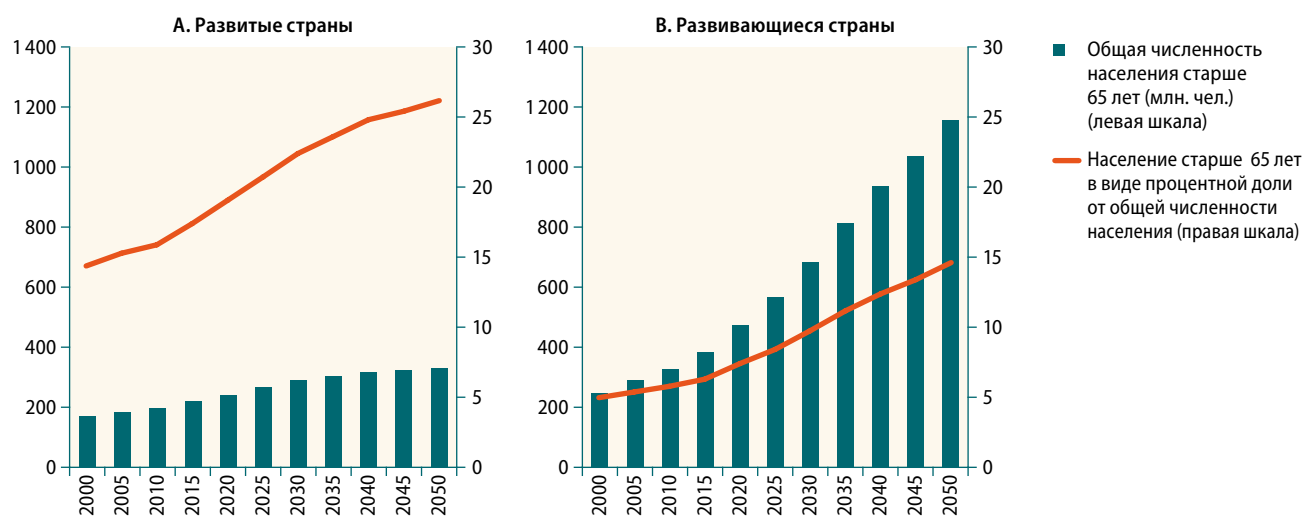
Демографическое давление также усугубит такие текущие проблемы, как высокий уровень безработицы и неполной занятости. Быстрый рост городов обострит проблему сокращения сохраняющейся широкомасштабной нищеты и неравенства среди жителей городов. Прогресс в развитии человеческого потенциала во всем мире способствует резкому снижению уровня смертности и дает людям возможность жить дольше. В результате население мира резко стареет. Тот факт, что к 2050 году каждый четвертый житель развитых стран и каждый седьмой житель стран, которые в настоящее время считаются развивающимися, будет старше 65 лет (диаграмма I.4). Это тяжким бременем ляжет на системы пенсионного обеспечения и здравоохранения. Кроме того, сокращение численности и старение населения в развитых регионах и сохранение неравенства в экономических возможностях в странах может привести к гораздо большему миграционным потокам, чем наблюдается сегодня.

В-третьих, обеспечение растущего населения мира достигается отчасти за счет ухудшения состояния природной среды. Уничтожено около половины лесного покрова Земли, быстро истощаются источники грунтовых вод, сокращение биологического раз-

Все большее процветание человечества достигается ценой огромных экологических издержек, имеющих глобальные последствия

Диаграмма I.4

#### Стареющее население мира в развитых и развивающихся странах, 2000–2050 годы



**Источник:** Отдел народонаселения ДЭСВ ООН, «World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database». Размещено по адресу: [www.esa.un.org/unpp](http://www.esa.un.org/unpp). См. также *World Population Prospects: The 2008 Revision*, vol. I; *Comprehensive Tables* (United Nations publication, Sales No. 10.XIII.2).



нообразия уже достигло грандиозных масштабов, а в результате сжигания ископаемого топлива ежегодно в атмосферу выбрасывается около 30 млрд. тонн двуокиси углерода. Последствия изменения климата уже ощущаются в виде более частых и интенсивных наводнений и засух, которые, помимо прочего, негативно влияют на продовольственное обеспечение многих людей из бедных слоев населения мира, особенно в некоторых частях Африки и Азии. Таким образом, все большее процветание человечества достигается ценой огромных экологических издержек, имеющих глобальные последствия. Иллюстрацией этому факту служит угроза изменения климата, причем, как показано в *Обзоре мирового экономического и социального положения, 2009 год* (United Nations, 2009a), сдерживание этой угрозы потребует радикальной трансформации энергетических систем, процессов промышленного производства и инфраструктуры.

В-четвертых, как уже упоминалось, экономические процессы становятся все более взаимозависимыми на глобальном уровне. Сельскохозяйственное и промышленное производство все чаще осуществляется в рамках практически нерегулируемых глобальных цепочек добавленной стоимости, в которых доминирующее положение занимают международные компании. Мировой кризис ясно показал, насколько взаимосвязаны финансовые рынки и насколько быстро последствия проблем, возникающих в одной части системы, могут вызвать потрясения в других ее частях. Изменение климата и активизация миграционных потоков — это проблемы, имеющие последствия глобального масштаба. В то же время стратегии, нормы и учреждения, регулирующие эти процессы, носят в основном национальный характер, а глобальные механизмы отличаются высокой фрагментарностью и требуют улучшения координации. В отсутствие реформы напряженность между процессами принятия решений на национальном и глобальном уровнях будет усиливаться.

Вопрос заключается в том, как реформировать учреждения, занимающиеся глобальным управлением, с тем чтобы они могли лучше обеспечивать согласованное решение этих вопросов, оставляя при этом странам и народам достаточную свободу выбора, чтобы они могли самостоятельно определять свою судьбу.

## Развитие во взаимозависимом мире

### Формирование послевоенных международных финансовой и торговой архитектур

Глобализация развивалась с начала истории человечества, однако желание контролировать ее последствия относится к более позднему периоду. Поскольку первые годы после окончания Второй мировой войны были отмечены созданием Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР) (учрежденных в 1944 году) и Организации Объединенных Наций (в 1945 году), этот период часто считают временем наивысшего расцвета международного экономического сотрудничества. Особые условия того времени, когда многие вовлеченные в созидательный процесс страны были обескровлены войной, все еще переживающие при этом мрачное наследие Великой депрессии 1930-х годов, стали источником огромного желания разработать международную финансовую архитектуру, хотя создание ее конкретной структуры было предоставлено в основном наиболее влиятельным кругам из двух стран, а именно — Соединенных Штатов и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (Тоуе, 2010).

В отсутствие реформы напряженность между процессами принятия решений на национальном и глобальном уровнях будет усиливаться

Принятая в 1930-е годы большинством правительств политика «разорения соседа» (предполагавшая использование девальвации валюты для повышения конкурентоспособности экспортной продукции и сокращения дефицита платежного баланса той или иной страны) раскрутила дефляционную спираль во многих странах, что привело к резкому падению национального дохода, сокращению спроса, массовой безработице и общему снижению объема мировой торговли. В целях преодоления недостатков, присущих довоенной международной валютной системе, была введена система фиксированных обменных валютных курсов с долларом Соединенных Штатов в качестве резервной валюты, при этом доллар был привязан к цене золота. Кратковременные трудности с платежным балансом преодолевались с помощью займов МВФ. Новая система была призвана содействовать стабильности обменных валютных курсов, причем страна с дефицитом платежного баланса не должна была идти на урезание национального дохода до уровня достаточно низкого для того, чтобы спрос на импортные товары в конечном итоге попадал в рамки доступных для этой страны средств. Эта договоренность не предусматривала создания международных резервов.

Поскольку Соединенные Штаты — страна с резервной валютой — в первые послевоенные годы демонстрировали значительное активное сальдо торгового баланса, в международной платежной системе образовалась нехватка долларов, которая затем ограничила объем финансирования, доступного для послевоенных процессов восстановления и развития. Международный банк реконструкции и развития, который на тот момент был наиболее важным учреждением в рамках группы Всемирного банка, изначально располагал весьма ограниченными кредитными ресурсами для преодоления этой нехватки долларов (Mason and Asher, 1973). Для исправления этой ситуации Соединенные Штаты поощряли утечку капитала и учредили программу восстановления Европы (более известную как план Маршалла) в целях предоставления (в основном посредством субсидий, а не займов) крупномасштабной финансовой и экономической помощи для восстановления Европы. Займы МБРР и поддержка наподобие плана Маршалла впоследствии, как изначально и предполагалось, стали главными способами удовлетворения потребностей развивающихся стран в помощи на цели развития и долгосрочном финансировании.

Связанный с торговлей компонент запланированной послевоенной международной архитектуры — Всемирная торговая организация — был создан лишь значительно позже. Вместо этого международные торговые соглашения регулировались временным Генеральным соглашением по тарифам и торговле (ГАТТ) 1947 года, которое действовало до 1995 года, когда его заменила Всемирная торговая организация. ГАТТ в основном занималась механизмами переговоров по снижению тарифов на промышленные товары на недискриминационной основе, создавая, впрочем, системы защиты против тех торговых соглашений, которые могли иметь негативные последствия для занятости в промышленности (Тоуе, 2010). Снижение тарифов представляло значительный интерес для развитых экономик, но было гораздо менее привлекательным для развивающихся стран, многие из которых получили независимость только в 1950-е и 1960-е годы и стремились осуществлять такие стратегии экономического развития, которые базировались на использовании промышленной и торговой политики. Такие очевидные несоответствия между преимуществами наличия единого свода многосторонних правил и потребностью в пространстве для маневра в политике, необходимым для достижения национальных целей развития, стали постоянным источником противоречий в процессе формирования международной экономической архитектуры.

Послевоенная система глобального управления стремилась избежать политики «разорения соседа» 1930-х годов

Нехватка долларов ограничивала послевоенное финансирование процессов восстановления и развития

Несоответствие между многосторонними правилами и пространством для маневра в национальной политике стало постоянным источником разногласий

Начальные этапы осмысления процесса развития концентрировались на экономическом росте и сильной ведущей роли государства

## Смена парадигм развития

Взгляды по поводу того, какие виды международных соглашений могли бы в максимальной степени отвечать глобальным и национальным целям в области развития, менялись по мере изменений в осмыслении тех факторов, которые благоприятствуют росту и развитию в странах, находящихся на низких уровнях развития. В 1950-е и 1960-е годы процесс развития воспринимался с точки зрения процесса экономического роста. В качестве основных препятствий для роста рассматривались отсутствие капитала, нехватка производственных мощностей и предпринимательского потенциала. Для преодоления этих трудностей требовалась как раз сильная ведущая роль государства, которое могло бы направлять процесс развития в правильном направлении путем проведения конкретной политики и мобилизации ресурсов, необходимых для отмены определенных ограничений, сковывающих экономический рост. Это должно было достигаться с помощью, например, таких мер, как направление государственных инвестиций на цели строительства инфраструктуры, проведение протекционистской торговой и промышленной политики для содействия развитию импортозамещающего производства и наращивания предпринимательского потенциала, и путем привлечения ресурсов по линии помощи в целях развития для решения проблемы нехватки иностранной валюты.

Вследствие Великой депрессии государственное управление экономикой превратилось в один из основных видов деятельности правительств, в том числе в развивающихся странах. Развивая кейнсианские теоретические представления, правительства определили вопросы занятости, стабильности и роста экономики в качестве важных аспектов государственной политики и взяли на себя ответственность в плане гарантирования своим гражданам определенного уровня экономического благополучия с помощью шагов, ведущих к созданию «государства всеобщего благосостояния». В Европе и Японии промышленная политика стала ключевым элементом послевоенного восстановления.

Первое поколение экономистов — специалистов по развитию, многие из которых были связаны с системой Организации Объединенных Наций, такие как Пауль Розенштайн-Родан, Михал Калецки, У. А. Льюис, Гуннар Мюрдаль, Ганс Зингер, Рауль Пребиш и Ян Тинберген, точно так же мыслило категориями широких, интегрированных макростратегий (Meier and Seers, eds., 2001) и рассматривало развитие как трансформационный процесс. Бедным странам необходимо уходить от зависимости от экспорта сырья и сельскохозяйственной экономики и развивать перерабатывающую промышленность для стимулирования более динамичных процессов роста; причем для создания подходящих начальных условий понадобятся крупные инвестиции в инфраструктуру и новые виды деятельности. Для описания кардинальных перемен, которые при этом потребуются, указанные экономисты использовали такие метафоры, как «снежный ком» (Льюис), «большой толчок» (Розенштайн-Родан), «динамичные увязки» (Хиршман) и «взлет» (Ростоу). Имели место различные мнения в отношении того, каким образом лучше всего произвести необходимые изменения, но при этом доминировала точка зрения, что основной движущей силой должно выступать «государство развития».

В 1950-х и 1960-х годах в политику ГАТТ и МВФ, направленную на удовлетворение интересов развивающихся стран, были внесены некоторые изменения. Например, в 1955 году развивающиеся страны получили в ГАТТ особый режим, позволявший им защищать определенные отрасли своей промышленности и вводить количественные

ограничения для решения проблем платежного баланса. В 1963 году МВФ создал систему компенсационного финансирования для стран, пострадавших от неожиданного снижения экспортных поступлений. Вместо того чтобы содействовать наращиванию индустриального потенциала в долгосрочной перспективе, эти исключения в многосторонних торговых правилах были направлены в основном на решение возникающих вопросов краткосрочной коррекции. Европейское экономическое сообщество также предоставляло торговые преференции своим бывшим колониальным территориям и создало фонд для уменьшения негативного влияния колебаний цен на сырьевые товары (Stabex), отходя тем самым еще дальше от первоначальных принципов ГАТТ в направлении многочисленных некоординируемых льготных режимов (Тоуе, 2010).

Как рассматривается далее в главе II, некоторым развивающимся странам удалось успешно преодолеть эти препятствия, установленные в международных правилах, и прагматично осуществить целый ряд политических решений, содействующих современным стратегиям роста. На значительной части развивающегося мира были достигнуты весьма высокие темпы экономического роста, подчас с весьма стабильным успехом, как, например, в некоторых районах Азии. Промышленное развитие под защитой высоких тарифов и других мер правительственной поддержки также привело к значительному увеличению среднего уровня благосостояния в Латинской Америке в 1950-х и 1960-х годах, за которыми, впрочем, последовал период относительного застоя, начавшийся в 1980-е и 1990-е годы (диаграмма I.1, выше).

Тем не менее во многих случаях неудачи в создании в развивающихся странах отраслей промышленности, способных самостоятельно выживать после десятилетий государственной поддержки, в эффективном преодолении валютных ограничений, обеспечении достаточного уровня занятости и сокращении масштабов нищеты и неравенства привели к переоценке политики и сотрудничества в сфере развития. Например, «подход к развитию по базовым потребностям» предусматривал переориентацию государственных мер вмешательства в сторону прямой поддержки создания рабочих мест и обеспечению доступа к социальным услугам для всего населения (International Labour Organization, 1976). Аналогичные подходы делали упор на мерах вмешательства в интересах бедных слоев населения для сокращения неравенства доходов и увеличения прибыли от совокупного экономического роста (Chenery and others, 1974).

Случаи неравенства в правилах и механизмах глобального экономического управления рассматривались рядом специалистов как еще один ключевой фактор, объединяющий отсутствие успехов в области развития, и такое восприятие ситуации привело к развернувшейся в 1970-е годы борьбе за «новый международный экономический порядок». Под этим лозунгом раздавались в том числе призывы к предоставлению развивающимся странам большего пространства для маневра в политике, регулированию прямых иностранных инвестиций (ПИИ), заключению международных договоров по сырьевым товарам для защиты покупательной способности экспортных товаров развивающихся стран, снижению стоимости передачи технологий, увеличению помощи на цели развития и расширению прав голоса развивающихся стран в многосторонних учреждениях (Jolly and others, 2004). Тем не менее ни одно из этих предложений не заняло доминирующих позиций в реальных политических подходах.

Одновременно значительные изменения происходили и в международной обстановке. В условиях постоянного и растущего дефицита платежного баланса Соединенных Штатов в то время как европейские страны демонстрировали растущее положительное сальдо, не желая при этом ревальвировать курсы своих валют, в конце 1960-х

Исключения в многосторонних торговых правилах были направлены в основном на краткосрочную коррекцию проблем развивающихся стран

Имевшие место случаи неравенства в глобальном экономическом управлении привели к развернувшейся в 1970-е годы борьбе за «новый международный экономический порядок»

годов значительно ослабло доверие к привязке доллара к золоту. Кроме того, такая ситуация обнажила недостатки, присущие мировой резервной системе, которая, по сути, привязана к национальной валюте только одной страны (см. главу V). Система фиксированных валютных курсов и контроля движения капитала была ликвидирована, но на практике долларový стандарт сохранился. Странам по их собственному выбору было разрешено вводить или не вводить «плавающие» курсы своих валют, при этом крупные страны согласились держать долларové резервы в Соединенных Штатах.

Отмена многочисленных ограничений на международные финансовые операции привела к резкому росту потоков частного капитала, в том числе в развивающиеся страны. Поскольку в период высоких темпов инфляции 1970-х годов реальные процентные ставки были небольшими, международные заимствования из частных источников, в частности в кредитных банках, стали весьма привлекательным вариантом внешнего финансирования для правительств многих развивающихся стран, особенно стран со средним уровнем доходов, по сравнению с объемами помощи и многостороннего банковского кредитования, которые зачастую обуславливались ограничительными политическими условиями. Поскольку потоки частного капитала, как оказалось, четко следовали экономическим циклам и поскольку условия заимствования резко ухудшились в конце 1970-х годов, многие развивающиеся страны оказались под бременем долгов, которые они были не в состоянии обслуживать.

Долговой кризис стал восприниматься как еще один провал усилий в области развития, отражая ошибочное управление налогово-бюджетной сферой и неспособность создать динамичные экспортные отрасли, которые могли бы сохранить в разумных рамках коэффициент обслуживания долга с учетом дохода от экспорта. Под воздействием этих событий в 1980-е и 1990-е годы получил широкое распространение еще один диаметрально противоположный подход — обычно называемый Вашингтонским консенсусом, поскольку он стал отражением политического подхода многосторонних учреждений и директивных органов, базирующихся в Вашингтоне, О. К. (Williamson, ed., 1990). Этот подход предусматривал пересмотр в целом роли правительства в управлении экономическим развитием, поскольку считалось, что правительства своим вмешательством нарушают функционирование рынков и плохо управляют государственными финансами. В этом контексте политика в области развития должна обращать больше внимания на макроэкономическую стабильность и в значительно большей степени опираться на дерегулированные рынки и частную инициативу не только в производственной деятельности, но и в предоставлении социальных услуг. Рыночные реформы будут способствовать «установлению правильных цен» и предоставлению надлежащих стимулов для предпринимателей и домохозяйств по повышению эффективности деятельности и по инвестированию средств в улучшение своего будущего. Различная степень успеха в достижении целей развития объяснялась уже не различиями в первоначальных условиях, а тем, проводилась ли правильная политика (рыночно ориентированная и обоснованная с налоговой точки зрения) или неправильная политика (политика вмешательства).

Устойчивый, быстрый экономический рост в целом ряде развивающихся стран Азии в 1980-х и 1990-х годах часто приводился в качестве примера успешной реализации стратегий развития, поддерживаемых Вашингтонским консенсусом и ориентированных на рыночные силы и на преимущественное развитие экспорта. В реальности, однако, стратегии развития, стоявшие за этими успехами в области экономического роста, особенно на первых порах, гораздо больше напоминали рецепты парадигмы дирижизма, характерной для начальных этапов осмысления процесса развития, и

В 1980-е годы доминирующей парадигмой стал Вашингтонский консенсус

Рыночные реформы не являлись ключевым фактором для успешного экономического роста в странах Азии

были во многом схожи с теми, которые содействовали современному развитию Западной Европы и Японии. Эти стратегии развития предусматривали в частности проведение аграрных реформ, инвестиции в человеческий капитал, избирательный торговый протекционизм, целевое кредитование и иную государственную поддержку для развития промышленного и технологического потенциала при постепенной отмене ограничений, ограждающих компании от глобальной конкуренции.

Многие развивающиеся страны сильно пострадали от долгового кризиса и были вынуждены обратиться в МВФ и Всемирный банк для получения займов на цели структурных преобразований, причем эти займы были жестко обусловлены изменениями налоговой политики и началом политических реформ, ориентированных на рынок. Ключевыми элементами этих реформ являлись либерализация торговли и либерализация счета движения капиталов. Совместно с дальнейшим устранением оставшихся ограничений на международные потоки капитала этот подход вызвал новую волну роста потоков частного капитала в развивающиеся страны и еще более укрепил тенденцию к формированию производственного цикла в рамках глобальных цепочек добавленной стоимости.

Продвижение нерегулируемой финансовой глобализации и проциклический характер потоков частного капитала также увеличили риск финансовых кризисов, — кризисов, с которыми столкнулись многие формирующиеся рыночные экономики в течение 1990-х и 2000-х годов. Поскольку эти кризисы не нанесли практически никакого ущерба экономике развитых стран, многие аналитики сочли, что их причиной стали политические ошибки, сделанные правительствами пострадавших от них стран (Азии и Латинской Америки). Эти кризисы продемонстрировали ограниченные возможности МВФ в плане сигнализирования о тех рисках, увеличение которых может привести к финансовым кризисам, а также его ограниченные кредитные возможности и, вследствие этого, неспособность прийти на помощь, когда такой весьма тяжелый кризис все-таки наступил. Правительства развитых стран, и особенно правительство Соединенных Штатов, были вынуждены выделить целевые ресурсы для устранения этой нехватки средств. Лишь немногие специалисты усмотрели в кризисах рынка доказательство усиливающихся системных рисков с потенциально глобальными последствиями, а также необходимость в фундаментальной реформе МВФ, чтобы он был способен выполнять свою функцию защитника финансовой стабильности мировой экономики (см., например, De Gregorio and others, 1999). Хотя МВФ и принял меры к укреплению своей информационной системы раннего оповещения, практически больше ничего не было сделано для улучшения защиты от финансовых кризисов.

В действительности после азиатского кризиса 1990-х годов были приняты дополнительные меры по либерализации финансовых секторов по всему миру, расширяя масштабы инноваций в финансовой деятельности и допуская более высокие доли заемных средств. Успешные азиатские экспортеры с большим активным торговым сальдо уже занимались накоплением долларовых резервов во все больших масштабах до начала финансовых кризисов в их регионе, и продолжили этот курс в возросших масштабах после их окончания, что частично мотивировалось стремлением обеспечить более высокий уровень самострахования от будущих внешних потрясений и кризисов. Накопление резервов подорвало курсы валют рассматриваемых стран, содействуя росту торгового дефицита в Соединенных Штатах и помогая в то же время финансировать этот дефицит. Таким образом, активное торговое сальдо азиатских стран рециклировалось финансовой системой Соединенных Штатов, которые затем перенаправили часть этих средств назад в формирующиеся рыночные экономики в

Нерегулируемая финансовая глобализация и проциклические потоки частного капитала увеличили риск финансовых кризисов

форме трансграничных финансовых инвестиций. Такая динамика помогла сдерживать инфляцию и процентные ставки на низком уровне по всему миру и содействовала высоким темпам роста мировой экономики в течение большей части 2000-х годов. В то же время, однако, она способствовала формированию инфляционных «пузырей» активов, стимулировала принятие излишних рисков в финансовых секторах, а также способствовала расширению глобальных дисбалансов, заронив тем самым семена глобального финансового кризиса 2008 года.

Всемирная торговая организация продолжила курс на снижение барьеров в международной торговле товарами, услугами и в инвестициях, а также на обеспечение соблюдения имущественных прав

Всемирная торговая организация (в структуру которой в 1995 году вошло ГАТТ) стала наиболее существенным дополнением к механизмам глобального экономического управления в течение 1990-х годов. Всемирная торговая организация пошла по пути установления более строгих единых правил, направленных на снижение барьеров в международной торговле. В рамках Всемирной торговой организации была расширена сфера охвата торговых переговоров, и в них были включены важные вопросы по перспективам развития, такие как торговля сельскохозяйственной продукцией, которая в значительной мере субсидируется развитыми странами; кроме того, были разрешены определенные категории промышленной политики в целях развития, особенно, для беднейших стран. Хотя Всемирная торговая организация стала, по сути, универсальным органом, переговоры в рамках так называемого Дохинского раунда зашли в тупик не только в силу разногласий по проблеме предоставления развивающимся странам большей свободы, чтобы они могли использовать субсидии и другие меры для поддержки стратегии по наращиванию своих экспортных отраслей, но, среди прочих спорных вопросов, также из-за вопроса о том, как можно было бы уравнивать правила игры для развивающихся стран в плане прав интеллектуальной собственности, с тем чтобы упростить для них доступ к технологиям. В то же время расширение масштабов соглашений об экономическом партнерстве, а также двусторонних и региональных соглашений о свободной торговле усложняет многостороннюю торговую систему и вносит в нее несоответствия, делая при этом достижение более справедливой торговой системы еще более проблематичным.

Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций ответственна за возобновление внимания к вопросам сокращения масштабов нищеты и развития человеческого потенциала

Декларация тысячелетия<sup>1</sup> Организации Объединенных Наций, принятая Генеральной Ассамблеей этой Организации на рубеже нового тысячелетия, содержала в себе повторное открытие правильного представления о том, что рыночные стратегии роста сами по себе недостаточны для решения проблемы широко распространенной нищеты и что для надлежащего обеспечения услуг здравоохранения и образования, а также предотвращения социальной изоляции многих людей необходимы хорошо функционирующие учреждения и эффективная социальная политика. Отражением этой же позиции стало решение поставить Документы по стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) в центр инициатив по списанию задолженности беднейших стран. Тем не менее либерализация торговли и финансов, а также осмотрительная налогово-бюджетная политика остались центральными элементами политических реформ в развивающихся странах, а также политической обусловленности, которая выдвигается в рамках многостороннего кредитования. Более заметные политические сдвиги произошли в социальной сфере, отражением чего стало, среди прочего, повышение приоритетности расходов на образование и здравоохранение, внедрение инновационных программ денежных выплат и поддержка схем микрофинансирования. Несмотря на наличие более широкой стратегии развития, зафиксированной в ДССН, эти перемены в социальной политике зачастую не были надлежащим образом скоор-

1 См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи.

динированы с экономической политикой. Например, макроэкономическая политика осталось по большей части узко сфокусированной на стабилизации цен, консолидации в налогово-бюджетной сфере, ограничивая тем самым необходимое увеличение расходов, связанных с достижением Целей развития тысячелетия, и/или оказываясь неспособной сохранить рабочие места во время экономических спадов.

## Куда нам двигаться дальше?

Как показал опыт последних десятилетий, не существует простых рецептов для достижения успешного развития. Ясно, что ни одна из господствующих парадигм, лежащих в области осмысления процесса развития и возникших с течением времени, не может похвастаться тем, что послужила программой для достижения успешного развития. То, что работало в определенных условиях в прошлом, может и не сработать столь же хорошо в других условиях. Прежде всего, мир становится все более интегрированным, в связи с чем соразмерно сокращается имеющееся у отдельных стран пространство для маневра в политике, с тем чтобы «дать резкий старт» своему развитию в условиях относительной изоляции. Как рассматривается в главе IV, растущая роль ПИИ и глобальных цепочек добавленной стоимости в стимулировании глобального производства, торговли и развития технологий привела к ограничению возможностей для правительств отдельных стран применять устаревшую промышленную политику; при этом многосторонние торговые правила наложили ограничения на меры внутренней поддержки в целях развития экспортных отраслей. Кроме того, свободные потоки частного капитала значительно усложняют макроэкономическую стабилизацию. Правила по защите прав интеллектуальной собственности и стандарты качества повышают для многих развивающихся стран расходы по внедрению новых технологий и возможности повышения своей конкурентоспособности на мировом уровне и внедрения более экологически безопасных производственных процессов для борьбы с изменениями климата и адаптации к ним. Это не означает, однако, полного отсутствия пространства для политического маневра, а означает лишь то, что сужение такого пространства создает сегодня гораздо больше проблем для политиков.

После того как мировые продовольственный, энергетический и финансовый кризисы выявили системные недостатки, неизбежно присущие функционированию нерегулируемых глобальных рынков, произошел поворот в осмыслении государственной политики. Правительства путем вмешательства в способы преодоления этих кризисов нанесли удар по традиционным позициям, лежащим в основе Вашингтонского консенсуса. Их действия привели к переоценке как роли государства в руководстве национальным процессом развития, так и способов необходимой координации национальной политики на региональном и глобальном уровнях для обеспечения результатов, соответствующих целям глобальной финансовой стабильности, общего процветания и устойчивости природной окружающей среды всего мира.

Существующий набор институтов и норм, регулирующих мировую экономику, был разработан более 60 лет назад. За прошедшее время мир изменился до неузнаваемости, а механизмы для обеспечения глобального экономического управления недостаточно адаптировались к глобальными изменениям

В силу сложности и взаимосвязанности современных глобальных вызовов, необходимо найти новый баланс между порядком установления международных правил и предоставлением общественных благ на глобальном уровне, с одной стороны, и созда-

Не существует простых рецептов для достижения успешного развития

Происходит переоценка роли государства

Механизмы для обеспечения глобального экономического управления недостаточно адаптировались к глобальными изменениям



нием возможностей, необходимых странам для определения своей собственной судьбы, с другой. Установление такого нового баланса будет нелегкой задачей: это потребует нового осмысления и нахождения нового баланса между процессами принятия решений на национальном и глобальном уровнях. Переоснащение процессов глобального развития по этому принципу является основной темой *Обзора мирового экономического и социального положения* этого года. В предлагаемом исследовании не делается попыток дать некую готовую схему, его целью является лишь обрисовать идеи, которые могут лечь в основу нового согласованного «инструментария» для определения направлений политики и международного сотрудничества в области развития.

В последующих главах рассматриваются вопросы согласованности и несогласованности между различными сферами действия многосторонних правил и механизмов глобального экономического управления, а также между глобальными и национальными целями в области развития.

В главе II дается обзор эволюции в плане осмысления процесса развития с основным упором, в частности, на смену парадигм, создаваемых для иллюстрации того, как наилучшим образом добиться сокращения масштабов нищеты и более высоких уровней развития человеческого потенциала. Уроки, извлеченные из успешного опыта в области развития, показывают, что в национальной политике необходимо добиваться более высокой степени согласованности между различными сферами политики и что цель достижения человеческого потенциала и устойчивого развития необходимо учитывать в качестве важнейшего вопроса в макроэкономической, отраслевой, социальной политике и политике на рынке труда. Эффективное осуществление таких устойчивых национальных стратегий практически невозможно без благоприятной международной обстановки. В особенности странам с низким уровнем доходов, имеющим ограниченный доступ к другим источникам финансирования, необходима поддержка в виде стабильных и предсказуемых потоков помощи в целях развития.

Глава III демонстрирует, каким образом архитектура международной помощи со временем становилась все более фрагментированной и чаще всего менее эффективной. Представленный в этой главе анализ показывает, что для устранения этих недостатков может потребоваться обойти обязательства, оговоренные в Парижской декларации 2005 года по вопросам эффективности помощи, для того чтобы наделять страны-получатели возможностью самим определять объем и направления расходования и более четко согласовать помощь на цели развития с национальными стратегиями развития. Это позволит архитектуре помощи в большей степени ориентироваться на потребности стран и может также более предсказуемым образом облегчить согласование официальной помощи на цели развития (ОПР) с другими источниками финансирования развития, в том числе с помощью использования таких механизмов, как доверительные фонды.

В главе IV дается описание прогресса, который был достигнут с 1990-х годов в установлении *общей* ответственности в рамках многосторонней торговой системы, подчеркивая при этом, что недостаточно внимания уделялось *дифференцированной* ответственности экономик с более ограниченными возможностями выгодной для себя интеграции в мировую торговую систему. Расширение участия в мировой торговле потребует справедливого многостороннего торгового режима — такого, который предоставлял бы более бедным странам возможности для создания внутреннего производственного потенциала и достижения целей устойчивого развития. Это потребует значительного расширения доступа развивающихся стран к технологии до такой степени, когда он будет сопоставим с доступом, который такие страны открыли к своим рынкам.

В национальной политике в области развития необходимо добиваться высокой степени согласованности по различным сферам политики

Архитектура помощи должна ориентироваться на потребности стран

Многосторонняя торговая система должна добиваться большей согласованности с другими сферами глобального управления

Столь же существенно и то, что торговый режим должен устранять основные случаи несогласованности с другими рамочными системами глобального управления и экономического сотрудничества, в том числе с многочисленными региональными и двусторонними соглашениями о свободной торговле, а также между нормами многосторонней торговли и многосторонними соглашениями в области охраны окружающей среды (особенно в области изменения климата) и между нормами, регулируемыми торговлей услугами, и реформами международных норм регулирования и международным сотрудничеством в налоговой области. У кого-то может возникнуть вопрос о том, должна ли Всемирная торговая организация выступать в качестве основной движущей силы в решении последних двух проблем, или же основная ответственность за их решение в конечном счете должна отойти к специализированным механизмам в области охраны окружающей среды и к международному финансовому органу.

В главе V дается анализ основных недостатков международной финансовой архитектуры, которые оказали влияние на нынешний глобальный финансовый кризис, а также предлагаются пять ключевых сфер, в которых необходимо провести коренные реформы в целях создания такой системы, которая была бы более стабильной и благоприятной для обеспечения устойчивого глобального роста. Эти ключевые сферы охватывают новые механизмы международного финансового регулирования; международное сотрудничество в налоговой сфере; предоставление ликвидных средств на международном уровне и компенсационное финансирование; механизмы для многостороннего контроля и эффективную координацию макроэкономической политики; а также глобальную резервную систему. Некоторые из предлагаемых реформ уже обсуждаются, в том числе на уровне Группы двадцати (G-20) и в директивных органах самих бреттон-вудских учреждений. Анализ, однако, показывает, что во всех этих сферах реформы в общем и целом необходимо проводить одновременно, чтобы обеспечить их эффективность.

В главе VI обсуждается вопрос о том, достигим ли более справедливый и устойчивый процесс глобального развития. Об изменении правил и достижении более высокого уровня политической согласованности легче сказать, чем сделать. Игроки должны согласовать общие глобальные цели по достижению устойчивого развития, при этом они должны быть убеждены в том, что сотрудничество будет осуществляться в интересах живущих и будущих поколений, и принесет чистые выгоды для всех людей. Тем не менее в рамках любой схемы международного сотрудничества чистые выгоды могут не быть равными для всех (или восприниматься как неравные), при этом любое ожидаемое неравенство результатов может помешать добиться эффективных глобальных решений. В силу разницы в уровне жизни, а следовательно, и платежных возможностей, от некоторых стран будут ожидать принятия на себя более высокой доли от общих расходов на обеспечение глобальных общественных благ, что может снизить для них стимул к сотрудничеству. Поэтому применительно к заключению многосторонних соглашений предложенная модель распределения нагрузки столь же важна, как и степень воспринимаемого равенства в распределении выгод, приносимых общественными благами. Столь же важным моментом является необходимость в восполнении дефицита демократии в действующих процессах принятия решений в рамках ключевых организаций глобального экономического управления, таких как МВФ и Всемирный банк, в также в устранении неравенства в доступе к участию в деятельности других органов, таких как Всемирная торговая организация.

Далее в этой главе дается оценка того, приведут ли предлагаемые пути переоснащения существующей системы оказания помощи, а также торговой и финансовой

Необходимо произвести реформы международной финансовой архитектуры в пяти взаимосвязанных сферах

Более справедливая и устойчивая глобализация может оказаться недостижимой без улучшения координации и обеспечения большего равноправия в сфере глобального экономического управления

архитектур к более согласованной системе, которая будет способна устранить недостатки, присущие действующим узковедомственным механизмам, в плане обеспечения глобального экономического управления. Существует потребность в укреплении глобальной координации в процессах принятия экономических решений для сведения к минимуму числа коллизий между нормами, регулирующими торговлю, оказание помощи, задолженность, финансы, миграцию, экологическую устойчивость и другие вопросы развития.

Тем не менее, как четверть века назад отметил связанный с Организацией Объединенных Наций видный экономист Сидней Делл (см. Dell, 1985, p. 19):

«Не существует международного учреждения, которое на систематической основе занималось бы глобальными проблемами согласованности и несогласованности. В вопросах экономической политики триумвират из МВФ, Всемирного банка и ГАТТ/ВТО в том виде, в котором он функционирует сейчас, не способен выполнить эту задачу. Были предложения создать Совет экономической безопасности, но это не дало никаких результатов. Таким образом, механизм глобального контроля остался без изменений, т. е. неудовлетворительным».

В 1995 году предлагалось возложить эту директивную функцию на реорганизованный Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, однако в то время это предложение получило лишь ограниченную поддержку.

Нынешний глобальный кризис стал болезненным свидетельством недостатков существующей системы. Более того, проблемы изменения климата и демографических перемен требуют обеспечения еще большей согласованности в области глобального управления и между процессами принятия решений на глобальном и национальном уровнях. Сегодня как никогда остро ощущается потребность в создании в той или иной форме механизма международной координации на общих принципах и с использованием прозрачных механизмов (контуры и структуру которой еще предстоит определить).

## Глава II

# Переоснащение стратегий сокращения масштабов нищеты: курс на новый консенсус?

### Краткий обзор

- Недавний финансовый кризис и сопровождавший его экономический спад дали новый толчок к переосмыслению стратегий развития и сокращения масштабов нищеты, переориентируя их на отход от рыночного фундаментализма в сторону возрождаемой роли правительства в руководстве экономикой.
- Цели развития тысячелетия сформировали последнюю по времени комплексную рамочную систему сокращения масштабов нищеты и развития человеческого потенциала. При наличии четкого свода заданных показателей в программе Целей развития тысячелетия не изложена какая-либо конкретная стратегия. Правда, такая стратегия указана в документах по стратегии сокращения масштабов нищеты наряду с программой достижения Целей, однако эти документы подверглись критике из-за отсутствия согласованности с политикой экономического развития.
- Достижение политической согласованности в области сокращения масштабов нищеты и обеспечения устойчивого развития требует интеграции более широкого подхода к макроэкономическим стратегиям в отраслевую политику, политикой в сфере охраны окружающей среды и социальной политикой.
- Такой согласованности необходимо добиваться посредством национальных стратегий устойчивого развития. Эти стратегии должны разрабатываться на местах. Однако для обеспечения эффективности этой работы необходимо внести изменения в систему глобального управления, с тем чтобы предоставить достаточно пространства для маневра в целях национального самоопределения, сохраняя при этом согласованность с едиными глобальными целями в области развития.

## Движения взад и вперед в подходах к осмыслению проблемы нищеты

Хотя сокращение масштабов нищеты всегда являлось основополагающим стремлением, эта проблема не обозначалась однозначно в качестве *непосредственной* цели в первоначальных программах в области развития. Политика в области развития в 1950-х и 1960-х годах, основанная на современной теории роста, которая доминировала в первоначальной теории развития, делала основной упор на содействие развитию современной промышленности для ускорения темпов общего экономического роста. Рост промышленности поддерживался за счет торгового протекционизма, дешевых

Первоначальные теории развития не концентрировались напрямую на сокращении масштабов нищеты...

кредитов и субсидий, а также крупномасштабных государственных инвестиций в инфраструктуру. Как ожидалось, результаты роста объемов производимого продукта должны были «просочиться вниз» во все население и обеспечить сокращение масштабов нищеты посредством повышения заработной платы и создания новых рабочих мест, даже если вначале сокращение масштабов нищеты могло быть несопоставимым с темпами роста объемов производимого продукта, поскольку увеличение неравенства доходов ожидалось в качестве неизбежного, хотя и временного побочного эффекта индустриализации. Рост капиталотдачи привел бы к росту доли прибыли и обеспечил более высокий уровень сбережений для финансирования внутренних инвестиций. С течением времени при более высоких уровнях развития выгоды от роста были бы использованы более широко с опережающими темпами роста реальной заработной платы и при динамичном расширении занятости.<sup>1</sup>

...и основанные на этих теориях стратегии не смогли в достаточной мере сократить масштабы нищеты

На практике, однако, создание рабочих мест в рамках стратегий индустриализации оказалось во многих развивающихся странах не совсем удовлетворительным шагом в результате сдвигов в политических стимулах в сторону внедрения капиталоемких технологий (импортируемых из развитых стран). Во многих случаях новые отрасли также в значительной степени опирались на импортируемые, а не на производимые другими местными отраслями исходные ресурсы, ограничивая тем самым использование фактора динамики занятости посредством межотраслевых связей. Более того, упор на индустриализацию привел к перекосу за счет урбанизации и к довольно пренебрежительному отношению к сельскому хозяйству, несмотря на зависимость занятости и доходов основной части населения именно от сельского хозяйства. Следует отметить, что такие недостатки наблюдались не во всех первоначальных усилиях в области развития. Новые индустриальные страны Восточной Азии на первоначальном этапе своего развития также опирались на замещение импорта и импортные технологии. Однако, в отличие от развивающихся стран Латинской Америки и Африки, их промышленная политика, как правило, была более избирательной и ориентировалась на повышение конкурентоспособности экспортных товаров и формирование внутриэкономических связей, поднимая одновременно производительность труда в сельском хозяйстве, что на начальных этапах было основной политической целью. В результате эти страны добились гораздо более существенных общих результатов роста и развития<sup>2</sup>.

В новых идеях в сфере развития задача сокращения масштабов нищеты была поставлена в качестве непосредственной цели

Поскольку показатели роста занятости и сокращения масштабов нищеты в большинстве развивающихся стран оставались ниже ожидаемого уровня, базовая линия осмысления процесса развития отошла от подхода по принципу «просачивания» и сделала больший упор на целевых мерах вмешательства для создания новых рабочих мест, перераспределения доходов и инвестиций в человеческий капитал. На значительных территориях Азии и Латинской Америки прежнее пренебрежительное отношение к сектору сельского хозяйства уступило место так называемой «зеленой» революции, направленной на рост продуктивности угодий за счет применения высокоурожайных сортов сельхозкультур и других современных исходных ресурсов (таких как механизированная ирригация, химические удобрения и инсектициды). В некоторых случаях «зеленая» революция также помогла увеличить занятость в сельских районах, поскольку

1 Кузнец (1955 год) предположил обратную U-образную взаимосвязь между уровнем развития (обычно измеряемом по уровню доходов на душу населения) и степенью неравенства (впоследствии это предположение стало известно как гипотеза Кузнеца).

2 См., например, работы Амсдена (Amsden, 1991; 2003) и Уэйда (Wade, 1990), где дается подробный анализ процессов индустриализации новых промышленных стран Восточной Азии.

ку новые технологии требовали больше трудозатрат, особенно, в мелких фермерских хозяйствах. Эти подходы значительно меньше касались стран с хорошо внедренной механизацией. Возникли такие новые парадигмы, как подходы к развитию, основанные на «перераспределении в условиях роста» и «удовлетворении базовых потребностей» (см. вставку II.1). В рамках этих подходов сокращение масштабов нищеты стало не только явно выраженной целью развития, но и средством ускорения темпов роста.

#### Вставка II.1

##### Подход к развитию, основанный на удовлетворении базовых потребностей<sup>а</sup>

Стратегия развития, основанная на удовлетворении базовых потребностей, возникла в рамках осуществления в 1970-х годах Всемирной программы занятости Международной организации труда (МОТ). Эта программа вновь поставила вопросы занятости, а также людей и их потребностей, в центр стратегии развития. Это четко соответствовало главной роли проблемы занятости как в Организации Объединенных Наций, так и в Международном валютном фонде (МВФ) в первые годы их существования; при этом, однако, в ходе своей работы МОТ развила и обогатила более раннюю концепцию занятости и политику, направленную на решение связанных с ней проблем, путем увязки и концепции, и политики напрямую с ситуацией в развивающихся странах и их потребностями.

#### Происхождение

Идея стратегии развития, основанной на удовлетворении базовых потребностей, родилась в середине 1970-х годов, в разгар подготовки МОТ к Всемирной конференции по вопросам занятости (с помощью других учреждений системы Организации Объединенных Наций и Всемирного банка). Идея базовых потребностей возникла в литературе по психологической тематике в 1940-е годы, а более конкретно — в статье Альберта Маслоу в мартовском номере журнала *Psychological Review* 1942 года, в которой автор определил иерархическую систему из пяти потребностей, начиная с физиологических потребностей и заканчивая самоактуализацией (Maslow, 1943). Позднее в Индии, в течение 1950-х годов концепцию «минимальных потребностей» разработал сотрудник индийской Комиссии по планированию Питамбар Пант. Тем не менее подход, основанный на базовых потребностях, не стал главенствующим подходом к вопросам развития, несмотря на очевидную привлекательность этой концепции.

В 1970-е годы, однако, фактические приложения этой концепции начали «вдруг» осуществляться одновременно в трех различных вариантах: в Барилошском проекте в Латинской Америке, в публикации 1975 года под названием «*Что теперь?*» (*What Now?*) фонда Дага Хаммершельда (Dag Hammarskjold Foundation, 1975) и во Всемирной программе занятости МОТ. Стало очевидным, что создание рабочих мест само по себе не является конечной целью, а всего лишь содействует удовлетворению базовых потребностей отдельных людей (более или менее соответствующих первой из пяти ступеней пирамиды Маслоу). Многие люди уже находились на второй, третьей, четвертой и даже пятой ступенях, однако значительная часть населения даже близко не подошла к этой пирамиде. Именно поэтому и возникла идея разработки такой стратегии развития, основной целью которой было бы удовлетворение базовых потребностей, включая потребности 20 процентов беднейшего населения.

#### Осуществимость на практике

Доклад Всемирной конференции по вопросам занятости 1976 года (International Labour Organization, 1976; 1977) определил базовые потребности в пище, одежде, жилье, образовании и общественном транспорте. Занятость выступала и как средство и как цель, однако,

<sup>а</sup> Вставку II.1 специально подготовил для данного доклада Луис Эммеридж, бывший президент Центра развития Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Париж; специальный советник президента Межамериканского банка развития, Вашингтон, О.К.; ректор Института социальных исследований, Гаага; и директор Всемирной программы занятости МОТ в течение 1970-х годов; в настоящее время он является содиректором Проекта интеллектуальной истории Организации Объединенных Наций (ИИООН).

учитывалось также участие в принятии решений. Первой задачей было количественное определение базовых потребностей в расчетном году [в данном случае, на 25 лет вперед (1975–2000 годы)], т. е., иными словами, определение того, каким должен быть уровень ВВП через  $t+25$  лет для обеспечения того, чтобы даже 20 процентов беднейшего населения имели достаточно продуктов питания, достойное жилье и высококачественное образование? Без углубления в подробные цифры и расчеты можно отметить, что такое количественное определение было признано обоснованным. Определив количественные параметры ВВП для расчетного года, можно вычислить годовые темпы экономического роста, которые необходимы между базовым и расчетным годами. Этот подход в корне изменил общепринятую практику, которая заключалась в проецировании на будущее желаемых годовых темпов экономического роста на душу населения. Последний подход являлся методом переноса на будущие периоды, в то время как с помощью подхода, основанного на базовых потребностях, достигалась более высокая точность в установлении конкретных производственных целевых показателей и получения вытекающих из них желаемых темпов экономического роста. В этом смысле стратегия развития на основе базовых потребностей была также более осуществимой на практике, чем общепринятые стратегии.

Неудивительно, что в большинстве случаев темпы экономического роста, необходимые для полного достижения целевых показателей по базовым потребностям, были нереалистично высокими по историческим меркам — значительно выше 8 процентов в год в течение 25 лет. Восточная Азия, а позднее Китай и Индия достигли таких показателей, однако, в середине 1970-х годов до восточноазиатских и китайских «чудес» было еще далеко. Следовательно, единственным вариантом достижения целевых показателей по базовым потребностям была работа по двум параметрам: темпы экономического роста и распределение дохода. Действительно, при улучшении распределения дохода (которое должно стать более равномерным) общий показатель темпов экономического роста не должен быть таким уж высоким. Было показано, что в случае «перераспределения в условиях роста», т. е. маргинального перераспределения будущего роста доходов, а не перераспределения существующих благ, целевых показателей по базовым потребностям можно достигнуть при годовых темпах экономического роста на уровне 6 процентов.

Когда этот пакет был представлен на Всемирной конференции по вопросам занятости, он был встречен с энтузиазмом всеми, кроме трехсторонней делегации Соединенных Штатов и некоторых делегатов-работодателей из других промышленно развитых стран. Оппозиция этим мерам могла отражать скорее подозрения идеологического характера, нежели некие обоснованные опасения; однако, в любом случае, на фоне избрания через несколько месяцев Джимми Картера президентом Соединенных Штатов официальная позиция Вашингтона изменилась столь радикально, что Агентство Соединенных Штатов по международному развитию (ЮСАИД) начало активно выступать в защиту «базовых потребностей человека». Президент Всемирного банка Роберт Макнамара принял в целом подход, основанный на базовых потребностях, попросил Махбуба уль-Хака и его группу доработать его и приложил все силы к тому, чтобы направить работу своих оперативных подразделений именно в этом направлении (Karur, Lewis and Webb, 1997).

К середине 1970-х годов все выглядело так, как будто была разработана более подходящая стратегия развития, которая эффективно объединяла в себе экономический рост, создание производственной занятости и удовлетворение базовых потребностей. Основу этой стратегии составлял сдвиг в направлении модели экономического роста, которая обеспечивала больший рост занятости, была более справедливой и более эффективной в борьбе против нищеты.

С другой стороны, рассматривая ситуацию по прошествии 35 лет, можно сказать, что эта стратегия была слабой в плане учета гендерных и экологических факторов, хотя до-

статочной важной с исторической точки зрения, поскольку она только начала привлекать к себе внимание на момент проведения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде, состоявшейся в Стокгольме в июне 1972 года и Всемирной конференции в рамках Международного года женщины, проведенной в Мехико в июне-июле 1975 года. С другой стороны, данная стратегия была достаточно сильной в том плане, что она обладала количественно выраженной макроэкономической и отраслевой структурой и была помещена в международный контекстный идентификатор.

### *Использование комплексных концепций*

С началом долгового кризиса вопросы занятости, базовых потребностей и многие другие вопросы отошли на задний план. Последовавшее за этим «потерянное десятилетие» 1980-х годов характеризовалось осуществлением политики «mean and lean» (способный и готовый к тяжелой работе), результатом которой стали трагически упущенные возможности роста для миллионов людей. Возврат к политике невмешательства государства в экономику в начале 1980-х годов спровоцировал мощное наступление политических и научных кругов против «хищнического государства». Исчез смысл существования стратегий развития, включая стратегию базовых потребностей, предусматривающую активное вовлечение государства, поскольку было установлено, что магия рынка вернет национальный рост и процветание. Всеобъемлющая концепция развития сместила свой акцент на развитие без участия государства на национальном уровне и на глобализацию без какой-либо уравнивающей силы на международном уровне. Этот подход получил название Вашингтонского консенсуса.

Концепция базовых потребностей выжила, но без стратегии и макроэкономической структуры. Что удалось сохранить, так это конкретные цели, например достижение всеобщего начального образования к году X или искоренение определенного заболевания к году Y. Этот подход был обобщен Организацией Объединенных Наций в Целях развития тысячелетия. Данные цели безусловно важны, однако без количественно выраженной макроэкономической и отраслевой структуры этот подход имеет мало общего с удовлетворением базовых потребностей, как это было изначально задумано.

Концепция базовых потребностей вновь появилась на мировой арене в 1990-е годы, когда она была включена в *Доклады о развитии человеческого потенциала* и в отраженный в них подход (United Nations Development Programme, 1990). Представление материала было более усложненным, чем в рамках стратегии базовых потребностей 1970-х годов, но, увы, этой концепции опять не хватало количественно выраженной макроэкономической и отраслевой структуры. Тем не менее это представляло собой определенный прогресс по сравнению с ситуацией 1980-х годов.

После нескольких национальных и региональных финансовых кризисов и последовавшего позднее большого экономического спада, каково же теперь, в 2010 году, положение дел? Совершенно очевидно, что мы движемся в направлении достижения более правильного баланса между ролями рынка и государства, по крайней мере на национальном уровне. Этого, однако, не происходит на мировом уровне, поскольку в глобальном плане эффективного эквивалента государства не существует.

Текущие приоритеты являются продуктом новой финансовой архитектуры на национальном и мировом уровнях, климатических изменений и реализации Целей развития тысячелетия. Примечательным фактом является то, что, хотя для реализации этих приоритетов явно необходимы всеобъемлющие концепции развития, на местном уровне наблюдается возврат к микроэкономике с акцентом на конкретные проблемы. Очевидно также, что вся политика носит местный характер, и в конечном счете все проблемы должны решаться на местном уровне, однако существенную роль играет согласованность между приоритетами



и политикой, необходимой для реализации этих приоритетов. И именно поэтому нам нужны как макроэкономические, так и глобальные рамочные структуры. Для удовлетворения базовых потребностей населения мира такие рамочные структуры должны принимать во внимание и «старые» цели по улучшению распределения дохода на национальном и глобальном уровнях. Такие меры могут стимулироваться на макроуровне путем повышения «экологичности» политики в области развития, а на микроуровне — путем акцента на создании новой финансовой структуры.

Тем не менее эти новые идеи были реализованы лишь частично и столкнулись с финансовыми ограничениями

Разумеется, ни подход, основанный на удовлетворении базовых потребностей, ни подход, основанный на перераспределении в условиях роста, не стали доминирующими в реальной политической практике. Многие страны по-прежнему стремились к росту современной промышленности, но в то же время начали уделять больше внимания сельскому хозяйству, например путем проведения «зеленой» революции и других аграрных реформ; увеличивать правительственные субсидии на базовые потребности населения и инвестировать больше средств на развитие социальной сферы. В некоторых случаях, когда стратегия удовлетворения базовых потребностей осуществлялась на практике, как, например, в Шри-Ланке в 1970-е годы, это рассматривалось (некоторыми специалистами) как фактор сдерживания роста путем снижения приоритетности инвестиций и промышленного развития (Grindle, 2010). В других случаях щедрые субсидии и рост государственных расходов привели к росту бюджетных дефицитов и, наряду с негативными внешними факторами, к растущему бремени внешней задолженности, которое стало неприемлемым в начале 1980-х годов.

В рамках Вашингтонского консенсуса сокращение масштабов нищеты вновь стало косвенной целью

Очевидные неудачи государственных мер вмешательства привели к появлению в 1980-е годы новой ортодоксии роста. Эта ортодоксия, которая со временем стала известна под названием Вашингтонского консенсуса, придавала большое, если не исключительное значение рыночным механизмам, как основным движущим силам в достижении процветания. Государственная политика активации экономики в более ранних стратегиях развития рассматривалась как ошибочная и, во многих случаях, управляемая погоней государственных чиновников за рентой, а не достижением целей в области развития. Защита промышленности и субсидии на покрытие многих базовых потребностей воспринимались как нарушающие надлежащий порядок функционирования рынка, препятствуя не только росту производства и занятости, но и эффективному оказанию социальных услуг и сокращению масштабов нищеты. Промышленная политика должна была проложить путь для либерализации торговли, субсидии на основные товары и коммунальные услуги должны были быть ликвидированы, целевые кредитные схемы должны были уступить место нерегулируемому финансовому посредничеству, а социальные услуги должны иметь надлежащий уровень цен посредством введения платы за пользование или частных систем обслуживания. Равенство и сокращение масштабов нищеты снова перешли в разряд стремлений, иными словами, стали косвенными целями политики в сфере развития. Поскольку стабилизационная политика и рыночные реформы несли с собой заметные социальные издержки, в 1990-е годы начала применяться компенсационная социальная политика (включая чрезвычайные программы занятости, социальные инвестиционные фонды и другие целевые программы сокращения масштабов нищеты), зачастую при существенной поддержке со стороны международного сообщества. Такая политика отражала при-

знание со стороны Вашингтонского консенсуса того факта, что рынки не способны мгновенно решить наиболее серьезные проблемы неравенства и нищеты. Однако в общем и целом основное внимание по-прежнему уделялось совокупному росту доходов, который должен быть достигнут, опираясь в первую очередь на рынки.

К всеобщему разочарованию рыночные реформы не смогли обеспечить ожидаемый устойчивый и мощный рост объемов производимого продукта (Osampo, Jomo and Vos, 2007), не говоря уже о существенном сокращении масштабов нищеты. Более того, в большинстве случаев ликвидация субсидий, введение платы за услуги и их приватизация не привели к особым успехам в плане снижения расходов на социальные услуги или расширения сферы их охвата. К концу 1990-х годов эти разочаровывающие итоги привели к переосмыслению целей и стратегий развития. Акцент вновь сместился к определению проблемы сокращения масштабов нищеты как явно выраженной, а не подразумеваемой или косвенной цели. Путем принятия 8 сентября 2000 года Генеральной Ассамблеей Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций<sup>3</sup>. Эта организация одобрила конкретный свод целевых показателей развития, заложенный в Целях развития тысячелетия. Сокращение масштабов нищеты было указано в качестве первой и господствующей цели. В конце 1990-х годов Всемирный банк и Международный валютный фонд увязали ориентированную на рынок политику структурной перестройки и повестку дня в области сокращения масштабов нищеты в рамках пересмотренной рамочной системы для бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ), сделав разработку Документов по стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) предварительным условием списания задолженности в рамках Инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью.

С принятием программы Целей развития тысячелетия сокращение масштабов нищеты в очередной раз стало прямой целью

## Раздробленный консенсус и слабая согласованность политики

В Цели развития тысячелетия вновь включены и поставлены в центр внимания проблемы сокращения масштабов нищеты и прочие задачи развития человеческого потенциала, что стало значительным достижением. Однако эти цели сами по себе не содержат какой-либо определенной стратегии достижения поставленных задач. Например, хотя создание производственной занятости обычно рассматривается в качестве основной движущей силы для сокращения масштабов нищеты, целевые показатели по созданию достойных рабочих мест изначально не входили в программу Целей развития тысячелетия; индикаторы занятости были введены только после 2005 года<sup>4</sup>. Данные цели определяют не более чем набор целевых показателей, которые, хотя и способны лечь в основу согласованной стратегии, не содержат сами по себе никаких указаний о том, какая комбинация политических мер была бы наиболее эффективной для содействия в одновременном достижении целей. В отсутствие какой-либо четко сформулированной стратегии основной упор при осуществлении программы целей зачастую делался на выделение бюджетных средств на образование, здравоохранение и другие базовые социальные программы.

ДССН в большей степени приблизились к включению концепции комплексной национальной стратегии развития с явно выраженным акцентом на сокращение мас-

Цели развития тысячелетия устанавливают четкие контрольные показатели, но не предусматривают никакой конкретной стратегии

Отсутствие политической согласованности мешало усилиям по сокращению масштабов нищеты

<sup>3</sup> См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи.

<sup>4</sup> См. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи).

штабов нищеты и достижение других Целей развития тысячелетия. Они задумывались как всеобъемлющие документы, призванные обеспечивать высокий уровень согласованности между экономической и социальной политикой и работать в условиях поддержки со стороны доноров разработанной на национальном уровне стратегии развития. Тем не менее ДССН подверглись критике за их неспособность на практике сделать макроэкономическую, торговую и финансовую политику неотъемлемой и явно выраженной составной частью стратегии, направленной на создание достаточного уровня производственной занятости, сокращение масштабов нищеты и расширение доступа к социальным услугам (см., например, Gottschalk, 2005; North-South Institute, 2004; Stewart and Wang, 2003; и Vos and Cabezas, 2006). Вместо этого основные элементы Вашингтонского консенсуса, включая ортодоксальную политику макроэкономической стабилизации, свободную торговлю и внутреннее финансирование, остались предварительными условиями соответствия критериям списания задолженности и двусторонней/многосторонней донорской поддержки. В случаях когда эти условия означали введение строгих бюджетных ограничений или когда либерализация торговли не смогла обеспечить создание рабочих мест и сократить неравенство в доходах, ДССН оказались скорее набором компенсационных социально-политических мер, ограниченных факторами внешнего давления в плане бюджетной консолидации, чем примерами согласованности в более широком спектре политики в области развития. На практике такие макроэкономические ограничения были найдены для установления лимитов на государственные расходы, мотивируемые Целями развития тысячелетия, даже в тех случаях, когда прямое финансирование на эти цели будет доступно со стороны внешних доноров. По имеющимся данным, это привело к случаям, когда донорская помощь переадресовывалась на цели увеличения международных резервов или вообще не распределялась, несмотря на наличие внутренних потребностей и способность правительства освоить эти средства<sup>5</sup>. Данный пример иллюстрирует несогласованность между национальными целями развития и международными политическими повестками дня.

## Проблема нищеты остается пугающей

Около четверти населения стран развивающегося мира все еще живет в нищете

Вполне вероятно, что отсутствие политической согласованности замедлило прогресс в сокращении масштабов нищеты. Если исходить из новой, определенной Всемирным банком международной черты бедности в 1,25 долл. в день в ценах по паритету покупательной способности (ППС) 2005 года, то в 2005 году в условиях нищеты проживали 1,4 млрд. человек, т. е. примерно 26 процентов населения стран развивающегося мира (см. диаграмму II.1 и вставку II.2, где обсуждается острая проблема определения понятия «нищета»). При этом, однако, существуют серьезные региональные расхождения в тенденциях, касающихся динамики показателей нищеты (см. диаграммы II.2 и II.3). Распространенность нищеты по-прежнему наиболее высока в странах Африки и к югу от Сахары, где по данным 2005 года было установлено, что в условиях нищеты живет

<sup>5</sup> Примером в этом плане может служить опыт Уганды и Эфиопии согласно ДССН. Проблема распределения бюджетных средств, поступающих по линии официальной помощи на цели развития (ОПР) в Уганде рассматривается в работе Ван Аркадие (Van Arkadie, 2006); стерилизация поступлений по линии ОПР оценивается в работе Листера и других (Lister and others, 2006). В случае Эфиопии возникли некоторые разногласия по вопросу о том, почему Международный валютный фонд не разрешил правительству включить непредсказуемые объемы ОПР в категорию государственных доходов (Stiglitz, 2003).

Диаграмма II.1

Население мира и численность живущих в нищете людей, 1981–2005 годы

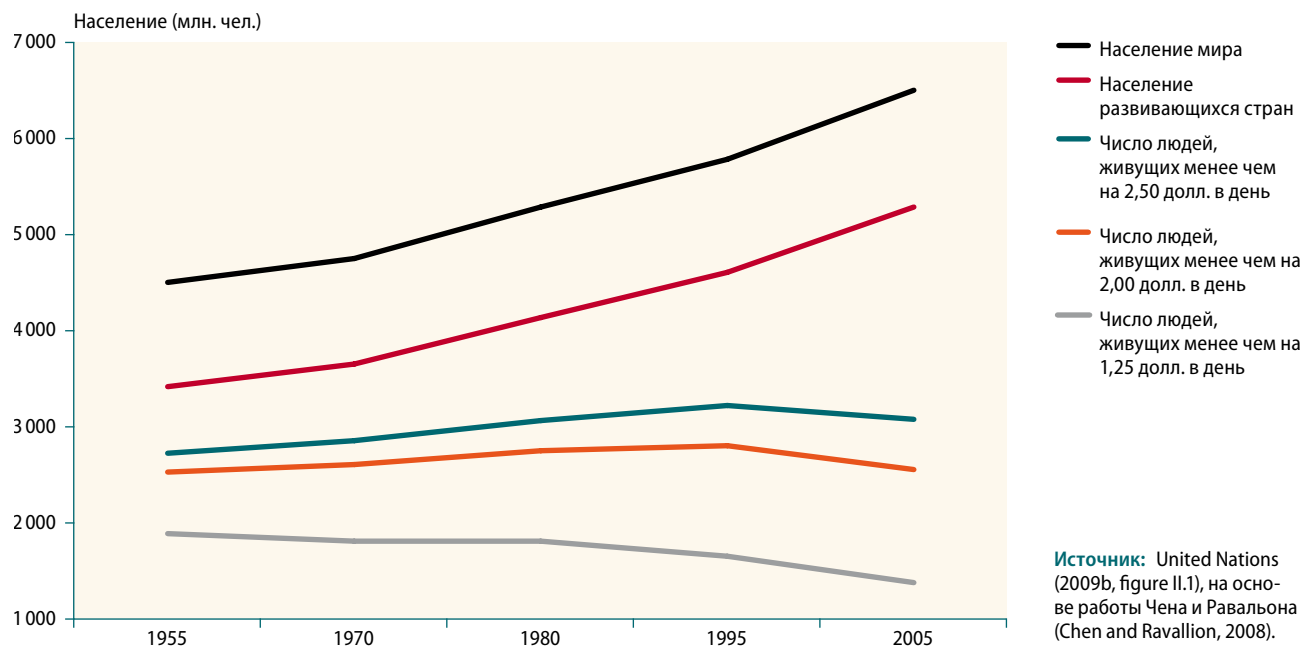


Диаграмма II.2

Региональные тенденции, касающиеся масштаба нищеты, 1981–2005 годы

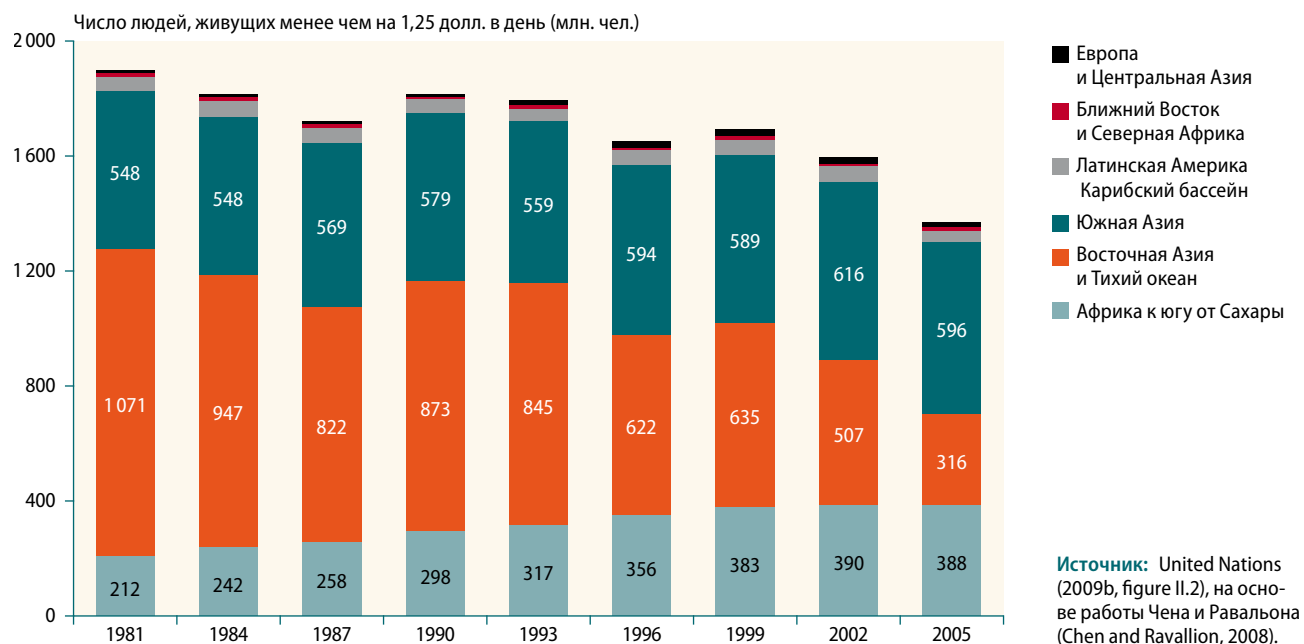
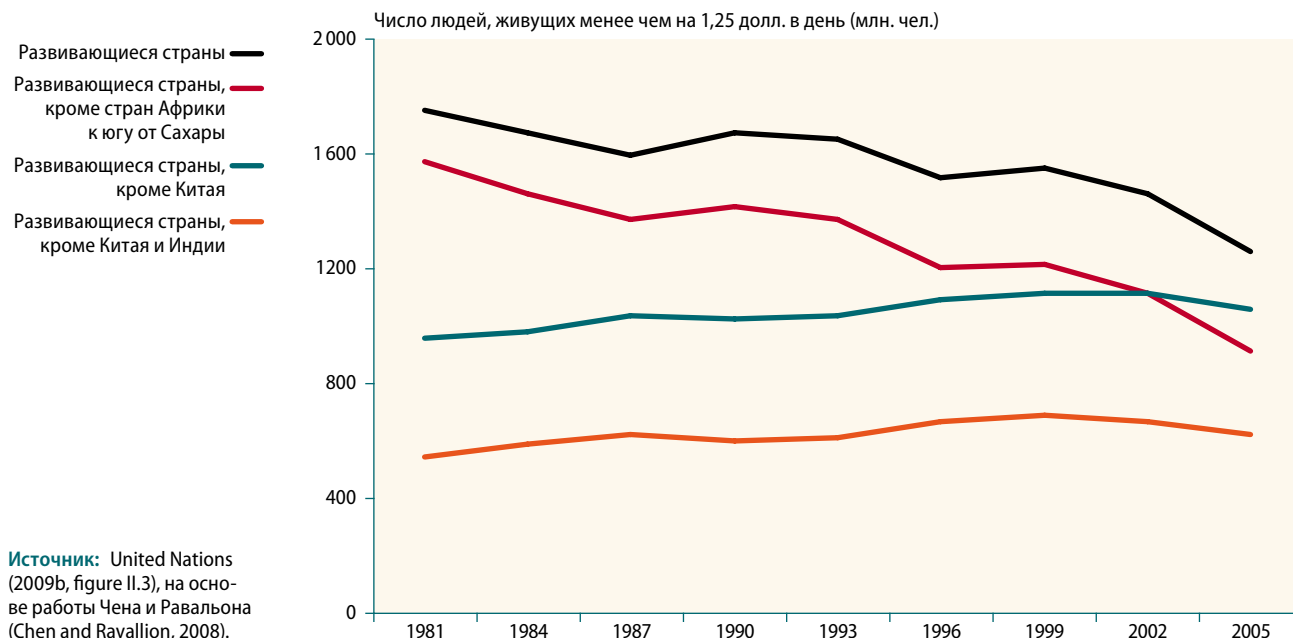


Диаграмма II.3  
Глобальные тенденции, касающиеся масштаба нищеты с учетом и без учета крупных развивающихся регионов и стран, 1981–2005 годы



#### Вставка II.2

##### Отсутствие четких определений понятия «нищета»

Определение понятия «нищета» остается весьма острой проблемой. В частности, серьезной критике подверглось использование черты бедности на уровне 1 долл. в день, что достаточно подробно обсуждалось в Докладе о мировом социальном положении 2010 года (United Nations, 2009b). Тем не менее эта величина была принята в качестве ориентира для определения прогресса в достижении Цели 1 развития тысячелетия. Установление черты бедности на уровне 1 долл. в день явилось результатом попытки выработать единую меру измерения абсолютной нищеты, которую можно было бы использовать во всех странах мира как для получения суммарных данных, так и для целей международного сопоставления. Для этого исследователи во Всемирном банке (см. Ravallion, Datt and van de Walle 1991) изучили показатели черты бедности на национальном уровне и выяснили, что пороговые значения минимального дохода для 6 беднейших стран (из выборки в 33 страны) практически совпали друг с другом, находясь на уровне 1 долл. в день на человека (в ценах 1985 года по ППС). В 2008 году Всемирный банк пересмотрел этот порог в сторону повышения до 1,25 долл. в день, исходя из нового набора показателей ППС, рассчитанных в ценах 2005 года и на основе более крупной выборки и уточненных данных. Новый уровень в 1,25 долл. в день, по сути, представляет собой, как и предшествующий порог в 1,08 долл., тот уровень дохода, который необходим (в бедных странах) для обеспечения минимального объема калорийного питания, а также некоторых предметов первой необходимости.

Оба показателя черты бедности (1 долл. и 1,25 долл.) вызвали серьезную критику. Тщательный анализ показывает, что такая критика направлена на самые разнообразные и никак не связанные друг с другом проблемы. Часто высказывается аргумент о том, что в

концептуальном плане нищета представляет собой многогранное явление, которое поэтому нельзя сводить к одному лишь фактору — отсутствию дохода. Основная сложность в связи с такого рода критикой состоит в том, каким образом можно на практике охарактеризовать многогранное понятие нищеты. Отвечая на этот вопрос, некоторые специалисты предлагают ограничить такую многогранность несколькими «базовыми» параметрами. Одной из попыток выйти за рамки показателей дохода путем расчета сводного индекса нищеты стал индекс нищеты человека в Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). В Целях развития тысячелетия путем разработки широкого спектра целей и задач также признается многогранный характер благосостояния человека.

Критике подвергается также использование единого международного порогового уровня дохода. Здесь в основе разногласий лежит тот аргумент, что характер нищеты имеет свои особенности в разных странах. В связи с этим высказывается мнение о том, что при использовании единого международного порогового уровня бедности, применимого к беднейшим странам, неизбежно происходит недооценка глобального масштаба нищеты. Выяснилось также, что взаимосвязь между доходом и успешными фактами в жизни, (оцениваемыми, например, в виде ожидаемой продолжительности жизни при рождении) имеет нелинейный характер. Исходя из такой нелинейной взаимосвязи, была также предложена «этическая черта бедности», которая должна соответствовать «этически» необходимому стандарту жизни (вновь оцениваемому в виде приемлемой продолжительности жизни). Хотя показатели черты бедности для конкретных стран, наверное, наиболее подходят для выработки национальной политики, их использование должно предусматривать различное значение понятия «нищета» в каждом отдельном контексте, и тем самым это резко ограничит международную сопоставимость и составление совокупных данных по разным странам.

Более традиционная критика (см., например, работу Сена (Sen, 1973)) подвергает сомнению акцент на масштабы нищеты в качестве ключевого индикатора для оценки прогресса в сокращении масштабов нищеты, поскольку нищета — это предмет обсуждения, касающийся не только того, сколько людей живут ниже черты бедности, но и того, насколько бедными фактически являются эти люди, а также того, сокращается ли или нет разрыв в уровне доходов по сравнению с чертой бедности. Аналогичным образом, политики должны также рассматривать возможность измерения «глубины» нищеты и изучать проблему нищеты в динамике, а не в статике, исходя из моментальных «снимков» этой проблемы.

Третье направление критики обращает основное внимание на измерение и интерпретацию коэффициентов пересчета паритета покупательной способности (ППС), целью которых является сопоставление стоимости жизни (по паритету) между разными странами. Такие коэффициенты пересчета касаются средней стоимости жизни, а не того прожиточного минимума, с которым сталкиваются бедные слои населения. Люди с более низкими доходами имеют склонность тратить больше средств на продукты питания, а в случае проживания в отдаленных сельских районах несут более высокие расходы на проживание в силу, например, транспортных издержек. Вследствие этого, живущие в нищете люди могут столкнуться с другим уровнем цен, чем население в среднем. Такой дифференциации, как правило, мешают ограничения данных. Кроме того, измерение ППС возможно не во всех странах, хотя сфера охвата этого показателя меняется. При этом, как указано выше, первоначальная черта бедности на уровне 1 долл. в день базируется на *общих* (национальных) уровнях черты бедности 6 беднейших стран из выборки 33 развивающихся стран, изученных Равальоном, Даттом и ван де Валле (Ravallion, Datt and van de Walle, 1991), которые использовали значения ППС в ценах 1985 года. Однако Чен и Равальон (Chen and Ravallion, 2001) после пересчета этого уровня с использованием значений ППС в ценах 1993 года и принятия *медианного* уровня десяти самых низких уровней черты бедности из той же выборки стран предложили черту бедности на уровне 1,08 долл. в день. Позднее они переключились на новый набор

показателей ППС (на 2005 год), рассчитанных Всемирным банком, и предложили установить черту бедности на уровне 1,25 долл. в день, базируясь на *среднем* уровне черты бедности 15 беднейших стран из указанной выборки [Chen and Ravallion (2008)].

Несмотря на свои недостатки, международный уровень черты бедности остается ориентиром, который международное сообщество использует для оценки тенденций в глобальной проблеме нищеты. Всегда можно определить, как это сделали Чен и Равальон [Chen and Ravallion (2008)], выявит ли различные тенденции использование более высокого или низкого уровня черты бедности (однако такого, который применяется всеми странами). Кроме того, одна и та же информация, используемая для составления сопоставимых на международном уровне масштабов нищеты (или численности живущего в нищете населения), может также использоваться для оценки «глубины» нищеты (иными словами, насколько бедными фактически являются бедные слои населения). Данные по другим показателям также можно использовать для составления многогранной картины нищеты и обездоленности. Фактически Цели развития тысячелетия включают значительное число показателей, которые часто обсуждаются в контексте определения понятия «нищета». В заключение, конечно, следует отметить, что для формирования национальной политики важнее всего то, каким образом каждое общество определяет достойный уровень жизни, который должен быть достижим для всего населения.

более половины (50,4 процента) населения. Нищета остается весьма распространенной в Южной Азии, где в 2005 году 40,3 процента населения проживало за чертой бедности. Напротив, в странах Восточной Азии и Тихого океана процентная доля бедного населения составляла 17,9 процента, а в странах Латинской Америки и Карибского бассейна этот показатель был еще ниже (8,2 процента).

Сохранение устойчивой широкомасштабной нищеты не должно затенять тот факт, что за последние несколько десятилетий достигнуто значительное сокращение масштабов нищеты. Например, общая численность проживающего в нищете населения (в соответствии с приведенным выше определением) составляла 1,8 млрд. человек в 1990 году и 1,9 млрд. в 1981 году (по сравнению с 1,4 млрд. в 2005 году). Однако эти цифры маскируют фактически достигнутый прогресс: тот факт, что за этот же период столь же значительно выросла численность населения и поэтому доля бедных слоев в общем населении резко снизилась. Для развивающегося мира в целом масштаб нищеты снизился с 52,0 процента в 1981 году до 24,7 процента в 2005 году.

При этом, однако, сокращение масштабов нищеты концентрировалось в определенных географических регионах [см. United Nations (2009b) для более подробного обсуждения]. Основная доля сокращения масштабов нищеты наблюдалась в Восточной Азии и, в частности, в Китае. Только в одном Китае численность живущего в нищете населения (согласно приведенному выше определению) снизилась с 835,1 млн. человек в 1981 году до 207,7 млн. человек в 2005 году, что означало резкое падение уровня нищеты в Китае: с 84,0 до 15,9 процента. Во Вьетнаме снижение уровня нищеты за тот же период также оказалось поистине ошеломляющим: с 90,4 до 17,1 процента. Прогресс в некоторых других странах региона также был весьма впечатляющим. За период 1981–2005 годов для региона Восточной Азии и Тихого океана в целом уровень нищеты упал с 66,8 до 24,4 процента.

Сокращение масштабов нищеты было значительно менее впечатляющим в других регионах мира. Например, хотя Южная Азия и увидела значительное сокращение уровня нищеты (с 59,4 процента в 1981 году до 40,3 процента в 2005 году), однако с

Тем не менее достигнуто значительное сокращение масштабов нищеты

Наиболее значительное сокращение масштабов нищеты было отмечено в Восточной Азии

Менее заметный прогресс был достигнут в Южной Азии и в Африке к югу от Сахары...

учетом роста численности населения это означает, что абсолютное число неимущих за этот период увеличилась с 548 до 596 млн. человек (диаграмма П.2). В странах Африки к югу от Сахары абсолютное число неимущих за тот же период увеличилась с 212 до 388 млн. человек, в то время как уровень нищеты остался практически неизменным, сократившись с 53,7 процента в 1981 году до 51,2 процента в 2005 году.

В результате таких различий в темпах сокращения масштабов нищеты значительно изменилось региональное распределение беднейшего населения. В то время как в 1981 году наибольшие масштабы нищеты были отмечены в регионе Восточной Азии и Тихого океана (в этом регионе проживало 56,5 процента беднейшего населения мира), к 2005 году наибольшие показатели нищеты переместились в Южную Азию и в Африку к югу от Сахары, на которые в настоящее время приходится 43,3 и 28,4 процента беднейшего населения мира соответственно. Напротив, на регион Восточной Азии и Тихого океана сейчас приходится только 23,0 процента беднейшего населения мира.

Заметные региональные изменения темпов сокращения масштабов нищеты в определенной мере ставят под угрозу достижение Цели 1 развития тысячелетия (сокращение вдвое к 2015 году уровня нищеты, по сравнению с 1990 годом). В то время как Восточная Азия уже достигла цели 1, некоторые регионы, в частности Южная Азия и Африка к югу от Сахары, все еще борются за достижение этой цели. Фактически, если исключить Китай, развивающиеся страны не готовы к достижению цели 1. Для того чтобы Южная Азия и Африка к югу от Сахары смогли достичь цели 1, оба эти региона должны будут сократить свои показатели уровня нищеты по сравнению с 2005 годом на 22,1 и 14,5 процентных пункта соответственно. С учетом того, что за период 1990–2005 годов Южная Азия и Африка к югу от Сахары сокращали свои показатели уровня нищеты всего лишь на 0,8 и 1,6 процентных пункта в год соответственно, эта проблема остается труднопреодолимой (United Nations, 2009b). Следовательно, даже если мир в целом достигнет показателя, установленного для цели 1, некоторые важные регионы, в особенности Африка к югу от Сахары и Южная Азия, могут не достигнуть этого целевого показателя, если в ближайшее время для этого не будут предприняты весьма энергичные шаги.

Низкие показатели сокращения масштабов нищеты последних десятилетий также подтверждаются тем фактом, что множество людей проживают в условиях, очень близких к черте бедности, даже несмотря на то, что удалось превысить ее. И действительно, если использовать пороговый уровень дохода на уровне 2,00 долл. в день, то общее число неимущих в 2005 году увеличится до 2,6 млрд. человек, и это указывает на то, что существует 1,2 млрд. человек с доходом на душу населения между 1,25 и 2,00 долл. и что при использовании черты бедности на уровне 2,00 долл. в день почти половину населения развивающихся стран (47,6 процентов) можно считать неимущими.

Наличие огромного числа людей, живущих на уровне лишь немного выше черты бедности в 1,25 долл. в день, подразумевает, что для значительной части этих людей существует угроза скатиться назад за официальную черту бедности (используемую для контроля достижения цели 1) в результате каких-либо негативных потрясений для их доходов, как это случилось во многих странах Восточной Азии в результате азиатского финансового кризиса. В Индонезии, например, уровень нищеты вырос с 15 процентов в середине 1997 года до 33 процентов к концу 1998 года, отбросив, таким образом, еще около 36 млн. человек за черту бедности и ликвидировав значительную часть достижений в области сокращения масштабов нищеты за предшествующие

...где живет большинство беднейшего населения мира

Без приложения решительных усилий Африка к югу от Сахары и Южная Азия не смогут достигнуть целевого показателя сокращения масштабов нищеты к 2015 году

Уровень жизни огромного числа людей лишь ненамного превышает черту бедности в 1,25 долл. в день



десятилетия<sup>6</sup>. Таким образом, большое число людей остаются уязвимыми для нищеты, даже несмотря на то, что их нынешние доходы могут быть выше международной черты бедности<sup>7</sup>.

## Уроки, извлеченные из стратегий сокращения масштабов нищеты

Какие основные факторы определяют успех стратегий экономического роста и сокращения масштабов нищеты? В теориях развития часто делались попытки указать конкретные факторы и выявить основные препятствия, которые менялись с течением времени. Затем разрабатывались политика в области развития и программы иностранной помощи для преодоления ограничений в наличии капитала, инфраструктуры и/или иностранной валюты посредством устранения неравенства в распределении активов или доходов, инвестирования в человеческий капитал, укрепления систем социальной защиты и усовершенствования системы управления и рыночных институтов.

Однако условия в разных странах различаются, а история учит, что существует много путей для преодоления препятствий в развитии. При этом наибольших успехов добились не те страны, которые следовали определенным стратегиям, концентрируя свои усилия на одном единственном серьезном препятствии, а те, которые достаточно эффективно смогли установить некоторую степень согласованности между различными уровнями политики в сфере развития, чтобы обеспечить необходимые условия для сокращения масштабов нищеты. Ниже рассматриваются основные определяющие факторы для наиболее успешных стратегий. Хотя они совсем не обязательно представляют собой точный план гарантированного успеха в условиях других стран, из них можно извлечь уроки того, как адаптировать стратегии развития к национальным требованиям.

## Вопросы распределения

Как показывает опыт, хотя быстрый совокупный рост экономики делает возможным быстрое сокращение масштабов нищеты, фактическая степень реализации этого потенциала зависит от положения дел в области распределения доходов. Бесли и Корд (Besley and Cord, eds., 2007, p. 1) в своем углубленном исследовании экономики нескольких развивающихся стран отмечают, что «рост экономики менее эффективен для снижения уровня бедности в странах с изначально высокой степенью неравенства или в тех странах, где модели распределения в процессе роста действуют в интересах более обеспеченного населения»<sup>8</sup>.

Таким образом, для сокращения масштабов нищеты важную роль играют как равенство в изначальном распределении материальных благ, так и равенство в распре-

Совокупный рост экономики помогает сократить масштабы нищеты, но делает это более эффективно при менее выраженном неравенстве

Изначальное более уравнильное распределение активов является в долгосрочной перспективе преимуществом для роста экономики и сокращения масштабов нищеты

<sup>6</sup> См., например, Harrison and McMillan (2007); Suryahadi, Sumarto and Pritchett (2003); and Culpeper (2005).

<sup>7</sup> Многие специалисты предлагали включить в определение нищеты такой показатель, как «незащищенность». См., например, Morduch (1994; 1999) and World Bank (2001). Исходя из такого расширенного определения понятия «нищета», многие люди, живущие чуть выше черты бедности, также должны рассматриваться как неимущие.

<sup>8</sup> К аналогичным выводам пришли Бургинон (Bourguignon, 2004), Равальон (Ravallion, 1997; 2001) и другие исследователи.

делении текущего дохода. При этом изначальное равенство может быть даже более важным, поскольку если рост идет на основе изначального уравнительного распределения, то тогда он будет оказывать большее воздействие на сокращение масштабов нищеты. Этот факт подтвержден теми странами, которые добились успеха в сокращении масштабов нищеты, несмотря на растущее неравенство доходов в периоды ускорения темпов роста, при этом наиболее показательными примерами являются Китай и Вьетнам. Детальный анализ показывает, что ускорение темпов роста в этих странах имеет свои корни в довольно уравнительном изначальном распределении активов. Безусловно, наибольший эффект сокращения масштабов нищеты за счет быстрого роста достигается при сравнительно низком уровне изначального и текущего неравенства в распределении доходов, как это наблюдалось на ранних этапах развития других стран Восточной Азии, а также в таких регионах, как Республика Корея и китайская провинция Тайвань. Опыт этих стран показывает также, что в процессе развития неравенство распределения совсем не обязательно должно усилиться, прежде чем снизиться, вступая, таким образом, в противоречие с гипотезой Кузнеца об обратной U-образной взаимосвязи между уровнем дохода и степенью неравенства (см. примечание 1).

Основным фактором, который обусловил изначально уравнительное распределение активов в восточноазиатских странах и территориях, стало распределение земли. Республика Корея провела радикальную земельную реформу в 1945–1950 годах, а китайская провинция Тайвань — в 1950-е годы. Китай предпринял радикальное перераспределение земли в годы, как непосредственно предшествующие, так и последовавшие за революцией 1949 года. Вьетнам проводил земельную реформу в северной части страны в 1953–1956 годы, т. е. в период прихода к власти режима Вьетконга (в 1954 году). В результате этих реформ подавляющее большинство населения этих трех стран и одной территории получило физический капитал в виде земли<sup>9</sup>.

Владение землей и другими приносящими доход активами позволяет большому числу людей получать прямые выгоды от продукта, который можно производить (применительно к земле) даже с помощью имеющихся технологий. Зачастую при дополнительной государственной поддержке более широкая реализация права собственности также содействовала более масштабному применению таких «современных исходных ресурсов», как химические удобрения, высокоурожайный семенной фонд, ирригационные системы, хранилища, маркетинг и т. д.

Хорошо известны препятствия, стоящие на пути осуществления уравнительного распределения активов посредством перераспределения материальных активов. Приведенные выше примеры стран Восточной Азии показывают, что успешное перераспределение земли стало возможным только после победоносной войны, деколонизации или революции. При обычных условиях произвести такое перераспределение оказывается весьма сложным в связи с имеющимися политическими барьерами. Тем не менее последний опыт показал, что даже при таких обычных условиях перераспределение активов, если его надлежащим образом спланировать с достаточной компенсацией и соответствующими стимулами, все же осуществимо.<sup>10</sup>

Земельные реформы оказались весьма важными для ускорения экономического роста в Восточной Азии

В долгосрочной перспективе крайне важную роль в сокращении масштабов нищеты играет образование

<sup>9</sup> См., например, работу Собхана (Sobhan, 1993), в которой более подробно рассматриваются земельные реформы и их влияние на экономический рост в восточноазиатских и других странах.

<sup>10</sup> См., например, публикацию Организации Объединенных Наций (United Nations, 2008, box V.2), где рассматривается опыт перераспределения земли с помощью рыночных стимулов в Южной Африке.

## Вопросы инвестиций в человеческий капитал

Возможно не совсем случайным было то, что страны Восточной Азии добились более серьезных успехов, чем другие страны в достижении своего экономического роста и сокращения масштабов нищеты, поскольку в дополнение к осуществлению уравнительного распределения материальных активов (посредством земельных реформ) они уделили также огромное внимание вопросам образования (см., например, Cummings (1995); и Booth (1999)). Недавний опыт ряда латиноамериканских стран, которые попытались содействовать развитию образования путем осуществления инновационных целевых программ, указывает на важность образования в сокращении масштабов неравенства и нищеты. Например, Корниа (Cornia, 2010) отмечает, что наблюдавшийся с начала 1990-х годов рост числа учащихся на всех уровнях образования способствовал значительному сокращению неравенства в Латинской Америке в 2000-е годы. Он далее отмечает, что сокращение уровня неравенства доходов на душу населения и нищеты в Бразилии с период с 2000 по 2006 годы было на две трети обусловлено уменьшением разрыва в заработной плате среди рабочих, что, в свою очередь, было обусловлено снижением уровня неравенства в сфере образования.

На рынках труда наблюдаются большие надбавки к зарплате при наличии образования

Результаты сравнительных исследований нескольких стран показывают в лучшем случае весьма слабое влияние инвестиций в человеческий капитал на долгосрочные перспективы экономического роста [см., например, Benhabib and Spiegel (1994); Bils and Klenow (2000); United Nations (2006b); и Pritchett (2001)]. В этих же исследованиях подчеркивается, однако, что к таким выводам следует относиться с определенной долей осторожности, поскольку они могут недооценивать истинную меру воздействия из-за проблем с точностью данных, характеристик используемых моделей и методов оценки. Эти выводы также контрастируют с гораздо более весомыми доказательствами положительного влияния образования на итоговые результаты, что выражается в значительных прибавках к заработной плате на рынке труда при наличии образования. Такие прибавки к заработной плате увеличиваются еще и за счет глобальной интеграции. Исходя из своего обзора проведенных исследований, Глевве (Glewwe, 2002) сообщает о положительном влиянии на трудовой доход навыков, полученных в результате обучения в школе. Таким образом, люди, вложившие средства в образование, получают совершенно очевидные дивиденды. В условиях растущей роли науки и техники в реальных производственных процессах, важность образования и навыков будет, скорее всего, только расти. Кроме того, образование повышает возможности человека в сфере предпринимательской деятельности.

Накопление человеческого капитала представляет собой рациональный способ сокращения масштабов неравенства

Приобретение человеческого капитала может также служить способом обойти сложную проблему обеспечения более уравнительного распределения доходных активов. В отличие от материального капитала, человеческий капитал невозможно перераспределить, забирая его у одного и передавая другому. Единственным способом обеспечения равноправного распределения человеческого капитала является предоставление большему числу людей возможностей его приобретения посредством образования и профессиональной подготовки. В этом смысле достижение уравнительного распределения человеческого капитала аналогично обеспечению такого распределения материальных активов посредством распределения *добавочного* дохода в интересах бедных. Оба процесса требуют значительных затрат по времени. Однако предоставление большему числу людей возможности приобретения большего объема человеческого капитала (путем предоставления им доступа к образованию и профессиональной подготовке) может стать источником гораздо менее серьезных конфликтов, чем перераспределение

более значительных сумм добавочного дохода малоимущим людям для накопления их материальных активов. В этом смысле приобретение человеческого капитала может стать более легким путем к более уравнительному распределению активов.

Более того, образование также помогает малоимущим людям *косвенными* путями, расширяя их доступ к общественным благам и ресурсам, а также к социально-политическим процессам и процедурам принятия решений. Образование (особенно для женщин) также доказало свою полезность в изменении характеристик рождаемости и в содействии демографическим сдвигам даже при низком уровне доходов. Уменьшение размера семьи в свою очередь облегчает процесс сбережений и накопления как материального, так и человеческого капитала. Таким образом, за счет инвестиций в человеческий капитал может сформироваться позитивный цикл развития. Томас (Thomas, 1999) в своем исследовании положения женщин в Южной Африке выявил тесную и статистически значимую отрицательную корреляцию между годами обучения и числом родившихся детей даже после проверки возможных вводящих в заблуждение переменных; к такому же результату пришел и Оливер (Oliver, 1999) в своем исследовании положения женщин в Гане.

## Вопросы моделей развития

Вначале создатели теорий развития подчеркивали, что рост и развитие, как правило, связаны со структурным преобразованием экономики, которая проявляется в постепенном снижении доли первичного (сырьевого) сектора и роста доли вторичного (обрабатывающая промышленность) и третичного (сфера услуг) секторов. Как выяснилось в ходе эмпирических исследований, такие закономерности действительно существуют, однако более динамичный экономический рост (и сокращение масштабов нищеты) связан с изменениями, возникающими в результате быстрых темпов роста сельскохозяйственного производства и роста промышленности, основанных на сильных межотраслевых прямых и обратных связях [см. Chenery (1986); and United Nations (2006b)].

Опыт последних лет подтверждает аналогичную модель преобразований. Например, Восточная Азия — регион, наиболее успешный в плане сокращения масштабов нищеты — является также регионом, ставшим свидетелем наиболее динамичной модели структурных изменений. Так, в Китае в период с 1970 по 2003 год доля обрабатывающей и горнодобывающей промышленности в общем объеме производства возросла с 28 до 60 процентов, в то время как доля сельского хозяйства упала с 49 до 12 процентов после резкого скачка производительности труда в сельском хозяйстве и развития диверсифицированных отраслей промышленности. Для сравнения, Южная Азия показала менее динамичные показатели, и доля обрабатывающей и горнодобывающей промышленности в общем объеме производства достигла своего пикового значения в 1990-е годы на уровне 22 процентов (по сравнению с 14 процентами в 1970 году). В странах Африки к югу от Сахары было проведено лишь незначительное структурное преобразование, при этом сельское хозяйство остается основой экономики. Многие страны Восточной Европы и бывшего Советского Союза даже пережили период деиндустриализации в 1990-е годы, когда доля обрабатывающей промышленности сократилась; за этот период они также испытали на себе рост масштабов нищеты. Таким образом, наблюдается явная связь между успехом структурного преобразования и успехом в сокращении масштабов нищеты.

Экономическая диверсификация и структурные изменения, включающие в себя сдвиг от низкопроизводительных к высокопроизводительным видам деятельности, являются ключевыми факторами обеспечения устойчивого и энергичного роста

Одной из основных причин того, что экономический рост, как правило, связан со структурным преобразованием, является то, что спрос на сельскохозяйственную продукцию имеет относительно ограниченный характер, что определяется законом Энгеля, согласно которому доля дохода, идущая на продовольствие, сокращается с ростом дохода. Следовательно, в растущей экономике доля несельскохозяйственных отраслей должна быть выше. Кроме того, масштабы технологических нововведений и сопутствующий им рост производительности гораздо выше в несельскохозяйственных отраслях (в частности — в промышленности), чем в сельском хозяйстве. Вследствие этого, такой рост ведет к расширению несельскохозяйственных отраслей (за счет спроса), а расширение несельскохозяйственных отраслей в свою очередь ведет к более быстрому росту (за счет их более высокой в целом производительности). Вопрос состоит в том, почему некоторые страны добились более значимых успехов, чем другие страны, в динамичном осуществлении структурного преобразования (сопровождаемого, как правило, общим ростом производительности труда), и что последние могут сделать, чтобы имитировать успехи первых.

Динамичное структурное преобразование требует согласованности между макроэкономической, промышленной и социальной политикой

Основными движущими силами динамичных структурных преобразований выступают политика в области развития сельского хозяйства (см. ниже) и промышленная политика. Все развивающиеся страны, в которых с 1960-х годов наблюдался устойчивый успешный экономический рост, проводили активную промышленную политику для поддержки диверсификации и технологической модернизации своей экономики. Эта политика предусматривала значительный уровень согласованности между благоприятной макроэкономической политикой, (избирательной) защитой зарождающихся отраслей промышленности, экспортные субсидии, схемы прямого кредитования, обязанности применения местных комплектующих и материалов, и крупные инвестиции в человеческий капитал, а также формирование стратегических альянсов с многонациональными компаниями. Меры поддержки зачастую в явной форме увязывались с конкретными экспортными показателями. Более того, эта политика заложила основу для динамичного структурного преобразования, которое также оказалось успешным в плане использования преимуществ глобализации.

Экономический рост в этих случаях основывался на устойчивом повышении производительности труда и миграции рабочей силы из низкопроизводительных в высокопроизводительные отрасли. Важно, что также происходил отток рабочей силы в современные секторы сферы услуг, демонстрирующие значительный прирост производительности, что обуславливало постоянный рост реальной заработной платы, а со временем — существенное сокращение масштабов нищеты. В регионах с низкими показателями роста смещение занятости в сферу услуг было еще заметнее. В отличие от сферы услуг стран Азии, эти секторы в странах Африки к югу от Сахары, Латинской Америки и многих переходных экономиках показали снижение производительности, поскольку многие работники стремились получить работу в неформальном секторе из-за отсутствия новых рабочих мест в других отраслях экономики (Osampu and Vos, 2008). Данные факты не способствовали значительному сокращению масштабов нищеты, подразумевая вместо этого частичное смещение проблемы нищеты из городов в сельские районы. Таким образом, динамичные структурные изменения предусматривают укрепление экономических связей в рамках экономики и обеспечение роста производительности труда во всех основных отраслях.

Динамичное структурное преобразование также помогает повернуть выгоды роста на улучшение положения бедных слоев населения

Такая перспектива может также предоставить более обоснованные средства оценки направленности роста на улучшение положения бедных слоев населения или отсутствия такой направленности. Оценка подходов, изложенных в ДССН, привела

к широкомасштабному обсуждению точного определения термина понятия «рост, нацеленный на улучшение положения беднейшего населения»<sup>11</sup>. По-видимому, преобладающей оказалась общая точка зрения, согласно которой рост можно считать направленным на улучшение положения беднейшего населения, когда он ведет к улучшению не только абсолютного, но и относительно положения неимущих в распределении доходов. Из предыдущего обсуждения следует то, что направленность роста на улучшение положения беднейшего населения или отсутствие такой направленности в значительной мере зависит от модели роста с точки зрения секторального состава и технологических характеристик такого роста. Подход, предусматривающий с самого начала улучшение производительности труда в сельском хозяйстве и индустриализацию трудоемких отраслей помогает создать больше возможностей для занятости беднейшего населения и повысить его доходы. При этом, однако, только динамичные структурные преобразования и инвестиции в человеческий капитал способны обеспечить рабочей силе возможности подниматься вверх по технологической лестнице, и, следовательно, переходить в более высокопроизводительные отрасли, получать более высокую зарплату и выводить свои семьи из состояния нищеты.

## Вопросы сельского хозяйства и развития сельских районов

Как указывалось выше, резкое повышение производительности труда в сельском хозяйстве являлось общей исходной точкой успешных стратегий, направленных на динамичные структурные преобразования. И действительно, ускорение темпов роста Китая началось в конце 1970-х годов с сельскохозяйственной реформы, которая резко повысила производительность и освободила значительные объемы трудовых резервов и денежных сбережений для промышленного развития. Хотя сельскохозяйственная реформа в Китае более известна переходом от коллективных хозяйств к фермерским домохозяйствам, в реальности это реформа включала в себя более широкий пакет мер, в том числе отказ от контроля цен на сельскохозяйственную продукцию, институциональную поддержку в области сбыта производимых фермерами продуктов и государственную поддержку в использовании современных исходных ресурсов, таких как удобрения и высокоурожайные сорта семенного фонда (см. United Nations, 2006b, chap. V). Аналогичным образом, на своих ранних этапах развития Республика Корея, китайская провинция Тайвань и, позднее, Вьетнам объединили земельную реформу с широким кругом других мер поддержки для повышения производительности сельского хозяйства. Опыт этих стран также указывает на важность согласованности политики. Совершенно очевидно, что политические меры ни в одной из этих областей не были бы такими успешными, если бы они не разрабатывались и не осуществлялись одновременно с другими мерами.

Напротив, сельское хозяйство многих стран Африки к югу от Сахары и Южной Азии не получило практически никакой эффективной политической поддержки, в результате чего темпы роста производительности сельского хозяйства были в лучшем случае весьма низкими, и этот сектор по-прежнему обеспечивает занятостью основную часть рабочей силы.

Основная часть бедных слоев населения развивающихся стран проживает в сельских районах и процесс выживания неимущих людей зависит от сельского хозяйства. Следовательно, без существенных успехов в сельском хозяйстве практически невоз-

Основные успехи в плане сокращения масштабов нищеты начались с преобразований в сельском хозяйстве

Недостаточное внимание к сельскому хозяйству также затрудняет усилия по сокращению масштабов нищеты городского населения

<sup>11</sup> Последний обзор этой проблемы дается в работе Фильо (Filho, 2010).

можно добиться значительного прогресса в сокращении масштабов нищеты. Недостаточное внимание к сельскому хозяйству и экономике сельских районов затрудняет сокращение масштабов нищеты даже в городах, поскольку это приводит к оттоку сельской бедноты и безработных в города. И наоборот, повышение производительности сельского хозяйства может обеспечить экономические излишки и высвободить часть рабочей силы, необходимой для развития промышленности.

### Вопрос о способах интеграции в глобальную экономику

Диверсификация экономики увеличивает преимущества глобализации

Усиленная интеграция в мировую экономику, по-видимому, увеличила расхождения между странами в плане показателей темпов роста. Торговля может стимулировать рост, однако в этой связи вопрос стоит скорее не в том, *в каком объеме* экспортируют страны, а в том, *что* они экспортируют. Стимулированные торговлей ускоренные темпы общего экономического роста ассоциируются с более динамичной структурой экспорта, характеризующейся таким набором экспортных товаров, который не только позволяет странам работать на мировых рынках с товарами, имеющими более высокий потенциал роста (чаще всего с высокотехнологичными продуктами с высокой эластичностью спроса по доходу), но и содействует укреплению производственных связей с остальной частью национальной экономики и получению повышенной добавленной стоимости для более широкого ассортимента товаров и услуг. Страны Восточной Азии смогли диверсифицировать свою экономику именно таким образом, что стало понятно уже из модели структурных изменений. Развивающиеся страны с более медленными темпами роста опирались на экспортные виды деятельности с меньшей добавленной стоимостью, которые своими корнями уходили в менее интегрированную внутреннюю экономику. Многие из этих стран по-прежнему весьма серьезно зависят от экспорта сырьевых товаров и потеряли долю рынков в мировой торговле. Они также в большей степени пострадали от внешних потрясений в связи с более сильными колебаниями цен на сырьевые товары, чем на другую экспортную продукцию (United Nations, 2008).

Неожиданная всесторонняя глобализация разрушила потенциал роста в странах с низкими доходами

В свете вышесказанного, неожиданная и всесторонняя глобализация может не дать желаемых результатов, поскольку любой экономике необходимо время как для диверсификации, так и для преобразования своей текущей структуры: то, что было возможным при прежних тарифных условиях, должно быть согласовано с требованиями глобализации. При этом, однако, диверсификация экономики в сторону развития высокотехнологичных экспортных отраслей может оказаться вариантом, неосуществимым быстро на практике для многих развивающихся стран. В странах с низкими доходами, как правило, отсутствуют адекватные базовые производственные мощности, инфраструктура и человеческий капитал, а также потенциал в сфере внешней торговли, необходимый для развития столь динамичных видов экспортной деятельности. Тем не менее такие страны располагают определенным потенциалом для конкуренции на мировых рынках по сырьевым товарам и им следует изучить промышленные стратегии для диверсификации экспорта, с тем чтобы включить в него продукты переработки природных ресурсов и другую несложную продукцию обрабатывающей промышленности. Даже в этом случае весьма важную роль играет создание новых конкурентных преимуществ путем содействия развитию обратных связей. Тем не менее даже при изначальном отсутствии таких связей, согласованные усилия могут помочь в их формировании с течением времени, что и продемонстрировали недавно экономики промышленно развивающихся стран Восточной Азии (см. Wade, 1990). На практике упор на

обратные связи зачастую необходим для простого выживания действующих производственных линий. Например, как показывает опыт деятельности после отмены международного режима квот на текстильные товары и одежду, сокращение масштабов нищеты с помощью экспорта трудоемкой продукции не будет устойчивым без развития обратных связей. В некоторых африканских странах экспорт одежды был ликвидирован конкурентами в лице таких стран, как Пакистан, обладающих налаженными системами обратных связей и занимающихся внутренним производством хлопчатобумажных тканей и текстильных изделий, а также тех стран, которые повысили квалификацию своей рабочей силы в конкретных областях, как, например, Шри-Ланка, получившая преимущества в производстве нижнего белья [этот вопрос обсуждается в публикациях Adhikari and Yamamoto (2007) и United Nations (2006b)].

Таким образом, когда рабочие места создаются в промышленных анклавах со слабыми связями с окружающей их экономикой, как работники, так и вся экономика в целом уязвимы для неожиданных шоковых воздействий и страдают от безработицы и спада производства, когда те или иные фирмы принимают решение о сокращении или изменении своей деятельности в ответ на изменения в наблюдаемых условиях мирового рынка и разницу в себестоимости производства между развивающимися экономиками. При неадекватных механизмах социальной защиты такие негативные спады в экономике могут вызвать резкий рост масштабов нищеты.

Аналогичным образом, либерализация счета движения капитала может стать разрушительным фактором для экономического роста и сокращения масштабов нищеты. Свобода конвертации счетов капитала сделала страны уязвимыми для крупных притоков капитала. Такие притоки капитала часто формировали инфляционные «пузыри» цен на внутренние активы, которые могут затем лопаться, вызывая при этом неожиданный отток капитала. Открытие счета движения капитала также ограничило пространство для маневра в макроэкономической политике, в том числе в плане противодействия таким циклам, состоящим из бумов и спадов. Движения валютного курса, сопровождающие крупномасштабные притоки и оттоки капитала, могут нанести ущерб устойчивому сокращению масштабов нищеты. Например, резкое обесценение валюты, вызванное внезапным оттоком капитала в сравнительно слабо диверсифицированной экономике, может стать мерой жесткой экономии и сокращения расходов, повышая цены на импортные базовые продукты питания и лекарства и выталкивая их за пределы досягаемости для неимущих. С другой стороны, положительное влияние такого ослабления валюты на экспортные товары может и не быть мгновенным и фактически может в конечном счете не реализоваться из-за политики, проводимой в целях предотвращения обесценивания валюты. Аналогичным образом, крупномасштабные притоки капитала могут стать причиной укрепления валюты, ударяя, таким образом, по экспорту страны и приводя к росту безработицы и масштабов нищеты. Хотя повышение реального курса валюты может стать благоприятным фактором для не участвующих во внешней торговле отраслей, такие отрасли, как правило, страдают от ограниченности внутреннего рынка и, следовательно, не могут выступать в качестве движущей силы для быстрорастущей экономики. Кроме того, поскольку такие отрасли чаще всего характеризуются низким уровнем оплаты труда и низкой производительностью, реальное повышение заработной платы за счет укрепления валюты во внутренних отраслях обычно бывает недостаточно высоким.

Наиболее важно то, что циклы, состоящие из бумов и спадов, обычно сдерживают прогресс, касающийся сокращения масштабов нищеты, в частности в силу того, что спад обычно гораздо сильнее влияет на занятость, чем на объем производства. Кроме

Независимые отрасли промышленности в меньшей степени способны противостоять негативным шоковым воздействиям

Либерализация счета движения капитала стала источником увеличения нестабильности темпов роста...

...и где они наблюдались может быть нанесен ущерб сокращению масштабов нищеты



того, восстановление уровня занятости с низких кризисных уровней обычно занимает больше времени, чем восстановление объемов производства (приводя к росту безработицы). Используя в качестве примера Турцию, ван дер Хоевен (van der Hoeven, 2010) представил доказательства того, что экономика, испытавшая на себе большое влияние кризиса движения капитала, демонстрирует в среднесрочной перспективе рост безработицы, несмотря на повышательную тенденцию в отношении валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения (диаграмма II.4). Аналогичные тенденции были выявлены в отдельных регионах Латинской Америки (см. диаграммы II.5 и II.6 применительно к Бразилии и Чили).

Некоторые страны Восточной Азии с успехом использовали меры контроля за счетами движения капитала для уменьшения финансовой нестабильности

В свете вышесказанного неудивительно, что наиболее успешные страны Восточной Азии, как правило, применяли меры контроля за счетами движения капитала. Многие из них даже поддерживали, а некоторые и до сих пор сохраняют довольно значительную долю государственной собственности в банковском секторе для контроля за потоками капитала не только через границу, но и внутри страны. Противоположный опыт Малайзии и Индонезии в период азиатского долгового кризиса показывает важность сохранения контроля за потоками капитала, как это сделала Малайзия, в целях защиты национальной экономики от глубокого экономического спада в результате внезапных крупномасштабных оттоков капитала (см. диаграммы II.7 и II.8).

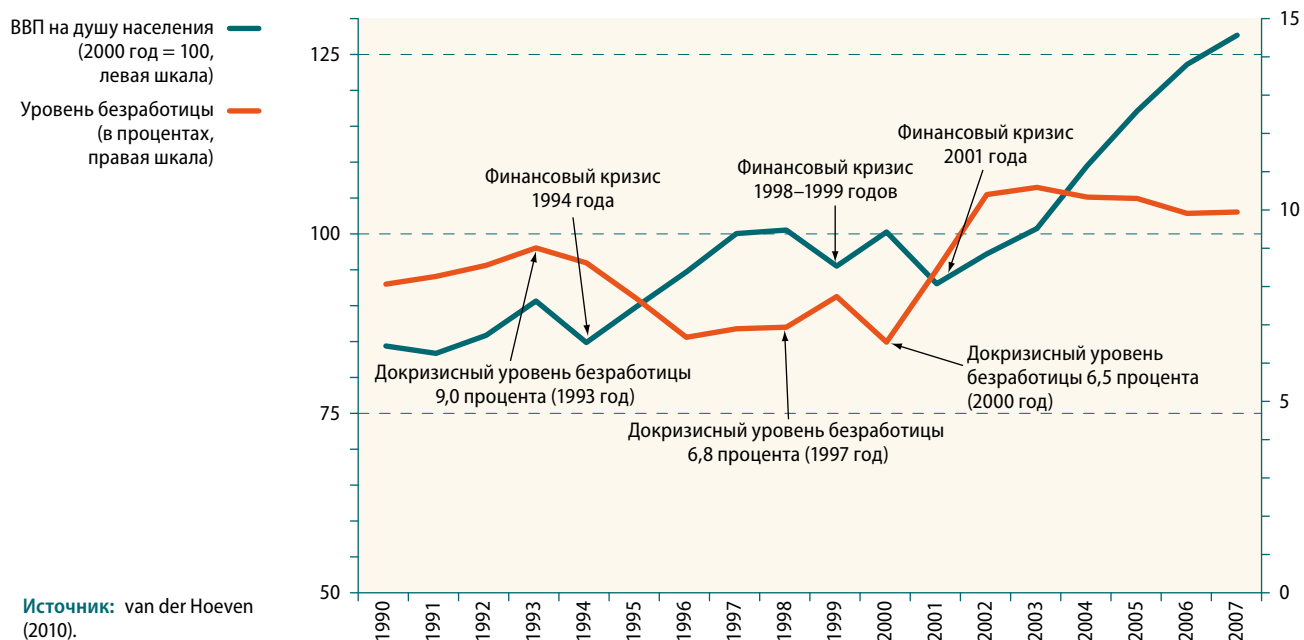
Страны Восточной Азии добились больших успехов в согласованности своей экономической и социальной политики

Как отмечалось выше, страны Восточной Азии, Индия и некоторые страны Латинской Америки, которые оказались более успешными в плане адаптации к глобализации, обязаны частью своего успеха проведенной ранее диверсификации экономики, которая осуществлялась еще в период протекционистских режимов<sup>12</sup>. Моделирование успеха восточноазиатских экономик представляет собой серьезную проблему для развиваю-

<sup>12</sup> Кроме того, восточноазиатские страны проникли на рынок Соединенных Штатов в период менее жесткой конкуренции.

Диаграмма II.4

Турция: среднесрочное влияние финансового кризиса на безработицу, 1990–2007 годы



Источник: van der Hoeven (2010).

Диаграмма II.5  
Бразилия: среднесрочное влияние финансового кризиса на безработицу, 1990–2007 годы

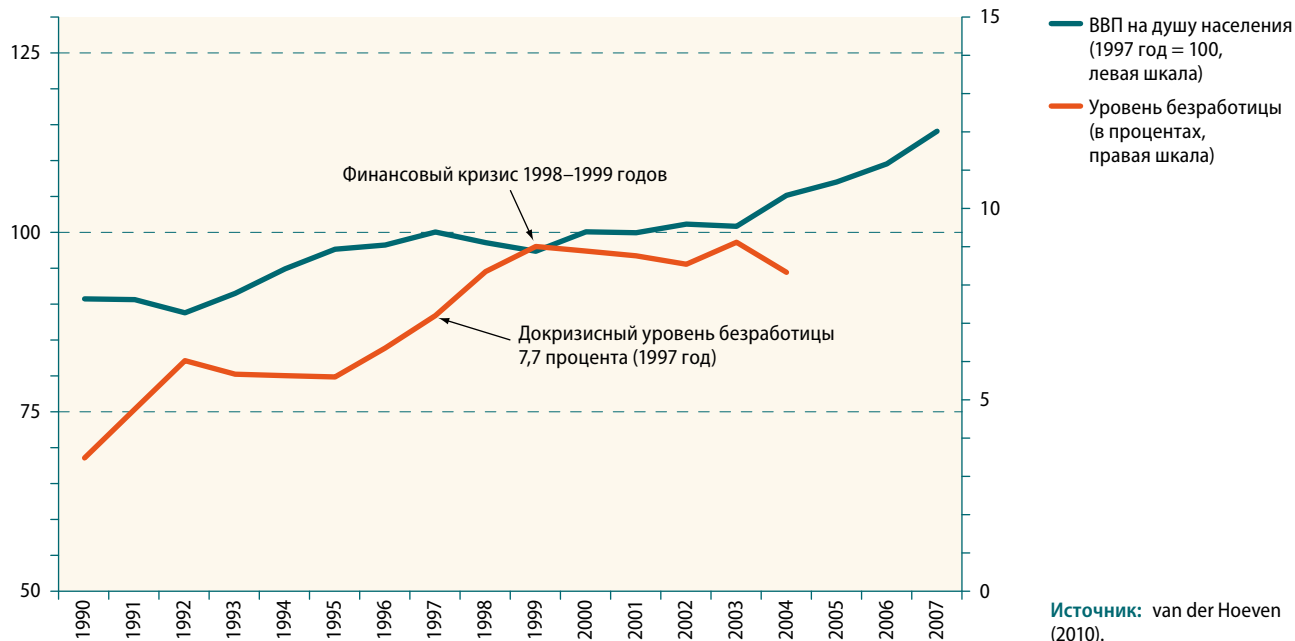


Диаграмма II.6  
Чили: среднесрочное влияние финансового кризиса на безработицу, 1990–2007 годы

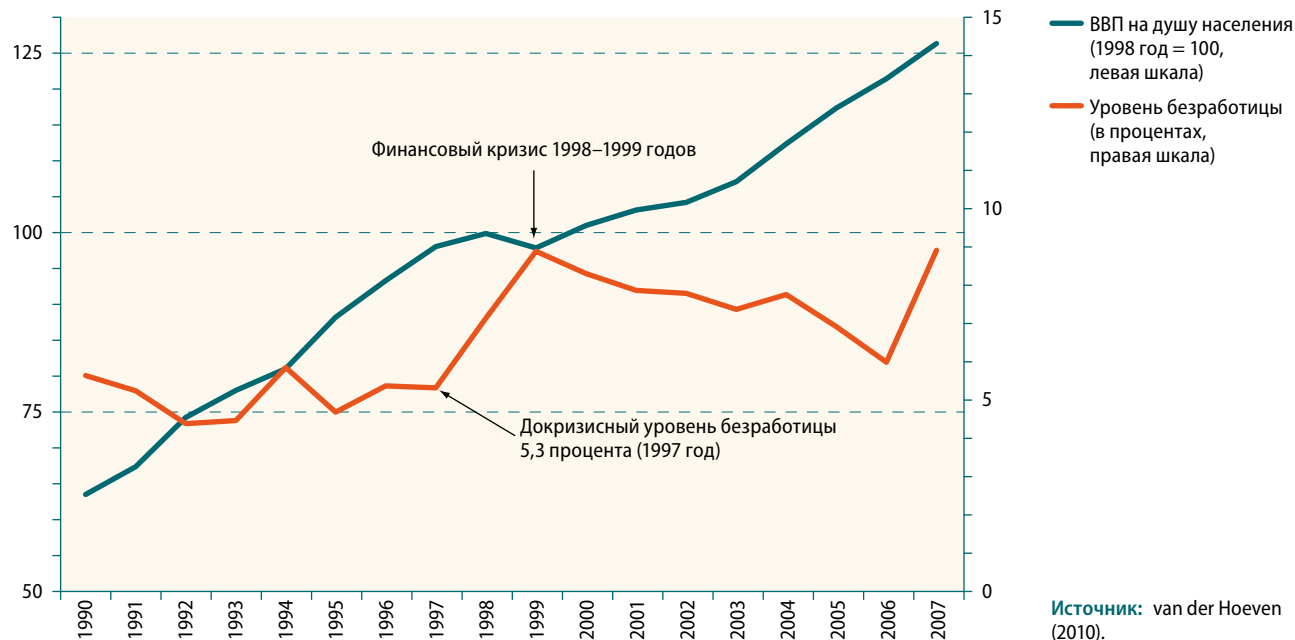
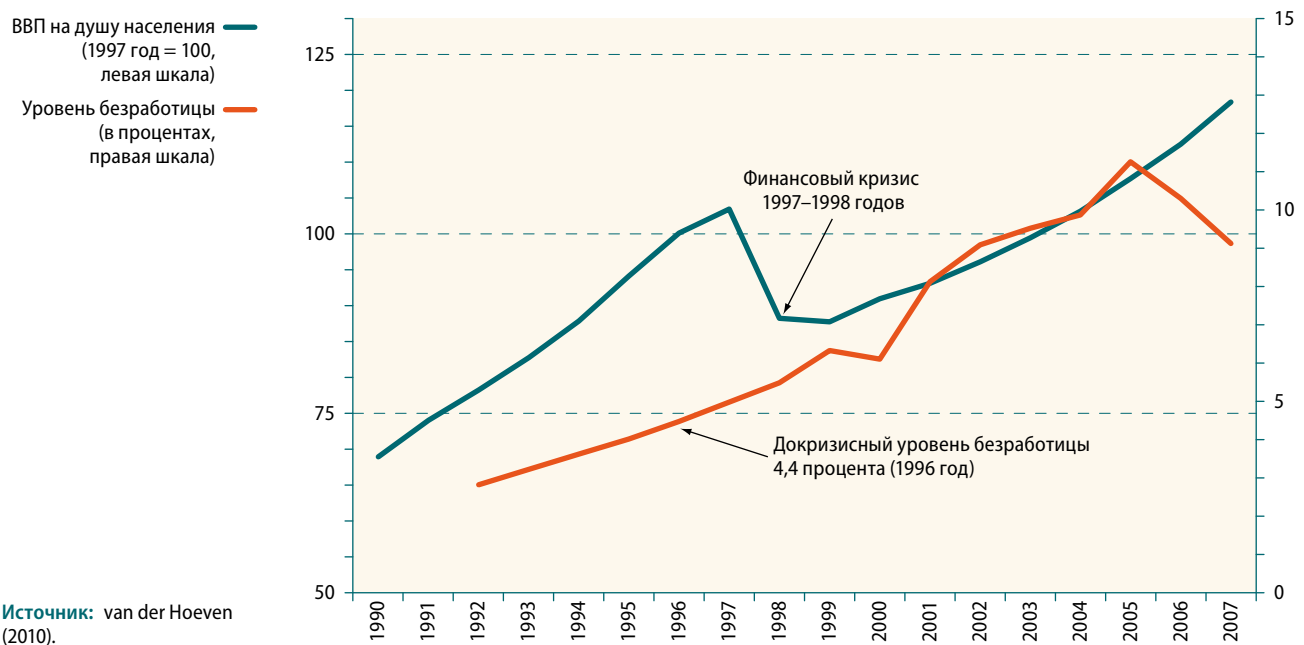


Диаграмма II.7

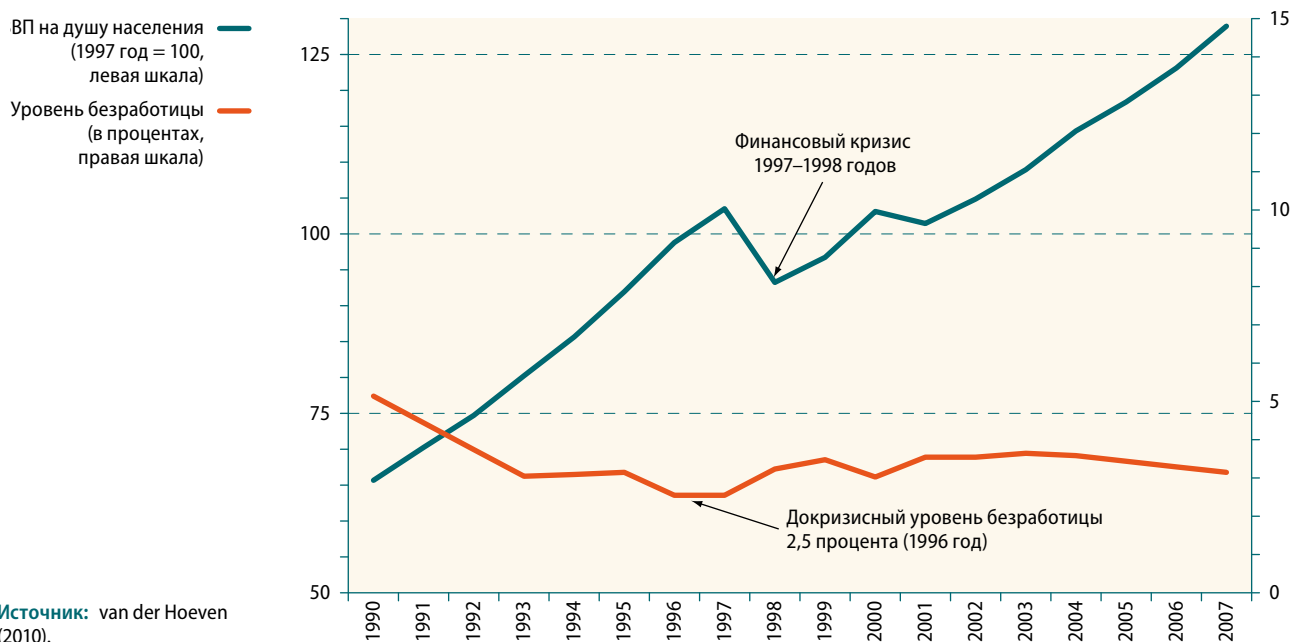
Индонезия: среднесрочное влияние финансового кризиса на безработицу, 1990–2007 годы



Источник: van der Hoeven (2010).

Диаграмма II.8

Малайзия: среднесрочное влияние финансового кризиса на безработицу, 1990–2007 годы



Источник: van der Hoeven (2010).

щихся стран в условиях, когда в настоящее время правила многосторонних регулирующих учреждений, таких как Всемирная торговая организация, значительно усложняют возможности введения протекционистских мер. Известно, что развивающиеся страны, особенно наименее развитые страны, получили особый и дифференцированный режим, оговоренный в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ) и в документах Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. На практике, однако, развивающиеся страны, кроме беднейших стран, обязаны применять те же правила, что и развитые страны, хотя им были разрешены более длительные периоды внедрения и более высокие уровни защиты. На практике, однако, существенно сократилось пространство для осуществления таких активных мер отраслевого развития, которые предусматривают защиту зарождающихся отраслей, экспортные субсидии, целевые кредитные схемы, обязательность применения местных комплектующих материалов и другие компоненты. Поэтому в будущем необходимо, с одной стороны, развивающимся странам лучше использовать оставшееся в их распоряжении пространство для политического маневра и, с другой стороны, международным организациям рассмотреть возможность расширения такого политического пространства, с тем чтобы позволить большему числу развивающихся стран подготовиться к конкуренции на мировом рынке.

### Вопрос социальной политики и социальной защиты

В своем обзоре формирования социальной политики в развивающихся странах Гриндл (Grindle, 2010) отмечает, что Коста-Рика, Шри-Ланка, Китай и индийский штат Керала на раннем этапе развития взяли на себя значительные обязательства по инвестициям в социальную сферу, хотя, по некоторым оценкам, это привело к снижению темпов роста. Бразилия и Южная Африка, с другой стороны, (в период 1950-х и 1960-х годов) сделали основной акцент на темпах роста, не уделяя при этом достаточного внимания использованию расходов на социальные нужды для достижения более равномерного распределения социальной помощи среди населения, и позднее столкнулись с серьезными проблемами неравенства и нищеты. Гриндл (Grindle, 2010, p. 13) полагает, что страны Восточной Азии (Республика Корея, Сингапур и Малайзия) и китайскую провинцию Тайвань можно рассматривать, как «пожалуй, лучший пример стран, которые смогли добиться высокого уровня согласованности своей политики экономического и социального развития». Она отмечает далее, что наблюдаемый сейчас резкий скачок темпов роста Китая обеспечивается «наличием грамотной и здоровой рабочей силы» (Ibid, p. 12), т. е. Китай получает долгосрочные дивиденды от сделанных ранее инвестиций в социальное развитие.

Рассматривая этот вопрос в более широкой перспективе, можно сказать, что формирование социальной политики в развивающихся странах прошло через несколько четко определенных этапов под воздействием изменения подходов к процессу развития, а также в плане того, как оптимальным образом решать проблемы нищеты, уязвимости и незащищенности доходов. В период между Второй мировой войной и концом 1970-х годов социальная политика рассматривалась как основополагающий элемент общей стратегии развития, хотя она по своему характеру различалась в разных странах.

Важный элемент социальной политики заключался в широкомасштабном предоставлении субсидий на товары и услуги, хотя на практике наибольшие выгоды от таких субсидий, как правило, получало городское население. Субсидии не только обеспечивали поддержку уровня доходов, но и способствовали сохранению низкого уровня оплаты труда, что содействовало развитию промышленного сектора. Городские работники в

Формирование социальной политики в развивающихся странах прошло через несколько этапов

развивающихся современных отраслях промышленности и в секторе государственных услуг также оказывались основными бенефициарами расширяющейся системы социального страхования, которая охватывала медицинские риски и обеспечивала гарантированный доход (пенсию) в старости, а также субсидируемые или государственные услуги в сфере образования и здравоохранения в целях достижения всеобщего охвата этими услугами. Сельские производители также получали субсидии, которые, однако, не компенсировали перекося в размерах социальных выплат в городах.

Предпринимались различные попытки земельных реформ в целях минимизации простоя производственных ресурсов и неполного использования земельных угодий, а следовательно, и повышения производительности сельского хозяйства и обеспечения роста промышленности. В большинстве случаев, однако, пренебрегаемым элементом социальной политики оставалось удовлетворение потребностей «структурно» бедных слоев населения, особенно в сельских районах. В конечном счете стратегии промышленного роста и субсидии, опиравшиеся на государственное заимствование, привели к неприемлемым результатам.

В условиях долгового кризиса начала 1980-х годов и консолидации бюджетных средств стран, которая стала составной частью новой ортодоксии макроэкономического развития, социальная политика претерпела существенные изменения. Широкомасштабные субсидии и социальные выплаты, в отличие от восприятия их в прошлом как мощной движущей силы развития, стали рассматриваться как меры слишком затратные, провоцирующие неприемлемый дефицит бюджета и подрывающие эффективность производства. Низкие темпы роста в сочетании с давлением в целях сокращения бюджетных дефицитов резко сократили инвестиции в здравоохранение и образование. Тем не менее социальные расходы в качестве доли в бюджете в большинстве стран не сократились из-за весьма сильного политического давления в пользу сохранения рабочих мест и заработной платы на государственной службе, на которые приходится подавляющая доля социальных расходов. Кроме того, плата за пользование, введенная для покрытия расходов на дополнительные позиции (например, учебники и лекарства) рассматривалась не только как средство снижения бюджетного бремени, но и как средство повышения эффективности и качества предоставления социальных услуг. Несмотря на то, что остатки старой политики предоставляли ограниченные трудовые гарантии определенной части работников сферы государственных услуг или крупных современных предприятий (как правило, в городах), изменение политики оставило большинство сельского и городского малоимущего населения практически без какой-либо формы социальной защиты.

Доказательства растущего неравенства, постоянной нищеты и уязвимости, особенно в странах Африки, Латинской Америки и Южной Азии, привели к признанию того, что программы макроэкономической стабилизации и структурных изменений привели к значительным социальным издержкам. Вследствие этого были инициированы новые целевые социальные программы для защиты бедных слоев населения от неблагоприятной макроэкономической обстановки. Эти новые программы включали в себя фонды социальной срочной помощи и инвестиций на социальные нужды, которые получали финансовую поддержку со стороны многосторонних банков. Хотя эти программы были целевым образом направлены на нужды бедных слоев населения, на практике они оказались ограниченными по охвату и слишком жестко организованными, для того чтобы адаптировать сферу охвата и размер пособий в ответ на макроэкономические потрясения (Lustig, ed., 1995). По сути, социальная политика и общие стратегии развития и роста многих развивающихся стран полностью потеряли взаимосвязь. В

В рамках Вашингтонского консенсуса всеобщие социальные программы зачастую рассматривались как неустойчивые и неэффективные

В 1990-е годы появились целевые социальные программы

то же время основное внимание по-прежнему уделялось бюджетной консолидации и реформам социального сектора, включая более широкое применение платы за пользование, и продолжалась приватизация услуг образования и здравоохранения, а также государственных пенсионных систем. Свидетельства влияния пенсионных реформ на сферу их охвата достаточно противоречивы (см. Mesa-Lago, 2007; and Vos, Ocampo и Cortez, eds., 2008), тем не менее большинство согласно с тем, что эти реформы практически не сделали ничего для обеспечения дополнительной защиты бедных слоев населения.

К концу 1990-х годов начался четвертый этап социальной политики. Во многих странах вновь начался некоторый рост, что обеспечило больше пространства для принятия бюджетных мер по реальному увеличению государственных расходов на широкомасштабные социальные программы. Либерализация торговли повысила спрос на более квалифицированную рабочую силу и усилила давление на страны в плане роста производительности труда для сохранения конкурентных позиций на мировых рынках. Сохранение высокого уровня экономической нестабильности, ряд финансовых и валютных кризисов в течение 1990-х годов и неспособность фондов инвестиций в социальную сферу обеспечить эффективную социальную защиту обусловили появление новых видов социальных программ, которые стимулировали бедные и уязвимые группы населения вкладывать средства в человеческий капитал. Программы денежных выплат были направлены на бедные слои населения и были не только предназначены для поддержки доходов, но и обусловлены проблемами, связанными с посещением детьми школы и/или платными посещениями матерями и детьми медицинских центров. Эти программы также исправляли недостатки предыдущей политики в сферах образования и здравоохранения, состоявшие в уделении чрезмерного внимания вопросам стимулирования предложения (как в 1960-е и 1970-е годы) или на вопросы эффективности и на допущение адекватной «готовности платить» (что подразумевает способность платить) со стороны всего населения. Как показывают многие оценки, программы (обусловленных) денежных выплат действительно помогли повысить показатели посещаемости школ и использование медицинских служб со стороны бедных слоев населения и таким образом помогли несколько сгладить проблему незащищенности доходов за счет как вложения средств в образование и здравоохранение, так и обеспечения поддержки доходов (обследования по этому вопросу см., например, в публикациях: Coady, Grosh and Hoddinott, 2004; Morley and Coady, 2003; Standing, 2007; de Brauw and Hoddinott, 2008; Fiszbein and Schady, 2009; и Filho, 2010). В настоящее время такие программы реализованы во многих развивающихся странах, а в ряде случаев они включали в себя и схемы социальных пенсий. Одним очевидным преимуществом этих программ является то, что они сравнительно легко осуществимы, дают быстрый эффект и финансово доступны, поскольку обычно «стоят» всего несколько процентных пунктов ВВП (United Nations, 2008). Это делает их весьма привлекательными с политической точки зрения.

Существуют, однако, и серьезные недостатки. Важнее всего то, что этот подход к социальной политике не решает эффективно первопричины устойчивой и глубокой нищеты и экономической незащищенности. Например, рост расходов на образование может способствовать увеличению показателей посещаемости школ среди бедствующих детей, однако не поможет поднять будущие доходы, если более широкая экономическая политика не сможет создать достаточное число рабочих мест и если параллельно не будут приниматься меры по решению специфических факторов, определяющих экономическую уязвимость, включая этническую, расовую и гендерную дискриминацию, сохраняющую на низком уровне заработную плату определенных групп малоимущего населения. Кроме того, инвестиции в социальную сферу не смогут поднять доход,

Новые виды социальных программ появились в конце 1990-х годов

Многие из новых социальных программ, по сути, не устраняют глубинные структурные причины нищеты

если малоимущее население не сможет накопить физические активы и финансовые средства или если повторяющиеся экономические спады не будут вынуждать эти группы населения периодически тратить свои ограниченные активы. Социальная политика сама по себе не способна изменить экономическую среду или глубинные элементы в структуре экономики, которые способствуют сохранению нищеты и нестабильности условий в сфере занятости и дохода для огромного количества домохозяйств.

## Вопрос институтов и управления

Для достижения успеха в сокращении масштабов нищеты требуется эффективное управление

Накопленный опыт позволяет предположить, что успехи в области экономического роста и сокращения масштабов нищеты требуют дееспособных государств, нацеленных на развитие. В этом смысле произошел возврат к ранним теориям развития, которые косвенно предполагали существование сильных государств развития, способных осуществлять предлагаемые согласованные инвестиционные программы. Однако времена изменились, и задачи, решение которых сегодня ожидается от государств развития, являются намного более сложными, чем те, которые ставились в 1950-е годы.

Использование пространства для политического маневра требует дееспособных государств

Широко признается тот факт, что развивающимся странам требуется некоторое пространство для политического маневра, с тем чтобы формулировать и осуществлять политику, направленную на консолидацию и диверсификацию их экономики. Однако такое политическое пространство может оказаться бесполезным, если нет правительства, которое способно им воспользоваться. Уэйд (Wade, 1990) документально зафиксировал важную роль, которую государства сыграли в «управлении рынком» в первой волне новых индустриальных стран Восточной Азии в тот период, когда они начали добиваться результатов в ускорении темпов роста и сокращении масштабов нищеты. В последние годы роль правительств была также подкреплена опытом Латинской Америки, где активная позиция правительств стала критически важным фактором не только в снижении зависимости от внешних сил и в содействии комплексному росту, но и в сокращении масштабов нищеты напрямую с помощью разнообразных инновационных политических мер в социальной сфере [см., например, Cornia (2010)].

Преобразование слабых государств в дееспособные является важной проблемой

В то же время необходимо учитывать возможность «неудач правительства», особенно ввиду того, что формулирование и осуществление политики усложнилось в результате глобализации. Хотя, по-видимому, существует понимание важности роли дееспособных государств развития, непонятно, каким образом такой государственный аппарат может появиться в тех странах, где он отсутствует. Как показала Гриндл (Grindle, 2010) развивающиеся страны сильно отличаются друг от друга в плане потенциала их государственного аппарата, который варьируется от «весьма дееспособного» до «неудачного». Важной проблемой, стоящей перед сообществом, занимающимся вопросами развития, является выявление способов, с помощью которых государство может превратиться из «неудачного» в «дееспособное».

## Ингредиенты для нового консенсуса?

Стратегии сокращения масштабов нищеты должны принимать во внимание дополнительно возникшие вызовы

Формирование Целей развития тысячелетия стало огромным шагом вперед в создании консенсуса по целям в области развития социальной сферы. Тем не менее сами по себе Цели развития тысячелетия не представляют собой стратегию развития. С другой стороны, недавний финансовый кризис и экономический спад еще больше подорвали обоснованность и привлекательность Вашингтонского консенсуса; и поэтому в настоящее время

образовался, так сказать, вакуум теоретической мысли по поводу надлежащих стратегий экономического роста и сокращения масштабов нищеты. На этом фоне возникает вопрос о том, смогут ли обсуждавшиеся выше и согласованные в общем плане уроки из накопленного опыта стать теми компонентами для формирования консенсуса по характеристикам, которые желательны для включения в адаптированные к условиям конкретных стран национальные стратегии развития и сокращения масштабов нищеты? Однако, прежде чем ответить на этот вопрос, необходимо изучить новые возникшие за этот период вызовы.

## Новые возникающие вызовы

Некоторые другие вызовы, причем все они имеют присущее им международное измерение, влияют на предпринимаемые усилия по сокращению масштабов нищеты. К ним можно отнести старение населения, миграцию и изменение климата, которые усугубляют проблему нищеты, создавая в то же время новые возможности.

### Старение населения и международная миграция

Как отмечалось в главе I, старение населения имеет место и в развитых и в развивающихся странах, хотя в гораздо большей степени этот феномен проявился в промышленно развитых странах. Это — результат прогресса в развитии человечества, который сопровождается снижением младенческой смертности и улучшением состояния здоровья населения, в результате чего увеличивается и ожидаемая продолжительность жизни. Общество должно приспособиться к увеличению доли лиц старшего возраста в составе населения. В этой связи в развитых странах уже давно в центре политических дебатов находятся проблемы роста расходов на здравоохранение (это частично связано со старением населения) и жизнеспособности пенсионных систем. Во многих развивающихся странах старение населения идет ускоренными темпами, при этом резко удлинняется ожидаемая продолжительность жизни. В политике сокращения масштабов нищеты во все большей мере необходимо учитывать эту демографическую тенденцию, и включать в нее меры, обеспечивающие сохранение финансовой доступности услуг здравоохранения, а также то, что гарантированные пенсионные пособия способны обеспечить достойный уровень жизни для пожилых лиц.

Тот факт, что развитые и развивающиеся страны соответствуют разным позициям на кривой графика старения населения, открывает возможность того, что усиливающийся приток более молодых работников в развитые страны поможет сократить масштабы нищеты в развивающихся странах посредством потока денежных переводов. Тем не менее миграционные потоки в лучшем случае могут быть лишь частью реагирования на этот вызов (см. United Nations, 2007). Миграция уже создает колоссальную экономическую, политическую, культурную и религиозную напряженность в обществах развитых стран. При этом достаточно ограниченными могут стать те масштабы, в которых развитые страны будут готовы принять дополнительные потоки трудовых мигрантов. С точки зрения стран происхождения мигрантов денежные переводы несут с собой экономические выгоды, однако эмиграция может также привести к растущей «утечке мозгов» и дефициту квалифицированных работников, что является сдерживающим фактором для национального экономического и социального развития. Напротив, работники, возвращающиеся в свои родные страны, могут повысить уровень квалификации рабочей силы, однако при этом стать той силой, которая будет требовать более качественных социальных услуг.

Старение населения — это явление глобального уровня, которое предоставляет возможности и создает проблемы

Миграция предоставляет определенные, но, впрочем, ограниченные возможности решения проблем нищеты, а также проблем, связанных со старением населения



## Изменение климата и сокращение масштабов нищеты

Изменение климата непропорционально сильно повлияет на производство продуктов питания в бедных странах

Из-за мест своего проживания и характера средств к существованию именно более бедные слои населения мира больше всех рискуют пострадать от последствий изменения климата. Многие малоимущие люди живут в сельских районах, где изменения климата в одних местах вызывают более сильные засухи, а в других — наводнения. Изменение климата также оказывает большое влияние на производство продуктов питания и на ситуацию с голодом. По оценкам Нельсона и других авторов (Nelson and others, 2009), к 2050 году мировое производство риса сократится на 12–13 процентов, а пшеницы — на 23–27 процентов по сравнению со сценарием без изменения климата. Учитывая воздействие изменения климата на доступность всех основных сельскохозяйственных культур и производство мяса, калорийность доступного питания к 2050 году будет не только ниже, чем по сценарию без изменения климата, но фактически сократится по сравнению с уровнем 2000 года во всех развивающихся странах и вызовет рост на 20 процентов случаев недостаточного питания детей. Более того, решение проблемы этого дополнительного роста масштабов нищеты, вызванного изменением климата, потребует выделения растущей доли средств из национальных бюджетов. Кроме того, как ожидается, изменение климата подстегнет миграцию в страны и территории, обладающие более значительными ресурсами, доступными для адаптации.

Защита лесов играет важную роль как для смягчения негативных последствий изменения климата, так и для сокращения масштабов нищеты

Многие группы беднейшего населения зависят от лесного фонда в плане своих средств к существованию. Защита и увеличение этих средств к существованию путем охраны лесного фонда была определена как важная составная часть мер реагирования на изменение климата. Еще одним фактором, влияние которого на масштабы нищеты усилится, является воздействие климата на водоснабжение.

Инвестирование в имеющие низкие выбросы углерода и возобновляемые источники энергии создает возможности для сокращения масштабов нищеты

В концептуальном плане нищету можно рассматривать с точки зрения диспропорций в энергопотреблении между развитыми и развивающимися странами (в Европе потребление электроэнергии в киловатт-часах на душу населения в день по меньшей мере в семь раз превышает уровень Бангладеш), а также в рамках населения одной страны (40 процентов населения Индии не имеет доступа к электроснабжению). Содействие ускорению темпов роста развивающихся стран, которое возможно только в условиях более широкого доступа к источникам энергии, будет идти вразрез с решением глобальной проблемы изменения климата, если это будет означать предоставление разрешения развивающимся странам повышать объемы потребления энергии, используя самые низкокзатратные на настоящий момент технологии, а именно уголь и другие ископаемые виды топлива. Альтернативой для этих стран мог бы стать скачкообразный переход на «чистые» энергоресурсы и энергосберегающие технологии; однако это в свою очередь потребует инвестиций, необходимых для снижения затратности возобновляемых источников энергии и обеспечения доступа к недорогим технологиям в этой области. Внедрение «зеленых» технологий может обеспечить долгосрочный стимул для роста и развития, но одновременно это повысит давление на финансовые возможности развивающихся стран в связи с необходимостью крупномасштабных инвестиций.

## Отсутствие продовольственной безопасности

Недостаточное внимание к сельскому хозяйству во многих развивающихся странах за последние десятилетия привело к отставанию предложения продовольственных про-

дуктов от растущего спроса на них в результате увеличения численности населения мира и изменения структуры потребления продуктов питания в связи с ростом городского населения. Продовольственная нестабильность возростала также по мере того, как все больше стран стали полагаться на импортные поставки продовольствия. Колебания цен на основные зерновые культуры и другие базовые продукты питания усилились не только в результате более частых засух и наводнений, но и в результате растущего влияния спекулятивных финансовых операций на конъюнктуру товарных рынков. Политика поощрения производства биотоплива в качестве меры реагирования на угрозу изменения климата также повлияла на наличие запасов продуктов питания и цены на них и стала новым фактором усиления продовольственной нестабильности для бедных слоев населения (см., например, Vos, 2009). Значительная доля этих изменений обусловлена государственной политикой отдельных стран, которые предпринимают односторонние действия. Таким образом, выполнение целей в области сокращения масштабов нищеты требует решения сложной проблемы достижения надлежащего уровня международной согласованности в продовольственной и энергетической политике.

Растущая численность населения мира и угроза изменения климата усугубляют проблему отсутствия продовольственной безопасности

## Согласованность политики на основе нового консенсуса?

Не существует двух стран, похожих одна на другую. Ошибкой некоторых более ранних «общих» подходов к развитию было их чрезмерное обобщение и предложение, по сути, единых принципов политики для всех стран, не оставляя практически места для изменений и индивидуальной адаптации. Такие «безразмерные смиренные рубашки» оказались малоэффективными.

Стратегии сокращения масштабов нищеты должны разрабатываться применительно к каждой отдельной стране

Процессы экономического развития и сокращения масштабов нищеты в конечном счете зависят от выбранного той или иной страной курса. Страны не могут уйти от влияния своего прошлого на настоящее и могут строить свое будущее только на основе настоящего. Ни одна страна не способна начать все «с чистого листа», а эффективность определенных политических мер или вызванных рыночными силами изменений зависит от предшествующих событий.

Ясно также, что не существует никаких простых решений проблем; следовательно, формулирование эффективной стратегии экономического развития и сокращения масштабов нищеты нельзя сравнивать с решением мозаики-головоломки, быстро собирая все ее части воедино. Действительно, существуют такие элементы «мозаики», которые со временем необходимо поместить в нужное место. Оптимальная последовательность мер также должна определяться отдельно для каждой страны, причем в нашем весьма неопределенном мире неизбежно потребуются провести немалую экспериментальную работу.

Собирание «мозаичных» элементов в одно целое потребует высокой степени согласования политики, даже если итоговые результаты в значительной мере отличаются неопределенностью. Для достижения такой согласованности необходимо ясно представлять себе, как связана друг с другом политика в различных сферах и на данный момент и с течением времени. Как отмечалось выше, политика относящихся к изначальному распределению активов связана с политикой инвестиций в человеческий капитал. Более того, политика распределения активов не может преуспеть, если она не будет сопровождаться надлежащей политикой в области цен, кредита, инфраструктуры и создания организационных структур. Эффективность промышленной политики

будет частично зависеть от того, содействует и обеспечивает ли макроэкономическая политика, например, то, чтобы экспортные стимулы не разрушались укреплением реального курса национальной валюты. Наличие потребности в политике оказания социальной помощи и целевых программах сокращения масштабов нищеты будет в целом зависеть от успеха промышленной и макроэкономической политики в части создания новых рабочих мест и обеспечения достойной оплаты труда. В то же время социальные расходы могут облегчить осуществление промышленной политики путем предоставления более образованной и более здоровой рабочей силы. Старение населения, изменение климата и отсутствие продовольственной безопасности создают дополнительные политические проблемы в плане обеспечения устойчивого экономического и социального развития для всего населения.

Национальные стратегии развития должны содействовать достижению согласованности между макроэкономической, отраслевой, экологической и социальной политикой

Национальные стратегии развития должны приспособливать меры по обеспечению такой согласованности к условиям конкретной страны. Не существует готовых схем оптимального решения этой задачи, однако, как отмечается ниже, уроки, извлеченные из прошлого опыта, могут дать представление о направлениях деятельности. Глобализация и формирование общемировых правил ограничили пространство для осуществления национальных стратегий развития; поэтому следует также добиваться лучшей согласованности между формированием политики на национальном и международном уровнях.

## Расширение подхода к макроэкономической политике

Макроэкономическая политика, обеспечивающая снижение экономической незащищенности и масштаба нищеты, должна быть направлена на повышение социальной сплоченности общества с помощью создания производительной занятости, что потребует проведения соответствующей политики, которая должна быть антициклической, стимулирующей инвестиции, а также чувствительной к целям расширения занятости. Это потребует от большинства развивающихся стран гораздо большего, чем они делали за прошедшие десятилетия, а именно более тесной интеграции макроэкономической политики и политики в области развития. Начиная с 1980-х годов макроэкономическая политика стала узконаправленной, уделяющей большое внимание вопросам сдерживания инфляции, бюджетных ограничений и стимулирования роста экспорта, т. е. использующей подход, который, как предполагалось, принесет стабильность и рост экономики, а также сокращение масштабов нищеты посредством эффекта «просачивания». Как обсуждалось выше, эти обещания не были выполнены. Напротив, быстроразвивающиеся восточноазиатские страны интегрировали макроэкономическую политику в более широкую стратегию развития и не подменяли промышленную политику общей либерализацией торговли. Основы более широкого, направленного на развитие подхода к макроэкономической политике можно создать, четко следуя указанным ниже рекомендациям:

Бюджетная политика должна носить антициклический характер и поддерживать создание новых рабочих мест и развитие человеческого потенциала

- В бюджетной политике приоритет должен отдаваться расходам на цели развития, включая инвестиции в образование, здравоохранение и инфраструктуру. Это будет также означать использование таких инструментов фискальной политики, как налоговые льготы, налоговые скидки на ускоренную амортизацию основного капитала и субсидии для стимулирования инвестиций в производственный сектор.

- Макроэкономическая политика должна проводиться исходя из антициклических правил<sup>13</sup>. Это может предусматривать плановые бюджетные параметры, которые не будут зависеть от краткосрочных колебаний темпов экономического роста (так называемые правила структурного бюджета), а также фонды стабилизации товарных рынков. Такие правила эффективно применялись в Чили в течение последних двух десятилетий. Эффективное управление такой антициклической политикой является лишь одним из элементов гораздо более весомых показателей роста и макроэкономической стабильности Чили по сравнению с другими странами Латинской Америки (Fiess, 2002; French-Davis, 2006).
- В странах с открытыми счетами движения капиталов осуществление антициклической кредитно-денежной политики становится все более сложным. Пространство для маневра в этой области можно увеличить путем введения мер по контролю и регулированию международных потоков капитала, а также операций национального финансового сектора. Таким странам, как Чили и Малайзия, удалось следовать этому курсу в течение определенного периода времени, причем с некоторым успехом.
- Как показывает опыт стран Восточной Азии, кредитно-денежная политика должна координироваться с политикой в финансовом секторе и с промышленной политикой, включая схемы целевого и субсидированного кредитования и управляемые процентные ставки, с тем чтобы напрямую воздействовать на инвестиции и сбережения. Надлежащая комбинация этих направлений политики может применяться целенаправленно для стимулирования инвестиций в определенные отрасли и в определенные периоды времени, причем особенно в тех секторах, в которых существует наибольший потенциал для повышения квалификации, извлекая выгоду из экономии масштаба и повышая производительность труда и увеличивая, таким образом, коэффициент окупаемости инвестиций.
- Такие меры могут задать тон для другого типа политики в сфере конкуренции, которая вместо стимулирования конкуренции ради самой конкуренции стремится использовать ее для содействия диверсификации и развития.
- Поддержание конкурентных курсов обмена национальной валюты считалось основным фактором стимулирования роста и диверсификации. Заниженный реальный валютный курс сокращает затраты на оплату труда и повышает конкурентоспособность экспорта продукции трудоемких отраслей. Однако, как показывают эмпирические данные, это не «приговаривает» страны к постоянному сохранению их специализации на низкотехнологическом экспорте; наоборот, последовательный политический курс будет стимулировать диверсификацию экспорта в более высокотехнологичные продукты (Rodrik, 2007a; Cornia, 2006; Osampo and Vos, 2008). Это требует переосмысления приоритетности мер по планированию уровня инфляции<sup>14</sup>, которые зачастую приводили к завышению валютного курса, подрывая рост и диверсификацию экспорта (United Nations Conference on Trade and Development, 2003).
- Политика развития сельского хозяйства являлась ключевым фактором успешных стратегий развития стран Восточной Азии. Необходим, однако, более

Контроль за счетом движения капиталов может помочь в расширении пространства в плане проведения антициклической политики

Валютная политика должна поддерживать промышленную политику

Сельскохозяйственная политика должна быть интегрирована в более широкую стратегию развития

<sup>13</sup> См. публикации Osampo (2008) и Osampo and Vos (2008, chap. IV), в которых этот подход обсуждается более подробно; в этой связи см. также публикацию Cornia, ed. (2006).

<sup>14</sup> Данные по многим странам содержатся в публикации Epstein and Yeldan, eds. (2009).

широкий подход в политике развития сельского хозяйства с основным акцентом на доступ к земле, услугам распространения опыта, более качественным исходным ресурсам, кредитам и сельской инфраструктуре, с тем чтобы обеспечить наличие у фермеров более крупных и более предсказуемых товарных излишков и доходов, а также наличие исходных ресурсов для агропромышленного развития. Механизмы страхования урожая от погодных условий, которые недавно начали применяться в развивающихся странах в целях защиты доходов фермеров, были проанализированы и расценены как более эффективные, чем в том случае, когда они включаются в более широкую стратегию развития сельского хозяйства (United Nations, 2008, chap. III; Linnerooth-Bayer and Mechler, 2007).

### Интеграция политики в социальной сфере, на рынке труда и в промышленности

Примеры успешной промышленной политики не только представляли собой согласованный набор политических мер в отношении торговли, валютных курсов, процентных ставок, выделения кредитных средств, предоставления субсидий, ценообразования и предоставления инфраструктурных возможностей, но были также интегрированы в более широкую программу социального развития. В рамках менее успешных процессов промышленного развития, таких как процессы в странах Латинской Америки в период замещения импорта внутренним производством недостаточно внимания обращалось на неравенство доходов, что ограничивало размер внутреннего рынка и, следовательно, развитие защищаемых отраслей промышленности.

В будущем отсутствие согласованности между политикой в социальной сфере, на рынке труда и в промышленности может стать серьезным фактором сдерживания любых усилий в области развития. Более серьезный акцент на технологическую составляющую производства и экспорта требует более квалифицированной рабочей силы и, следовательно, обеспечения постоянного повышения показателей образования и улучшения состояния здоровья.

Национальные стратегии развития могут оказаться полезными в выработке такой политики на рынке труда, которая служила бы целям как экономического, так и социального развития. Обсуждения касательно политики в отношении рынка труда зачастую довольно узко концентрируются на возможных компромиссах между степенью охраны труда и установленной оплатой труда, с одной стороны, и конкурентоспособностью промышленного сектора, с другой. Высокозатратная практика найма и увольнения, а также жесткие ставки оплаты труда, зафиксированные в трудовом законодательстве и защищающие права работников формального сектора, рассматривались как препятствия на пути повышения конкурентоспособности и создания в формальном секторе развивающихся стран новых рабочих мест. Такие взгляды привели к тому, что вопрос «повышения гибкости рынка труда» занял достаточно высокое место в повестке дня Вашингтонского консенсуса<sup>15</sup>.

Несогласованность между политикой в промышленности, на рынке труда и в социальной сфере может помешать экономическому росту в долгосрочной перспективе

<sup>15</sup> Вопрос «повышения гибкости рынка труда» не вошел в контрольный перечень первоначальной программы Вашингтонского консенсуса (Williamson, 1990), однако в силу повышения важности этого вопроса в течение 1990-х годов он занял заметную позицию в контрольном перечне, который иногда называют программа Вашингтонского консенсуса плюс (Rodrik, 2007b).

При этом, однако, смежные реформы рынка труда не сопровождались ускорением темпов роста занятости, особенно в странах со значительной степенью недоиспользования рабочей силы и столь же высокой степенью «деформализации» экономики и ненадежности рабочих мест, что характерно для большинства развивающихся стран<sup>16</sup>. В более общем плане сохранение узкого акцента на охрану труда и вопросы конкурентоспособности, как правило, не является оптимальным способом достижения сбалансированных результатов — такого баланса, при котором бизнес может выигрывать от повышения производительности, а работники могут выигрывать от расширения возможностей трудоустройства и гарантированного дохода. Как отмечалось выше, макроэкономическая политика может негативно повлиять на условия занятости, в то время как низкий уровень оплаты труда, неадекватная социальная защита и отсутствие доступа к услугам образования и здравоохранения обычно негативно влияют на производительность труда.

Способы достижения оптимального баланса должны определяться исходя из особенностей каждой страны; тем не менее в согласованной на международном уровне программе обеспечения достойной работы четко изложены принципы сбалансированного политического подхода. Более того, эти принципы должны помочь в формировании основы для применения «активных» политических мер на рынке труда для прямого содействия созданию новых рабочих мест и повышения возможностей устроиться на работу, а также производительности труда с помощью программ повышения квалификации, а также «пассивных» политических мер на рынке труда, направленных на обеспечение надлежащей защиты прав работников (например, посредством страхования на случай безработицы, политики поддержания доходов, установления трудовых норм и адекватного уровня оплаты труда).

Надлежащая политика в отношении рынка труда может также выступать в качестве «встроенных стабилизаторов» и, следовательно, в качестве антициклических стратегий. Например, достойный уровень оплаты труда может защитить от слишком резкого падения совокупного спроса даже при снижении инвестиционного спроса со стороны бизнеса. Аналогичным образом, компенсации при увольнении и пособия по безработице могут защитить спрос в условиях экономического спада, ведущего к безработице.

Такая антициклическая функция в сочетании с политикой, направленной на расширение возможностей для переподготовки и повышение квалификации, особенно важна в современном динамичном мире, где постоянно меняется ассортимент товаров, пользующихся спросом на мировом рынке. Для того чтобы выжить и достичь успеха на динамичных мировых рынках, страна должна непрерывно диверсифицировать и расширять ассортимент продукции, которую она способна производить. Однако такая диверсификация и расширение ассортимента невозможны без соразмерного повышения квалификации рабочей силы.

Более того, удовлетворение потребности в устойчивом развитии должно стать главной задачей социальной и промышленной политики. Выбор инфраструктуры и установление приоритетов по отраслям промышленности (не только в обрабатывающей промышленности, но и в сельском и лесном хозяйстве и энергетике) необходимо согласовывать с задачей одновременного решения проблем по снижению негативных

---

<sup>16</sup> См., например, Howell, ed. (2005); United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2008).

последствий и адаптации к изменению климата и увеличению средств к существованию бедных слоев населения.

## Улучшение доступа к производственным активам и финансированию

Предоставление домохозяйствам с низким доходом доступа к земле и кредитам крайне важно для сокращения масштабов нищеты

Уже широко распространено мнение о том, что социальная политика должна охватывать повышение возможностей малоимущего населения накапливать человеческий капитал путем увеличения государственных расходов на программы в сферах здравоохранения и образования. Выше уже упоминалось о том, что денежные выплаты матерям, увязанные с посещением школы их детьми, обладают потенциалом повышать спрос со стороны домохозяйств на получение школьного образования и посещение матерями и детьми медицинских центров. Однако социальная политика должна также включать более целенаправленные усилия по обеспечению доступа экономически уязвимых домохозяйств и отдельных лиц к земле и финансовым рынкам. Программы земельных реформ, осуществленные в 1990-е годы в Бразилии, Колумбии и Южной Африке, могут служить примерами того, что можно сделать в этом отношении, несмотря на небольшой масштаб и недостаточное финансирование таких программ.

Программы предоставления беднейшему населению доступа к кредитам должны быть включены в более широкую финансовую политику

Либерализация финансового сектора не помогла бедным слоям населения добиться более надежных условий получения дохода; население, обладающее другими активами, включая информацию, образование, землю или денежные средства для предоставления залога, в значительно большей мере смогли воспользоваться преимуществами либерализации финансовых рынков. Расширение доступа беднейшего населения к кредитам потребует осуществления длинного списка скрытых технических регулировок системы. Хотя одним из возможных шагов является стимулирование развития учреждений микрокредитования, в настоящий момент на такие учреждения не приходится даже одного процента кредитов, предоставленных коммерческими банками в Латинской Америке. Согласно аргументам публикации Организации Объединенных Наций (United Nations, 2006a), расширение схем микрокредитования находится в сильной зависимости от развития более широких сетей различных учреждений, таких как кредитные союзы, сберегательные банки, банки развития и специальные ссудные подразделения коммерческих банков. Расширению объемов обычного банковского кредитования бедных слоев населения и, следовательно, созданию действительно всеохватывающей финансовой системы будут способствовать такие меры, как изменение законодательства, допускающее использование движимого имущества в качестве залога, а также механизмов лизинга и факторинга, создание кредитных бюро, использование бюджетных стимулов, поощряющих групповое кредитование, а также более современные процедуры банкротства.

## Программы социальной помощи и социальная защита

Программы социальной помощи могут служить механизмами как предлагаемого, так и реального решения проблемы отсутствия гарантированного дохода

Со временем программы социальной защиты принимают различные формы, начиная с действующих уже длительное время во многих странах программ стимулирования трудовой деятельности и заканчивая недавно получившими популярность программами денежных выплат, которые обсуждались выше. Хотя большинство этих программ были первоначально запущены и применялись в качестве мер помощи пост-фактум людям, пострадавшим от экономического спада, в его преодолении, в последние

годы они все больше используются в качестве упреждающих мер для снижения риска экономической нестабильности для бедных слоев населения.

Многие страны Латинской Америки ввели программы стимулирования трудовой деятельности после того, как прошли через тяготы экономического кризиса. Такие программы предлагают работу уволенным работникам, хотя и по ставкам оплаты труда намного ниже среднерыночных показателей (как правило, около половины средней ставки заработной платы). В большинстве случаев, однако, такие программы были временными и проводились в качестве мер реагирования постфактум. Напротив, индийский «План гарантированного трудоустройства штата Махараштра», который гарантирует занятость в течение 100 дней в году всем желающим, является примером программы стимулирования трудовой деятельности, преобразованной из временного механизма реагирования на уже прошедшие потрясения в полуофициальную схему постоянной занятости.

Аналогичное преобразование мер постфактум в упреждающие меры наблюдается в программах денежных выплат, которые применяются для решения особых задач в области развития, таких как посещаемость детьми школ и использование услуг здравоохранения. Так же как бюджетная поддержка стала более популярной формой предоставления помощи на макроуровне, выплата денежных пособий стала более популярной формой социальной защиты на уровне домохозяйств.

Извечный вопрос относительно схемы и осуществления различных программ социальной помощи и социальной защиты состоит в том, являются ли они наиболее подходящими в качестве универсальной политики или в качестве политики, целевым образом направленной в интересах беднейшего населения. В последние годы наблюдалась тенденция к использованию последнего подхода. Тем не менее программы социальной защиты, предусматривающие целенаправленный или обусловленный подход, подвергаются критике по ряду направлений. В частности, выдвигались аргументы о том, что такой целенаправленный или обусловленный подход вызывает, помимо прочего, порицание в адрес таких программ, которые создают или усиливают поляризацию населения, создают дополнительную административную нагрузку и страдают от утечки средств. В ответ на такую критику было предложено, чтобы меры социальной защиты вместо этого базировались на принципе универсализма. Соответственно были выдвинуты предложения, касающиеся «глобального социального минимума» (International Labour Organization, 2007, Van Ginneken, 2009) и Глобального договора о рабочих местах<sup>17</sup>. Социальная политика должна быть последовательной, чтобы избежать узкой направленности на социальную защиту и целевые меры в отношении беднейшего населения, и склоняться в большей степени в сторону универсализма, решая при этом вопросы перераспределения доходов, накопления человеческого капитала и общественного воспроизводства на уровне семьи или домохозяйства (United Nations Research Institute for Social Development, 2006).

Эффективным способом применения принципа универсализма является создание системы социальной защиты в форме схемы социального обеспечения, в рамках которой все работающие члены общества делают взносы из своего заработка в общий социальный фонд и получают пособия из этого фонда в соответствии с заранее установленными правилами по достижении старости или в случае нужды еще в

Программы обусловленных денежных выплат помогают бедным слоям населения вкладывать средства в человеческий капитал

Универсальные подходы к социальной политике являются более последовательными в плане предоставления социальной защиты населению, чем многочисленные целевые программы

Всеобщая система социального обеспечения может содействовать достижению «глобального социального минимума»

<sup>17</sup> См. резолюцию под названием «Выход из кризиса: Глобальный договор о рабочих местах» («Recovering from the crisis: a Global Jobs Pact»), принятую 19 июня 2009 года Международной конференцией труда Международной организации труда на ее девяносто восьмой сессии.



трудоспособном возрасте. Будучи организованной таким образом, всеобщая система социального обеспечения может также содействовать цели достижения «глобального социального минимума». Достижение «глобального социального минимума», который предусматривает правила начисления пособий, гарантирующих такой минимум, скорее всего потребует притока ресурсов как в рамках страны, так и из-за границы. Кроме того, за счет содействия занятости Глобальный договор о рабочих местах может облегчить создание всеобщей программы социального страхования.

Тем не менее во многих развивающихся странах, где огромное число людей работают в неформальных секторах экономики на пути создания всеобщих программ социального обеспечения стоят труднопреодолимые проблемы. На нынешнем этапе развития этих стран сложнейшей задачей является сбор взносов из заработка таких людей и эффективное распределение пособий. Вследствие этого создание всеобщей системы социального страхования невозможно отделить от достижения динамичного структурного преобразования экономики и проведения активной политики на рынке труда (которая рассмотрена выше), поскольку последняя облегчит осуществление первой, перемещая все больше людей в формальный сектор экономики.

Государствам для эффективного осуществления социальных программ требуется такой же потенциал, как и для эффективной промышленной политики (Memis and Montes, 2008). Любые усилия укрепить потенциал конкретного государства в части осуществления социальной политики должны рассматриваться как составная часть общих усилий в области развития. Данные частному сектору или иностранным компаниям привилегии по предоставлению социальных и базовых услуг могут принести быстрые выгоды, но не освободят государство от обязательства устанавливать стандарты, контролировать и регулировать предоставление таких услуг.

Эффективная социальная политика также требует дееспособных государств

## Переформирование пространства для политического маневра

Распространение программ глобализации, экономической либерализации и бюджетной консолидации вызвали значительное сокращение пространства для политического маневра, имеющегося у развивающихся стран в плане сокращения масштабов нищеты. Внутри стран восстановление такого политического пространства потребует осуществления более широкого спектра направлений макрополитики, таких как восстановление управления счетами движения капиталов, как обсуждалось выше.

Передел границ между теми политическими возможностями, которые необходимо оставить в распоряжении национальных органов власти, и теми, которые необходимо оставить у международных организаций, неизбежен в условиях, когда международное сообщество борется с продолжающимся мировым экономическим кризисом, который посеял сомнения по поводу устойчивости предшествующей модели экономического роста. Предоставление глобальных общественных благ, таких как справедливая многосторонняя торговая система, стабильные и предсказуемые международные финансовые рынки, а также поддержание стабильного глобального климата, потребует формирования внутреннего пространства для политического маневра в обмен на более стабильную и устойчивую экономическую среду для каждой отдельной страны. Кризис продемонстрировал необходимость в скоординированном регулировании финансовой сферы, отсутствие которого способствовало дерегуляторной конкуренции между финансовыми центрами. В области торговли необходимость наличия единообразных торговых правил должна быть сбалансирована с необходимостью содействовать расширению участия в торговле стран с более ограни-

Новые глобальные вызовы еще в большей степени сужают пространство для политического маневра

ченным потенциалом. Также бросается в глаза отсутствие многосторонних механизмов обеспечения более гуманной и взаимовыгодной миграции. Система международной помощи изобилует вызывающими большие издержки случаями дублирования, раздробленности помощи среди доноров и несоответствия такой помощи нуждам и потребностям ее получателей.

Многосторонний прогресс в вопросах смягчения негативных последствий и адаптации к изменениям климата окажет огромное влияние на социально-экономическое развитие на многие годы вперед: изменение климата уже происходит, и многосторонние меры находятся в стадии разработки (причем уже существует большое количество самых разнообразных стратегий в отдельных странах). Эти меры могут ограничить пространство для политического маневра в сфере торговли, финансов, технологий и социального и промышленного развития в обмен (будем надеяться) на расширение потоков технологий и финансовых средств в соответствии с общей целью международного сообщества по искоренению нищеты.

В следующих главах дается оценка тех альтернативных вариантов, которые имеются в наличии для достижения более высокого уровня согласованности политики на национальном и международном уровнях.

Глобальные меры реагирования на изменение климата сформируют пространство для маневра в плане проведения национальной политики



## Глава III

# Переход к новой архитектуре помощи

### Краткий обзор

- Несмотря на то, что международное сообщество согласилось сконцентрировать свои усилия в рамках оказания помощи на сокращении масштабов нищеты, глобальная система помощи стала весьма раздробленной, а ее элементы — в высшей степени разобщенными.
- Появление многочисленных агентств по оказанию помощи с самыми различными целями, а также противоречия между донорами и получателями помощи с точки зрения целей и действий внесли свой вклад в нестабильность помощи и утрату ответственности в этой области, тем самым ослабляя усилия по сокращению масштабов нищеты и стимулированию развития.
- Эффективности оказания помощи можно добиться путем перехода к архитектуре помощи, базирующейся на потребностях и строящейся на новых формах партнерских отношений между донорами и получателями помощи, которые согласуются с национальными стратегиями устойчивого развития. Привлечение ресурсов для создания такой новой архитектуры должно во все большей степени опираться на подходы, найденные в ходе поиска инновационных источников финансирования развития, включая координируемые на международном уровне сборы.

## Введение

За последние 60 лет в системе официальной помощи на цели развития (ОПР) произошли существенные изменения. Сдвиги в доминирующих идеях по вопросам развития, а также в относительной экономической мощи между странами обусловили изменения в механизмах и структурах помощи. Появление серьезных мировых экономических игроков из числа развивающихся стран, а также международного благотворительного сообщества, как ожидается, станет катализатором новой реорганизации, которая уже сейчас оказывает влияние на систему международной помощи. Расширение участия новых игроков; продолжающееся глубокое переосмысление просуществовавших многие десятилетия убеждений по поводу правильных подходов к управлению экономикой; те проблемы, с которыми сталкиваются доноры в расширении необходимых ресурсов помощи; новые вызовы, встающие на пути развития, такие, как изменение климата, с одной стороны, ставят в затруднительное положение всех тех, кто связан с глобальной системой оказания помощи, а с другой — открывают перед ними новые возможности.

В данной главе все эти проблемы рассматриваются для того, чтобы понять сильные и слабые стороны системы международной помощи. В ней дается оценка того,

Подходы к международной помощи изменились в тот момент, когда произошли сдвиги в доминирующих идеях по вопросам развития

Архитектура помощи становится все более фрагментарной

каким образом сама помощь и механизмы ее предоставления повлияли на обеспечение экономического развития и выстраивание партнерских отношений в сфере сотрудничества в интересах развития. Тот факт, что архитектура помощи со временем становилась все более фрагментарной, а ее элементы — все более разобщенными, в значительной степени повлиял на эффективность помощи в целях развития. Если в будущем архитектура помощи станет более эффективной и преодолет сегодняшние проблемы, потребуется фундаментально реформировать способы мобилизации ресурсов по оказанию помощи на цели развития и механизмы предоставления такой помощи.

## Изменения взглядов на помощь в целях развития

Частично совпадающие стимулы деятельности доноров со временем меняются

Стимулы, лежащие в основе предоставления донорами помощи в целях развития, можно разделить на три категории: связанные с развитием, геополитические и гуманитарные. Эти стимулы, которые часто совпадают, со временем подвержены изменениям. Хотя применительно ко всем донорам достаточно сложно делать какие-либо широкие обобщения, можно утверждать, что подход к помощи в целях развития находится под сильным влиянием меняющихся взглядов на сам процесс развития.

Основным препятствием для развития считалась нехватка капитала

В 1950-е и 1960-е годы нехватка капитала рассматривалась как основное препятствие в процессе развития. ОПР могла бы сыграть важную роль в преодолении этого узкого места, особенно в тех случаях, когда основной помехой для роста объема инвестиций становились ограничения на валютно-обменные операции. Содействие в целях развития концентрировалось на предоставлении финансовой и технической помощи для проектов инфраструктуры, включая дороги, мосты, порты и энергосистемы, которые по своей природе требуют долгосрочных, а следовательно, крупномасштабных инвестиций. Поскольку этот период также характеризовался руководящей ролью государства в экономическом развитии, прилагались серьезные усилия в плане помощи странам в создании органов экономического планирования посредством технического сотрудничества и наращивания потенциала, исходя из презумпции того, что правительства в бедных странах стремятся стать «правительствами развития». Тогда считалось, что ОПР сыграет временную роль катализатора на начальных этапах развития до тех пор, пока экономический рост не обеспечит мобилизацию внутренних ресурсов и не облегчит доступ к частным источникам иностранного финансирования.

Как отмечалось в главе I, неудовлетворенность результатами современных стратегий роста 1950-х и 1960-х годов, успех которых зависел от показателей работы правительства, стимулировал смену парадигмы в осмыслении развития. Сложилось мнение о плохом управлении потоками помощи и ее растратах в результате «погони за рентой» со стороны правительственных чиновников и их ближайших помощников. Наращивание потенциала зачастую носило временный характер. При этом для правительств многих развивающихся стран (и особенно стран со средним уровнем доходов) банковское кредитование, в частности, превратилось в привлекательный вариант внешнего финансирования по сравнению с потоками помощи или многосторонним банковским кредитованием, которые часто зависели от ограничительных политических условий. Поскольку потоки частного капитала, как оказалось, четко следовали за экономическими циклами и поскольку условия заимствования резко ухудшились в конце 1970-х годов, многие развивающиеся страны оказались под бременем долгов, которые они были не в состоянии обслуживать. Последовавший далее долговой кризис стал восприниматься как еще один провал усилий в области развития, отражая ошибочность управления налогово-бюджетной сферой и неспособность создать динамичные экспортные отрасли, которые

могли бы сохранить в разумных рамках коэффициент обслуживания долга. Эти события подстегнули также переосмысление международного сотрудничества в области развития. Многосторонние финансовые учреждения ввели программы структурных преобразований, в рамках которых в качестве условия получения новой финансовой помощи на цели развития выдвигалось изменение политического курса, направленное на устранение многих якобы имевших место нарушений функционирования рынков, допущенных правительствами, и обеспечение макроэкономической стабильности на принципах Вашингтонского консенсуса (см. главу I). Доноры, предоставляющие помощь на двусторонней основе, часто обуславливали свою помощь наличием соглашения с Международным валютным фондом (МВФ), т. е. ставили ее предоставление в зависимость от выполнения соответствующих политических условий.

Косвенные социальные издержки изменений в рамках новой парадигмы оказались весьма значительными. Этот фактор наряду с влиянием более ранних проблем, высказывавшихся в 1970-е годы в отношении того, что экономический рост может и не быть достаточным условием для искоренения нищеты (см. главу II), привели к смене акцента в предоставлении помощи на прямую поддержку социальных программ и мер по сокращению масштабов нищеты. Кредитная политика многосторонних банков претерпела такую же смену акцентов. Была ослаблена роль диверсификации инфраструктуры и экономики. В общем и целом система предоставления помощи, все дальше отходившая от поддержки широкомасштабных преобразующих процессов развития, становилась все более узконаправленной на решение проблем нищеты и социальной сферы. Причем такое сужение акцентов было лишь частично преодолено посредством осуществления программ, зафиксированных в Целях развития тысячелетия и Документах по стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН).

Вышеуказанные сдвиги были заметны в отраслевом распределении помощи со стороны крупных стран-доноров, входящих в Комитет содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)<sup>1</sup>. Как показано в таблице III.1, доля ОПР, выделенной на социальную инфраструктуру и услуги, выросла со среднего показателя в 21 процент в период 1970–1979 годов до 34 процентов в 2000–2008 годы. Увеличилась также доля списания долгов и гуманитарной помощи. Это произошло за счет поддержки программ общей направленности, а также за счет поддержки развития экономической инфраструктуры и производственного сектора<sup>2</sup> (включая поддержку сельского хозяйства). Совокупная доля этих ранее доминировавших направлений помощи сократилась с 50–60 процентов в 1970-е и 1980-е годы до примерно 30 процентов в 2000-е годы.

Социальные издержки изменений в рамках новой парадигмы оказались весьма значительными

Снизилась доля ОПР в поддержке развития экономической инфраструктуры и производственного сектора

- 1 Комитет содействия развитию является главным органом ОЭСР, который занимается вопросами, касающимися сотрудничества с развивающимися странами. В число стран-доноров КСР входят: Австралия, Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Республика Корея (член с 1 января 2010 года), Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония и Комиссия Европейского союза. К странам-донорам, не входящим в КСР, но сообщающих туда данные о предоставляемой помощи относятся Венгрия, Израиль, Исландия, китайская провинция Тайвань, Кувейт, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Объединенные Арабские Эмираты, Польша, Республика Корея (до 2010 года), Саудовская Аравия, Словакия, Словения, Таиланд, Турция, Чешская Республика и Эстония.
- 2 Что касается влияния распределения государственных инвестиций в Лаосской Народно-Демократической Республике, см. публикацию Memis, Montes and Weeratunge (2006).

Таблица III.1

**Распределение по секторам чистых сумм ОПР странами — членами КСР, как доля в общем объеме ОПР<sup>а</sup>**

Сектор	Доля (в процентах)			
	1970–1979 годы	1980–1989 годы	1990–1999 годы	2000–2008 годы
Социальная инфраструктура и услуги	21,27	25,22	26,94	33,96
Экономическая инфраструктура и услуги	12,31	19,05	19,79	13,03
Производственные секторы (включая межотраслевые программы)	20,18	23,95	16,28	13,31
Поддержка цен на сырьевые товары/содействие общим программам	19,52	15,86	9,96	4,59
Облегчение долгового бремени	4,22	2,58	10,31	16,08
Гуманитарная помощь	0,93	1,72	4,72	6,28
Административные издержки доноров	..	2,32	4,48	5,14
Поддержка неправительственных организаций	..	1,41	1,31	2,85
Беженцы, находящиеся в странах-донорах	..	..	0,91	2,32
Нераспределенные/неоговоренные средства	21,57	7,88	5,27	2,44

**Источник:** База данных Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР).

<sup>а</sup> Средние показатели за период.

## Комплексная и фрагментарная архитектура помощи

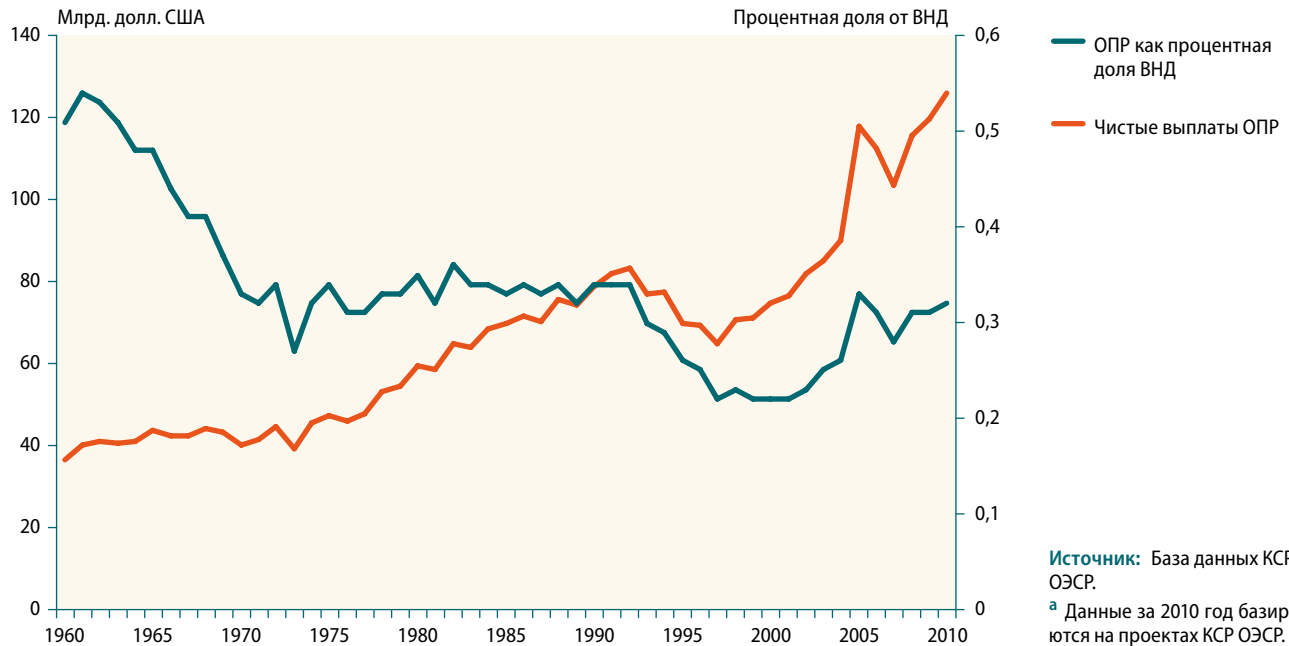
Смена целей и механизмов оказания помощи создает все более фрагментарную и в высшей степени разобленную архитектуру помощи, которая, охватывая четкие и осязаемые цели стран-получателей в конкретных областях, не способна, тем не менее, обеспечить эффективность системы в целом. Эффективность помощи была признана недостаточной по целому ряду аспектов: будучи вполне достаточными для некоторых условий, потоки средств не соответствовали потребностям в других условиях; предоставление помощи стало в высшей степени фрагментарным, увеличивая, таким образом, транзакционные издержки; для многих стран-получателей потоки ресурсов имели тенденцию к нестабильности, усложняя, таким образом, процессы составления бюджета и осуществления различных проектов в области развития; политическая обусловленность привела к снижению ответственности стран и эффективного использования ресурсов.

## Достаточна ли помощь?

Большинство доноров не достигли долгосрочного целевого показателя объема ОПР на уровне 0,7 процента от валового национального дохода (ВНД)

Рост числа доноров далеко не обязательно означает увеличение объема помощи. Средний размер программ оказания помощи сократился (см. ниже). Доноры КСР, т. е. основные поставщики ОПР, за последние 50 лет постепенно увеличивали объем выделяемых средств ОПР в абсолютном выражении. В течение 1990-х годов после распада Советского Союза отмечалось снижение объемов помощи, отражая значимость геополитических факторов влияния на предоставление помощи, а затем — в 2000-е годы — вновь наблюдался процесс восстановления. Тем не менее потоки помощи, выраженные в виде доли ОПР в валовом национальном доходе (ВНД) доноров, имеют тенденцию к снижению с 1960-х годов, опустившись с высшего уровня в 0,54 процента в 1961 году до низшего уровня в 0,22 процента в конце 1990-х годов (см. диаграмму III.1). За последние 10 лет показатель доли ОПР в ВНД стран-доноров несколько поднялся, и в 2010 году, по имеющимся оценкам, достиг 0,35 процента. При этом, однако, восстановление потоков помощи в значительной мере связано с облегчением долгового бремени (Addison, Arndt

Диаграмма III.1

Тенденции в распределении средств ОПР со стороны членов КСР ОЭСР, 1960–2010 годы<sup>а</sup>

and Tarp, 2010), что противоречит принципу, согласованному в рамках Монтеррейского консенсуса Международной конференции по финансированию развития (United Nations, 2002) о том, что ресурсы на цели облегчения долгового бремени должны выделяться в дополнение к традиционной помощи (пункт 51). Недавнее увеличение общего объема потоков помощи из стран — членов КСР оказалось далеко не достаточным для достижения долгосрочного целевого показателя Организации Объединенных Наций на уровне 0,7 процента от ВВП.

Разрыв между взятыми и выполненными обязательствами по содействию достижению Целей развития тысячелетия начинает ощущаться особенно остро в условиях, когда раздаются призывы выделить беднейшим странам дополнительную помощь, чтобы дать им возможность решить проблемы продовольственной безопасности и изменения климата. Тот факт, что наибольший разрыв между взятыми и выполненными обязательствами по оказанию помощи наблюдается в отношении Африки, отражает сохранение неравенства в распределении потоков помощи, причем отнюдь не в пользу стран с низким уровнем дохода. На диаграмме III.2 показано, что в 2006–2007 годах 10 процентов населения развивающегося мира (за исключением Индии и Китая), проживавшего в беднейших странах, получало 14 процентов всей двусторонней ОПР, что слегка выше их соответствующей доли в 2000–2001 годах. В целом двусторонняя помощь со стороны стран — членов КСР не сильно концентрируется на беднейших странах. И наоборот, многосторонняя помощь, на которую приходится примерно одна пятая объема ОПР со стороны членов КСР, демонстрирует более серьезный сдвиг в сторону беднейших стран (United Nations, 2009с).

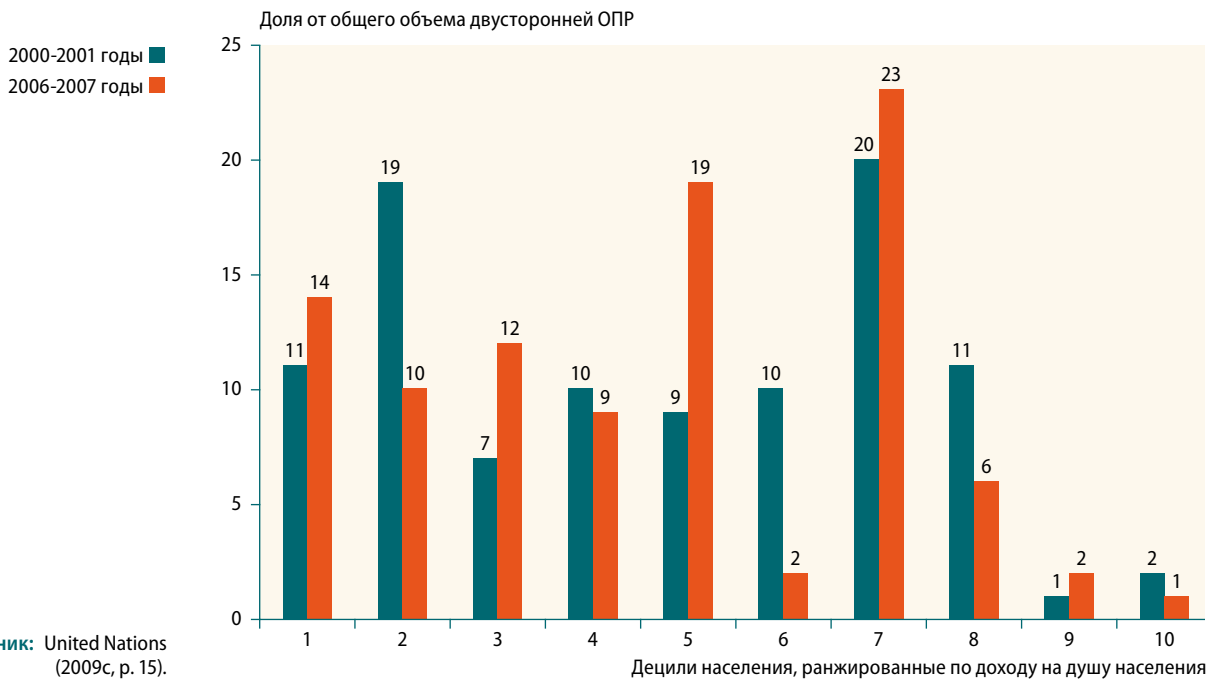
На страны — члены КСР приходится примерно 90 процентов от общего объема ОПР. В последнее время свою роль в качестве доноров расширили некоторые страны,

Наибольший разрыв между взятыми и выполненными обязательствами по оказанию помощи наблюдается в отношении Африки



**Диаграмма III.2**

**Распределение двусторонней ОПР со стороны КСР для развивающихся стран в разбивке по децилям населения, ранжированным по ВВП на душу населения, 2000–2001 и 2006–2007 годы (в процентах)**



Наблюдается увеличение объемов помощи от стран, не входящих в КСР

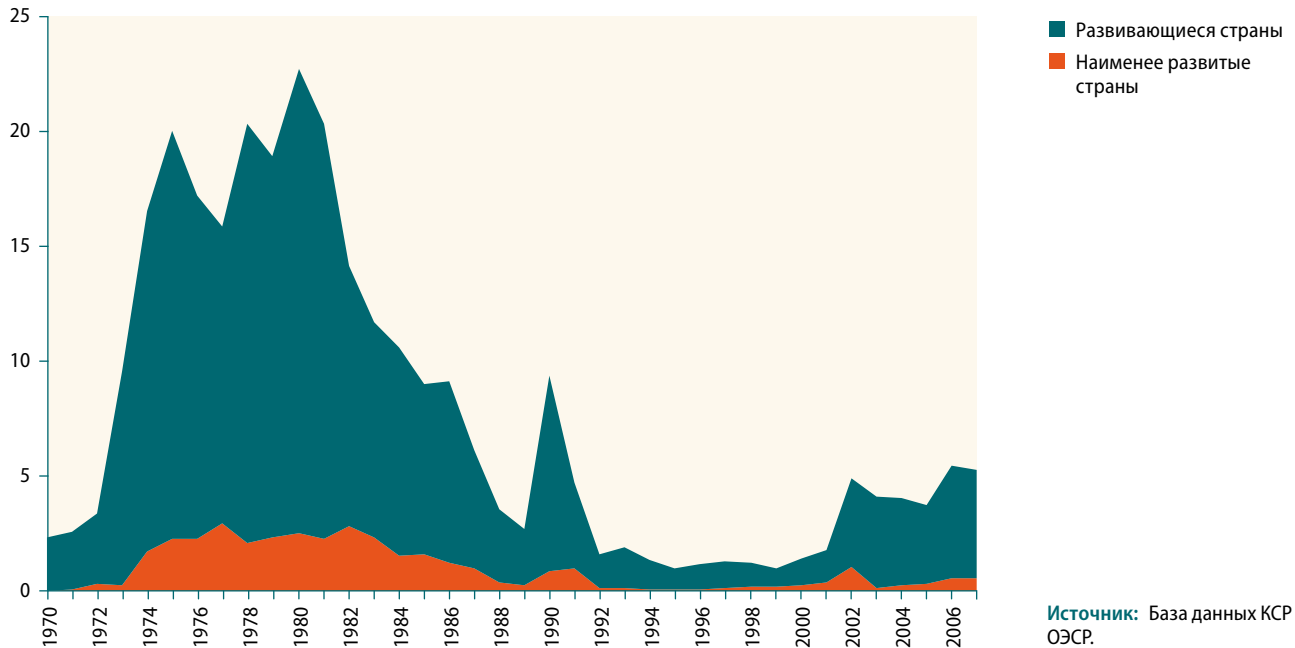
не входящие в члены КСР, включая такие быстроразвивающиеся страны, как Китай, Бразилия и Индия. Это — далеко не новое явление. Недавно Китай расширил сферу предоставления своей внешней помощи на страны с низкими доходами, в частности на Африку, однако ранее — в 1960-е и 1970-е годы, т. е. в разгар холодной войны — он также предоставлял значительные объемы внешней помощи, в том числе на финансирование проектов инфраструктуры в ряде регионов Африки. Некоторые страны-экспортеры нефти за последнее десятилетие существенно увеличили объем своей ОПР вследствие роста мировых цен на нефть, как они уже делали в течение 1970-х и 1980-х годов. На диаграмме III.3 показано не только недавнее увеличение потоков помощи со стороны не входящих в КСР стран в течение 2000-х годов, но также отмечено то, что в реальном выражении эти потоки оказались значительно ниже объемов помощи на цели развития по линии Юг–Юг, предоставлявшихся в 1970-е годы.

К наиболее активным, не входящим в КСР странам-донорам относятся Венесуэла (Боливарианская Республика), Индия, Китай и Саудовская Аравия, при этом растет также вклад со стороны Бразилии, Республики Кореи, Таиланда и Турции. В 2008 году Республика Корея увеличила свой бюджет на цели ОПР на 31,5 процента, что в абсолютном выражении превосходит бюджеты на цели помощи таких стран — членов КСР, как Греция, Новая Зеландия и Португалия (United Nations, 2010)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> World Council of Churches (1958), «Minutes and reports of the eleventh meeting of the Central Committee of the World Council of Churches: Nyborg Strand, Denmark, August 21-29, 1958» (Geneva), appendix XIV, pp. 124-125.

Диаграмма III.3

ОПР, предоставляемая странами, не входящими в КСР, 1970–2007 годы (млрд. долл. США)



Источник: База данных КСР ОЭСР.

Основными получателями помощи по линии Юг–Юг со стороны доноров, не входящих в КСР, являются страны Азии и Африки. Однако доля Африки значительно сократилась в период 2000–2007 годов по сравнению с предшествующими десятилетиями. Объем ОПР, направляемый странам с низким уровнем доходов со стороны не входящих в КСР доноров, не превышает объем, предоставляемый членами КСР [Organization for Economic Cooperation and Development, Development Cooperation Directorate (DCD-DAC), 2010].

ОПР, поступающая от стран, не входящих в КСР, не обязательно в большей степени концентрируется на странах с низкими доходами

Несмотря на то что еще большая неопределенность наблюдается в отношении количественного вклада в процессы развития со стороны частных фондов и международных неправительственных организаций, они стали весьма заметными игроками в плане оказания помощи на цели развития, особенно в конкретных областях, таких как услуги здравоохранения. По оценкам «Индекса глобальной филантропии и денежных переводов» 2009 года (Hudson Institute, Center for Global Prosperity, 2009) иностранная помощь развивающимся странам, финансируемая частными фондами, неправительственными программами и индивидуальными донорами в странах ОЭСР, составляла 49 млрд. долл. США в 2007 году.

Заметными участниками процессов развития стали частные фонды и международные неправительственные организации

Даже если сложить вместе потоки помощи, идущие от стран КСР, стран, не входящих в КСР, и частных источников, общий объем помощи все равно останется на уровне, намного ниже целевого показателя ОЭСР в 0,7 процента от ВВП. Таким образом, встает вопрос, является ли достаточным уровень помощи? Если сравнивать его с объемом в рамках политических обязательств, то он явно таковым не является. Происхождение этого целевого показателя уходит своими корнями более чем на полвека назад. Впервые он был предложен в 1958 году Всемирным советом церквей, который выдвинул аргумент о том, что только при значительной помощи развитых стран более бедные народы смогут осуществить свои планы в области развития и смогут «избежать гуманитарных

Введение целевого показателя обязательств в области помощи в виде процентной доли от ВВП было изначально предложено Всемирным советом церквей

катастроф, которые обрушатся на них при невыполнении таких планов»<sup>4</sup>. По оценкам Всемирного совета церквей, на эти цели должно выделяться не менее 1 процента национального дохода богатых стран, при этом ожидалось, что примерно 0,3 процента от ВНД может поступить из частных источников, а 0,7 процента должны предоставляться в форме официальных субсидий и льготных займов. Этот показатель впоследствии поддерживали такие влиятельные экономисты, как Пол Розенштайн-Родан и Холлис Ченери, независимо друг от друга оценившие, что объем иностранной валюты (рассчитанный как разница между запросами на капитальные инвестиции и внутренними сбережениями), который необходим для достижения развивающимися странами запланированных темпов роста на уровне 5 процентов в год, составит примерно 10 млрд. долл. США. Эта сумма оказалась равной 1 проценту от суммарного ВНД развитых стран в 1961 году<sup>5</sup>. Хотя данный показатель базируется на довольно простой оценке, сделанной более 50 лет назад и хотя радикально изменился характер глобальных проблем в области развития, целевой показатель объема помощи в 0,7 процента от ВНД стран-доноров остается признанным на международном уровне и по сей день. Такое признание, вероятно, обусловлено тем фактом, что этот целевой показатель никогда не был достигнут, а потребности беднейших стран остаются весьма значительными.

Сохраняет ли сегодня свою актуальность глобальный целевой показатель оказания помощи?

Тем не менее существует множество причин для пересмотра этого целевого показателя. Во-первых, по-видимому, не имеет особого смысла рассчитывать потребности финансирования одной группы стран как фиксированную долю во многом не связанного с ними суммарного показателя другой группы стран. Во-вторых, первоначальная оценка необходимого уровня ОПР базировалась на том допущении, что вся предоставляемая помощь будет содействовать инвестициям, а все инвестиции будут вести к пропорциональному росту доходов. Связанные с этим доказательства не так уж убедительны (см. ниже). Более того, как отмечалось выше, мотивации выделения помощи с течением времени изменились и основной акцент переместился далеко от содействия исключительно экономическому росту. В-третьих, весьма вероятно, что потребности будут меняться с течением времени и будут определяться конкретными местными условиями. В сравнительно недавнем исследовании, финансируемом Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) (United Nations Millennium Project, 2005), была сделана попытка оценить объемы помощи, необходимые для выполнения Целей развития тысячелетия, исходя из потребностей получателей, в результате которой был получен показатель в 0,54 процента от ВНД богатых стран. Однако эти оценки базировались на оценке потребностей лишь нескольких стран, и весьма сомнительно с учетом разнообразия национальных условий, что общие потребности в помощи можно получить путем «масштабирования» финансовых потребностей нескольких отдельных стран. Кроме того, следует задать себе вопрос о том, каким образом можно включить сюда другие потребности стран-получателей, для удовлетворения которых может потребоваться дополнительная поддержка по линии ОПР, например потребности, связанные с продовольственной безопасностью, изменением климата и экстренной помощью в случае природных бедствий.

Резюмируя, можно сказать, что отсутствие адекватных оценок потребностей, а также тот факт, что действующий целевой показатель был определен фактически неза-

<sup>4</sup> World Council of Churches (1958), «Minutes and reports of the eleventh meeting of the Central Committee of the World Council of Churches: Nyborg Strand, Denmark, August 21-29, 1958» (Geneva), appendix XIV, pp. 124-125.

<sup>5</sup> По вопросу о пересчете исходного целевого показателя в 0,7 процента см., например, публикацию Clemens and Moss (2005).

висимо от потребностей получателей в сложившихся на данный момент условиях, весьма затруднительно дать оценку того, являются ли достаточными текущие уровни ОПР. Таким образом, хотя доля ОПР в ВНД может все еще выступать актуальным показателем бюджетных приоритетов стран-доноров, а также их возможностей вносить вклад в международное развитие, этот показатель тем не менее не вносит ясность в абсолютный объем необходимых потоков помощи.

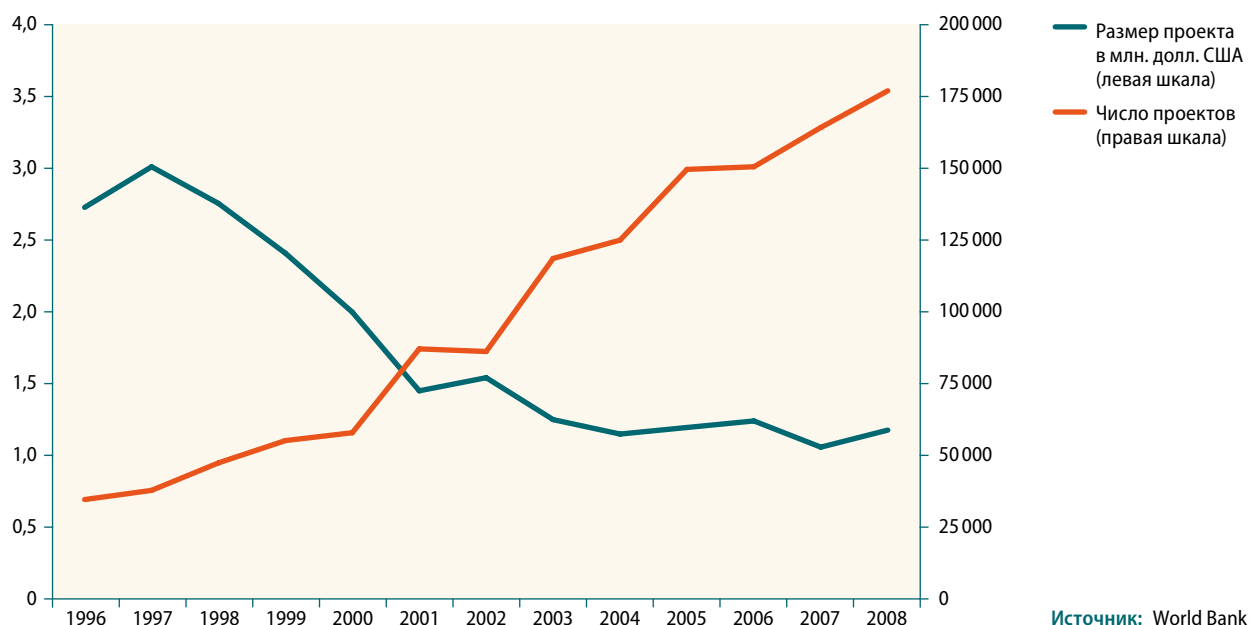
## Фрагментарность помощи

Только что описанные тенденции потоков ОПР стали причиной растущей фрагментарности архитектуры помощи в условиях значительного некоординируемого увеличения числа направлений помощи, доноров и механизмов. Это еще более усложняет определение достаточности объемов помощи. Число доноров выросло в геометрической прогрессии, в то время как средний размер проектов по оказанию помощи значительно сократился. По оценке Всемирного банка (2007 год), в 2006 году донорская поддержка развития охватывала свыше 60 000 осуществляемых на тот момент проектов, при этом некоторые страны-партнеры участвовали более чем в 1000 видах деятельности, финансируемых из средств доноров, принимали у себя более 1000 делегаций в год и ежегодно составляли по 2 400 отчетов о ходе выполнения проектов. Диаграмма III.4 показывает, что в странах с низким уровнем доходов по мере увеличения числа проектов их средний размер уменьшается. Так, Объединенная Республика Танзания осуществляет свыше 700 проектов по развитию с внешним финансированием, а в 2005 году правительство приняло у себя свыше 540 делегаций доноров. По сравнению с 1960-ми годами среднее число официальных доноров (как двусторонних, так и многосторонних) на одну стра-

В связи с ростом количества проектов снизился средний размер проектов по оказанию помощи

Диаграмма III.4

**Число и средний размер проектов по оказанию помощи в странах с низким уровнем доходов, 1997–2008 годы**



Источник: World Bank (2007).

ну возросло в три раза; при этом с 1990 года число стран, в которых активно работают более 40 двусторонних и многосторонних доноров, возросло с нуля до более 30 (там же).

К этому растущему числу доноров добавляются новые поставщики помощи из числа стран Юга, неправительственные организации и частные фонды. По линии Юга практически вся двусторонняя помощь на цели развития предоставляется в форме ссуд и субсидий под конкретные проекты, каждая из которых имеет собственные механизмы и процедуры (см. вставку III.1). По линии международной благотворительной

### Вставка III.1

#### Сотрудничество в области развития по линии Юг–Юг

##### *Основные тенденции*

Сотрудничество по линии Юг–Юг включает финансовые потоки, такие как ссуды и субсидии на инвестиционные проекты и программы по развитию социальной сферы и инфраструктуры, обмен опытом, передачу технологий и знаний, преференциальный доступ на рынок, а также поддержку и инвестиции в торговой сфере.

По линии Юга практически вся двусторонняя помощь на цели развития предоставляется в форме ссуд и субсидий под конкретные проекты. Более конкретно, около 90 процентов сотрудничества в области развития по линии Юг–Юг осуществляется в форме проектного финансирования и технической помощи, а примерно 10 процентов — в виде поддержки баланса платежей или бюджета, хотя некоторые доноры в будущем планируют перейти в большей мере на программный подход. Многие доноры и многосторонние кредиторы из стран Юга предоставили средства для снижения долгового бремени бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ), и, хотя не все средства предоставлялись в строгом соответствии с условиями режима БСКЗ, некоторые страны списали значительные объемы задолженности таким странам.

Активизация регионального сотрудничества и интеграции выступает серьезным катализатором сотрудничества в области развития по линии Юг–Юг. Подавляющая доля сотрудничества по линии Юг–Юг осуществляется внутри соответствующего региона для поддержки региональных интеграционных инициатив. Африканский союз, Новое партнерство в интересах развития Африки<sup>a</sup>, сотрудничество в формате Ассоциация государств Юго-Восточной Азии плюс три и Карибское сообщество (КАРИКОМ), среди прочих, являются важнейшими платформами содействия обменов по линии Юг–Юг посредством региональных и межрегиональных партнерств, укрепляя при этом экономическую интеграцию. Страны Юга могут помогать друг другу не только в финансовом плане, но и во многих жизненно важных областях, включая, например, разработку стратегий развития и совместного использования для взаимной выгоды опыта в области развития, накопленного за последние десятилетия.

Многие участники сотрудничества в области развития по линии Юг–Юг имеют программы, которые совместно финансируются в рамках трехстороннего сотрудничества, в силу чего доноры Комитета содействия развитию (КСР) финансируют проекты, осуществляемые организациями стран Юга. Поскольку считается, что развивающиеся страны, предлагающие программы сотрудничества в области развития по линии Юг–Юг, имеют надлежащий опыт для удовлетворения потребностей развивающихся стран, трехстороннее сотрудничество в области развития носит в основном технический характер.

##### *Координация на уровне отдельных стран*

На данный момент между донорами официально не оформлен порядок согласования процедур, связанных с осуществлением сотрудничества по линии Юг–Юг. Исключением из это-

<sup>a</sup> Документ A/57/304, приложение.

го правила является координация действий, достигнутая между учреждениями арабских стран (Фонд развития Абу-Даби (ФРАД), Арабский банк экономического развития в Африке (АБЭРА), Исламский банк развития (ИСБР), Кувейтский фонд арабского экономического развития (КФАЭР), Фонд международного развития ОПЕК и Саудовский фонд развития (СФР)), и осуществляемая с помощью Арабской координационной группы и механизмов совместного финансирования проектов. Например, арабские организации, делающие пожертвования, приняли единый порядок закупок.

На региональном уровне существует определенная степень координации между некоторыми поставщиками Юга и донорами Севера. Например, Малайзия, Сингапур и Таиланд координируют свою деятельность с Исламским банком развития, учреждениями Организации Объединенных Наций и Японией в части региональных инициатив в Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике, Мьянме и Вьетнаме, часть из которых имеют отношение к механизму трехстороннего сотрудничества. Комитет содействия развитию ОЭСР поддерживает связь с двусторонними поставщиками стран Юга в целях согласования и/или поддержки сформулированной в рамках КСР передовой практики в сфере развития, которая включает настоятельную просьбу относительно более активного участия этих поставщиков в процессах разработки политики, а также оказания ими влияния на итоговые результаты такой политики. Тем не менее, как правило, лишь немногие поставщики стран Юга принимают непосредственное участие в диалоге по вопросам макроэкономической или социальной политики с правительствами стран осуществления программ и весьма редко участвуют в национальных координационных совещаниях доноров, которые обычно проводятся совместно с донорами — членами КСР.

### *Проблемы в области эффективности помощи*

В адрес поставщиков стран Юга постоянно раздаются призывы взять на себя некоторые обязательства стран-доноров, которые оговорены в Парижской декларации 2005 года по повышению эффективности внешней помощи и Аккрской программе действий 2008 года<sup>b</sup> — наиболее важных международных соглашениях по вопросам эффективности помощи. По состоянию на сегодняшний день к этим договоренностям присоединились 111 стран, не входящих в КСР. Однако, несмотря на большое число стран-партнеров, подписавших Парижскую декларацию и Аккрскую программу действий, эти документы до сих пор воспринимаются как повестка дня, принятая странами-донорами Севера. Существует широко распространенное мнение о том, что сотрудничество в области развития по линии Юг–Юг возникло в особом историческом контексте с определенными характеристиками по сравнению с официальной помощью в целях развития (ОПР). Сотрудничество по линии Юг–Юг признается как совместное предприятие народов и стран Юга, родившееся в результате коллективного опыта и симпатий, базирующееся на общих целях и солидарности и руководствующееся принципами уважения национального суверенитета и ответственности стран и отсутствия каких-либо условий в связи с предоставлением помощи. Движение в направлении выполнения целевых показателей Парижской декларации может означать, что снизятся некоторые выгоды от оказания помощи на цели развития по линии Юг–Юг для стран осуществления программ, а курс на оказание помощи в большей мере в рамках программ может означать сокращение прямого проектного финансирования, доступного для инфраструктурных проектов. Освобождение от увязки помощи на цели развития может потенциально привести к более медленному осуществлению проектов, если процедура конкурентных торгов окажется слишком длительной.

Тем не менее некоторые политические ориентиры программы повышения эффективности помощи регулируются универсальными ценностями, связанными с вопросами международного сотрудничества в целях развития. К этим ценностям относятся уважение

<sup>b</sup> Документ A/63/539, приложение.

руководящей роли и ответственности на национальном уровне, а также взаимная подотчетность, при которой поставщики в рамках сотрудничества и их партнеры подотчетны друг перед другом за достигнутые результаты развития. Это было коллективно признано странами Юга в ходе Конференции высокого уровня по сотрудничеству Юг–Юг, состоявшейся в Найроби в декабре 2009 года, которая подчеркнула необходимость повышения эффективности сотрудничества в области развития по линии Юг–Юг путем дальнейшего укрепления взаимной подотчетности и обеспечения большей прозрачности, а также координации инициатив в рамках сотрудничества с другими проектами и программами на местах в соответствии с национальными планами и приоритетами в области развития. Хотя индикаторы, зафиксированные в Парижской декларации, невозможно применить в полном объеме, некоторые из них могут служить в качестве важных точек отсчета для сотрудничества в области развития по линии Юг–Юг. В этой связи существует необходимость в создании платформы для тех стран Юга, которые способны взять на себя руководящую роль в разработке таких критериев, принимая во внимание программу повышения эффективности оказываемой помощи.

### *Поддержка принципа многосторонних отношений и развития*

Финансирование сотрудничества в области развития по линии Юг–Юг представляет собой важное дополнение к потокам ОПР. На фоне глобальных экономических потрясений существуют явные указания на то, что глобальное сотрудничество в области развития в ближайшие годы будет функционировать в условиях все более ограниченных бюджетов помощи. В то же время, как ожидается, сотрудничество в области развития по линии Юг–Юг продолжит свой рост. Например, система Организации Объединенных Наций, будучи важным каналом сотрудничества в области развития по линии Юг–Юг, в последние годы стала свидетелем значительного роста вкладов в объем помощи от стран, не входящих в КСР. В 2007 году эти страны внесли в систему развития Организации Объединенных Наций 708 млн. долл. США, что соответствует росту на 220 процентов по сравнению с 2004 годом и на 57 процентов — по сравнению с 2005 годом. Если такие темпы сохранятся, то это будет вклад в поддержку усилий развивающихся стран по выполнению согласованных на международном уровне целей в области развития, включая Цели развития тысячелетия.

Кроме обеспечения дополнительных потоков помощи, сотрудничество в области развития по линии Юг–Юг открывает для развивающихся стран важный канал по наращиванию потенциала. Опыт и технологические решения в различных развивающихся странах эволюционировали в аналогичных условиях обеспеченности факторами производства, таких как избыток рабочей силы, нехватка капитала и неразвитая инфраструктура, при этом опыт развивающихся стран, вероятнее всего, находится на уровнях, которые в большей мере соответствуют размеру рынков других развивающихся стран. Имея такие сравнительные преимущества, организации — доноры стран Юга рассматриваются как конкурентные поставщики помощи, более правильно и экономически эффективно реагирующие на потребности таких же развивающихся стран.

Передовая практика сотрудничества в области развития по линии Юг–Юг может послужить информативным источником для программ повышения эффективности оказываемой помощи, и способна помочь изменить формат рамочной системы международного сотрудничества в области развития, поскольку сотрудничество в области развития по линии Юг–Юг воспринимается странами осуществления программ как более гибкий и предсказуемый механизм, а также как механизм, более чувствительный к приоритетам различных стран. Другой отличительной чертой этого механизма является его эффективность с точки зрения расходов и с точки зрения осуществления. Такие достоинства могут послужить важным уроком для тех доноров, которые вовлечены в пересмотр программы повышения эф-

фективности помощи. При этом, однако, необходимо совершенствовать меры по выявлению передовой практики и изучению сотрудничества по линии Юг–Юг. Хотя эта работа в определенной мере осуществляется в контексте КСР ОЭСР, новый форум по вопросам сотрудничества в области развития, проведенный Экономическим и Социальным Советом, может сыграть критически важную роль в вовлечении развивающихся стран в процесс выявления такой передовой практики и, что примечательно, привлекать к этой работе страны, предлагающие крупномасштабные программы сотрудничества по линии Юг–Юг.

Источник: ДЭСВ ООН.

деятельности помощь исторически предоставляется, среди прочего, на ликвидацию малярии и другие глобальные программы в сфере здравоохранения, а также на поиск и распространение высокоурожайных сельскохозяйственных культур. В то же время свой вклад в усиление фрагментарности помощи вносят и механизмы неправительственной помощи, поскольку их деятельность и распределение помощи гораздо сложнее согласовать с национальными приоритетами.

Фрагментарность помощи может быть связана со значительными издержками: доноры направляют делегации для определения потребностей, ведут переговоры по требующим финансирования проектам, используют собственные методы финансового учета, стараются ввести собственные условия и предпочитают осуществлять собственный контроль и оценку. В одном из докладов Европейского союза (ЕС) издержки на осуществление программ помощи по линии ЕС оцениваются на уровне 2–3 млрд. евро; если бы вся помощь по линии ЕС предоставлялась в виде бюджетной поддержки, ее транзакционные издержки могли бы составить менее 0,9 млрд. евро (European Commission, 2009). Еще выше могут быть косвенные издержки, что негативно влияет на институциональный потенциал развивающихся стран и усложняет для правительств осуществление согласованной долгосрочной политики в области развития, особенно в тех случаях, когда они находятся в сильной зависимости от оказываемой помощи и вынуждены буквально каждый день работать с многочисленными донорами.

Фрагментарность помощи усложняет достижение согласованности долгосрочной политики в области развития

## Целевое резервирование помощи и распространение вертикально структурированных фондов

За последние два десятилетия наблюдается распространение целевых фондов специального назначения, выполняющих конкретные задачи в области помощи. К таким крупнейшим финансовым пулам можно отнести Глобальный экологический фонд, который предоставляет поддержку для ряда многосторонних природоохранных соглашений, и Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией. Фонд «Помощь в торговле» представляет собой механизм стран-доноров, запущенный в ходе Дохинского раунда Всемирной торговой организации для оказания помощи развивающимся странам использовать ту долю рынка, которая была им предоставлена по итогам торговых переговоров.

Хотя создание механизмов помощи специального назначения повышает согласованность в определенных аспектах предложения помощи, эти механизмы также ведут к появлению массы проблем с точки зрения спроса на помощь в силу известного отсутствия гибкости целевого выделения средств. Например, осуществление медицинских мер реагирования на проблемы СПИДа часто затрудняется неадекватными системами здравоохранения. Для выполнения цели «борьба с СПИДом» может воз-

Механизмы помощи специального назначения создают массу проблем с точки зрения спроса на помощь



никнуть необходимость в перестройке всей системы здравоохранения в целом, при этом фонды специального назначения в силу своей природы не могут переводиться по таким каналам. Весьма высокими являются административные требования, связанные с обеспечением доступа получателей помощи к различным специальным фондам; при этом издержки на обеспечение целевого выделения средств играют столь же важную роль как на международном уровне, так и на местном. В этом заключается один из аргументов в пользу предоставления помощи странам по единому бюджетному каналу, разрешая получателям использовать данные ресурсы в соответствии с их собственными приоритетами.

## Эффективность помощи

Стабильный приток ресурсов играет ключевую роль в эффективности помощи

Оценки эффективности помощи с 1970-х годов предпринимались, как правило, исходя из вклада на оказание помощи в общий экономический рост, даже несмотря на изменение ее целей и роли в развитии. Аддисон, Арндт и Тарп (Addison, Arndt and Tarp, 2010) и де Хаан (de Naan, 2009) выдвигают аргумент о том, что помощь оказывает позитивное влияние на экономический рост, хотя результативность такого влияния и снижается. Как правило, каждые 10 процентов прироста отношения ОПР к валовому национальному доходу (ВНД) приводят к увеличению экономического роста на 1 процент (Tarp, 2010). Успешное послевоенное восстановление Европы (см. рассматриваемые ниже принципы плана Маршалла) и другие экономические «чудеса» второй половины XX века показывают, что тщательно сформулированные цели развития, надлежащие институциональные структуры и стабильный приток ресурсов играют ключевую роль для обеспечения эффективности помощи. Истерли (Easterly, 2006), напротив, выдвигает аргумент о том, что, хотя применительно к ряду программ помощи были достигнуты успехи, нормой чаще всего являются провалы, вызванные в основном как фрагментарностью доноров, так и отвлечением странами-получателями взаимозаменяемых ресурсов помощи на непроизводительные цели. Бхагвати (Bhagwati, 2010) в качестве ключевых факторов, подрывающих эффективность помощи, подчеркивает также проблемы возможностей освоения и взаимозаменяемости средств. В других аналитических исследованиях особенно отмечаются также риски попадания в зависимость от помощи и отсутствия стимулов к экономическому развитию (Reinert, 2005).

Критически важным является больший уровень согласованности целей по оказанию помощи

Доноры прилагали усилия к исправлению такого положения дел. В Парижской декларации 2005 года и Аккрской программе действий 2008 года содержится призыв к повышению согласованности между целями оказания помощи и к ускоренному внедрению заложенных в этих документах согласованных принципов. Парижская декларация содержит новые кодексы поведения для доноров, которые нацелены на снижение их фрагментарности, в том числе посредством установления целевых показателей для более эффективного согласования предоставления помощи, корректировку программ развития страны-получателя, координацию миссий доноров и снижение степени использования групп осуществления проектов. Качество помощи необходимо повышать за счет большей предсказуемости потоков помощи, программируемых на уровне отдельных стран. Укрепление взаимной подотчетности доноров и получателей (дополнительная цель, зафиксированная в Парижской декларации) должно содействовать сокращению транзакционных издержек и укреплять потенциал государств. Примером в этом плане может служить совместный проект Экономической комиссии для Африки (ЭКА) и ОЭСР, который рассматривается во вставке III.2.

## Вставка III.2

**Совместный обзор эффективности развития (СОЭР) в Африке**

Во исполнение решений состоявшегося в 2000 году Саммита тысячелетия, на котором были согласованы Цели развития тысячелетия, правительства африканских стран и их партнеры в области развития взяли на себя целый ряд взаимных обязательств, призванных содействовать выполнению указанных целей в Африке. Эти обязательства зафиксированы в «Новом партнерстве в интересах развития Африки» (НЕПАД)<sup>a</sup>, инициированном африканскими лидерами в 2001 году, а также в последующих декларациях Комиссии Африканского союза и последовавших за ними ответах со стороны их партнеров в области развития.

<sup>a</sup> Документ A/57/304, приложение.

*Скоординированный обзор обязательств*

В рамках «Нового партнерства в интересах развития Африки» предлагается создание системы, дающей возможность африканским странам и их партнерам в области развития обсуждать вопросы эффективности процесса развития и управления оказанием помощи. На состоявшемся 3 ноября 2002 года заседании Комитета глав государств и правительств об осуществлении решений НЕПАД была подчеркнута необходимость проведения взаимного обзора партнеров в области развития с точки зрения их обязательств в интересах Африки. В этих целях Экономическая комиссия для Африки (ЭКА) и Комитет содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработали базовую систему, в рамках которой могут проводиться «совместные обзоры эффективности развития» в отношении африканских стран и их партнеров в области развития.

Такой совместный взаимный анализ включает объективные оценки показателей африканских стран и их внешних партнеров в области развития на основе согласованного набора обязательств и индикаторов, контроль которых проводится в процессе проведения обзора. В этой связи в докладах 2005 года<sup>b</sup> и 2009 года<sup>c</sup> был дан обзор взятых обязательств, действий, принятых для их выполнения, результатов и приоритетных мероприятий. Развивая положения первого доклада, доклад 2009 года охватывает четыре основные темы: устойчивый экономический рост, инвестиции в человеческий капитал, благое управление и финансирование развития. В этом докладе наращивание потенциала и согласованность политики рассматриваются как взаимосвязанные вопросы вместе с проблемами региональной интеграции и функционирования международной системы.

<sup>b</sup> ECA and OECD, «Development effectiveness in Africa: promise and performance—applying mutual accountability» (October 2005).

<sup>c</sup> ECA and OECD, «The mutual review of development effectiveness in Africa, 2009: promise and performance» (April 2010).

*Прогресс в выполнении обязательств в отношении экономического роста и противодействия изменению климата*

Африка добилась серьезного прогресса в отношении выполнения своих обязательств по стимулированию роста, инвестированию в образование и здравоохранение своих народов, улучшению управления и мобилизации ресурсов. Партнеры в области развития расширили масштабы своей финансовой и технической помощи.

К достигнутым в Африке положительным результатам можно отнести быстрый и устойчивый экономический рост, опережающий общемировое увеличение темпов роста на душу населения с 2001 года после двадцати лет отставания и содействующий сокращению масштабов нищеты. Упрочила свои позиции многопартийная демократия, и сократилось число межгосударственных вооруженных конфликтов. Наблюдается значительный прогресс в выполнении Цели развития тысячелетия в части достижения всеобщего начального образования к 2015 году. Тем не менее по-прежнему вызывает озабоченность положение дел с другими Целями развития тысячелетия, в частности применительно к снижению материнской смертности на три четверти, и, исходя из текущих тенденций, ни одна из стран Африки не выполнит все указанные цели к 2015 году.

Африканские правительства взяли на себя обязательства оказывать содействие экологической устойчивости и интегрировать стратегии адаптации к изменениям климата в политику национального и регионального развития. Ключевые будущие политические приоритеты в отношении изменения климата и экологической устойчивости предусматривают учет проблем адаптации к изменениям экологии и климата в экономическом планировании. В этом плане двадцать семь африканских стран определили свои приоритетные потребности в мерах адаптации посредством разработки Национальных программ действий по адаптации (НПДА); была организована Конференция глав государств и правительств африканских стран по изменению климата (КГГПИК), для того чтобы представлять интересы Африки на пятнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата<sup>d</sup>; кроме того, в рамках программы «Климат в интересах развития Африки» Комиссия Африканского союза, ЭКА и Африканский банк развития совместно учредили Африканский центр по вопросам политики в отношении климата (АЦПК). Более того, вопросы адаптации к изменениям климата были интегрированы в процесс разработки и осуществления программы национального развития. Аналогичным образом, партнеры в области развития взяли на себя обязательства принять более активные меры по смягчению негативных последствий, поддержке адаптации, передаче технологий и предоставлению финансовых ресурсов. Таким образом, основным направлением политических усилий, которое должны обеспечить партнеры в области развития, является усиление финансовой и технической поддержки для помощи Африке в адаптации к климатическим изменениям и разработке «чистых» энергетических технологий.

<sup>d</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

### *Проблемы, которые предстоит решить*

Несмотря на то что многое уже сделано обеими сторонами партнерства (например, в части политики в области внешней задолженности), еще многое предстоит сделать по выполнению взятых обязательств. Например, применительно к согласованности политики в области развития необходимо увязывать политику правительств африканских стран и их партнеров в области развития в таких сферах, как торговля, изменение климата, финансовое регулирование, налогообложение, борьба с коррупцией, обеспечение мира и безопасности и финансирование развития. По-прежнему существует целый ряд проблем, связанных с необходимостью повышения согласованности политики стран — членов ОЭСР в сферах изменения климата, торговли и оказания помощи, а также связанных с необходимостью для правительств африканских стран направлять выгоды, получаемые за счет экономического роста, и большой объем государственных доходов на выполнение Целей развития тысячелетия и на активизацию усилий по содействию в осуществлении региональных мер по решению ключевых политических и экономических проблем с одновременным ускорением региональной экономической интеграции. Партнерам в области развития и более широкому международному сообществу следовало бы более позитивно реагировать на призывы Африки к более широкой представленности ее стран в международных учреждениях, решающих более общие системные проблемы, а также следовало бы выполнить действующие обязательства по повышению объема и эффективности официальной помощи на цели развития (ОПР).

Вышеупомянутые доклады по результатам совместного обзора эффективности развития (СОЭР) превратились в важные механизмы взаимной отчетности для африканских стран и их партнеров в области развития. Они также служат основой для диалога по повестке дня в области развития Африки в рамках «G-8–Африка»<sup>e</sup> и других важнейших международных форумов. Доклады по СОЭР содержат политические рекомендации о тех мерах, которые необходимо выполнить для устранения любых пробелов в осуществлении программ, с особым учетом передовой практики и того, как ее можно воспроизвести в других странах, а также того, как избежать ошибочной практики в этой сфере.

<sup>e</sup> Процесс диалога между Группой восьми (G-8) и африканскими странами.

**Источник:** материалы ДЭСВ ООН, основанные на справочной записке Экономической комиссии для Африки Организации Объединенных Наций, подготовленной для данного Обзора (UN/ECA, 2010).

Тем не менее реализация этих принципов на практике оказалась нелегким делом. Несмотря на целевые показатели, согласованные странами, подписавшими Парижскую декларацию, которые поддержали заложенные в ней принципы, «лишь 15 процентов миссий доноров проводятся совместно с другими донорами, что значительно ниже соответствующего показателя в 40 процентов, при этом только 9 процентов стран-партнеров проводят взаимные оценки хода выполнения согласованных обязательств и в более широком плане — своих партнерских отношений в области развития по сравнению с целевым индикатором в 100 процентов» (World Bank, 2006b, p. 79). Весьма сложной задачей оказалось совмещение национальных приоритетов в области развития с целями стран-доноров, одобренными их налогоплательщиками. Даже сейчас менее четверти потоков помощи от доноров, входящих в КСР, предоставляется в форме бюджетной поддержки, а в ряде случаев потоки помощи выступают составной частью многолетних программ. Хотя одной из задач программы разработки Документов по стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) было наделение стран — получателей помощи возможностью определять ее объемы и направления расходования, с тем чтобы доноры при таком раскладе могли выстраивать свою работу в соответствии с национальными стратегиям развития, на практике оказалось, что ДССН включают слишком много условий и находятся под излишним контролем доноров (см. ниже и гл. II; а также United Nations, 2009a). На практике во многих случаях они оказались малоэффективными в плане повышения национальной ответственности и согласованности действий доноров (Wood and others, 2008).

Повторное подтверждение высокой значимости сотрудничества по линии Юг–Юг произошло на фоне упомянутых выше усилий традиционных доноров, которые используют в основном уроки, извлеченные из стратегий сокращения масштабов нищеты, проводимых в 1990-е годы. Некоторые члены КСР выражают озабоченность по поводу того, что помощь, предоставляемая по линии не входящих в КСР стран-доноров (многие из которых не сообщают об объемах своей ОПР и не связаны принципами Парижской декларации и действующих конвенций о предоставлении и использовании помощи), способна подорвать прогресс в выполнении взаимно согласованных обязательств по повышению эффективности помощи. Появление дополнительных донорских каналов в этой уже и без того перегруженной сфере повышает риск дублирования деятельности и может привести к неудачам для доноров — членов КСР, которые стремятся к снижению транзакционных издержек для стран — получателей помощи путем оптимизации обязательств в области предоставления информации и подотчетности. При этом, однако, партнеры в области сотрудничества по линии Юг–Юг со своей стороны также выражают озабоченность по поводу того, что процесс повышения «эффективности помощи» находится под слишком сильным влиянием ОЭСР и что помощь по конкретным проектам (предпочитаемый механизм в сотрудничестве Юг–Юг) может стать жертвой предпочтения оказанию помощи в рамках программ, которая регулируется принципами Парижской декларации. До сих пор не существует международного механизма, в рамках которого можно было бы решать такие проблемы за исключением, пожалуй, Форума по сотрудничеству в области развития, проводимого Экономическим и Социальным Советом (см. вставку III.1, выше).

## Непостоянство объемов помощи

В тех странах, где притоки помощи выступают в качестве серьезной движущей силы экономики, непостоянство объемов помощи усугубляет макроэкономическую нестабильность, влияя на частные и государственные инвестиционные расходы и долго-

Весьма сложной задачей оказалось совмещение национальных приоритетов с целями стран-доноров, одобренными их налогоплательщиками

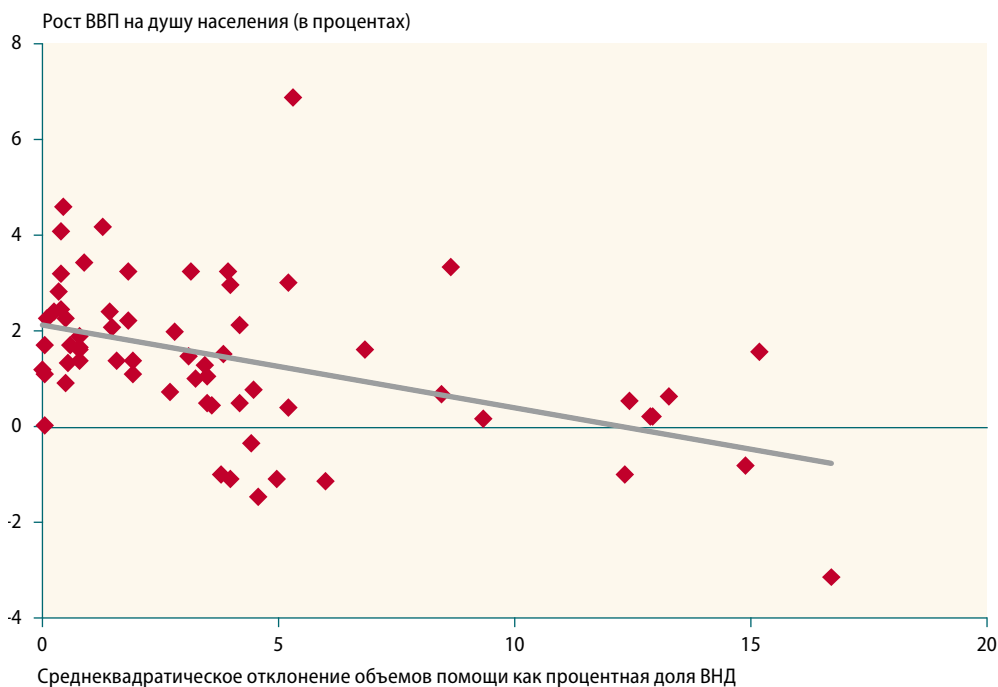
Дополнительные создаваемые донорами каналы могут помешать усилиям по снижению транзакционных издержек

Непостоянство объемов помощи усугубляет макроэкономическую нестабильность

срочные перспективы роста. По итогам одного исследования (Kharas, 2008) выяснилось, что для средней страны-получателя потоки ОПР в пять раз больше подвержены колебаниям, чем валовой внутренний продукт (ВВП), и в три раза больше, чем поступления от экспорта<sup>6</sup>. Таким образом, ОПР способна усилить реальные деловые циклы в странах-получателях. Зафиксированную степень непостоянства нельзя связывать исключительно с действиями доноров: используя свои собственные процедуры, доноры зачастую вынуждены реагировать на неожиданные или неблагоприятные экономические и политические события в странах-получателях, выходящие за рамки контроля со стороны доноров (например, замораживая выплату помощи, если выделенные в предшествующем году ресурсы не освоены). Как показывает диаграмма III.5, для выборки из 65 стран-получателей более высокие уровни непостоянства потоков помощи ассоциируются с более низкими долгосрочными темпами роста ВВП на душу населения. Наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства входят в число зависимых от помощи стран, которые сталкиваются с самыми высокими уровнями непостоянства притоков ОПР.

Чистые издержки, связанные с непостоянством помощи могут достигать 15–20 процентов от общего объема помощи, при текущих уровнях помощи сумма потери благосостояния может достигать 16 млрд. долл. США (Kharas, 2008)<sup>7</sup>. Для средней страны-получателя чистые издержки от непостоянства потоков помощи составляют

Диаграмма III.5  
Непостоянство объемов помощи и темпы экономического роста  
в 65 странах-получателях, 1970–2007 годы



Источник: ДЭСВ ООН на основе онлайн-базы данных по показателям мирового развития.

<sup>6</sup> Уровень непостоянства измеряется в виде коэффициента отклонения от долгосрочной тенденции.

<sup>7</sup> В экономике чистые издержки — это потеря экономической эффективности. В данном случае потеря эффективности связана с непредсказуемостью потоков помощи.

примерно 1,9 процента от ВВП. На каждый доллар предоставленной помощи расходы в зависимости от донора колеблются от 7 до 28 центов. В том же исследовании показано, что степень непостоянства варьируется между различными донорами, причем потери за счет непостоянства помощи являются наиболее высокими в случаях, когда в качестве крупного донора выступают Соединенные Штаты: на каждый доллар выплаченной помощи такие потери от непостоянства более чем в два раза превышают уровень потерь Японии — следующего, наиболее «волатильного» донора.

## Обусловленность и национальная ответственность

Политические соображения и озабоченность по поводу подотчетности перед собственными налогоплательщиками побудили доноров к тому, чтобы вводить условия использования помощи. Как уже отмечалось, средства часто резервировались на строго конкретные цели. Определение роли и механизмов обусловленности иностранной помощи в очень большой степени зависит от разработки практически применимых и действенных характеристик «ответственности». Концепция ответственности занимает важное место в усилиях донорского сообщества объяснить недостатки в деятельности стран в контексте обусловленности программ помощи: хотя условия программ рассматривались как суверенные обязательства, недостаточная ответственность за выполнение этих обязательств правительствами принимающих стран расценивалась как единственная причина того, что в некоторых случаях они не выполнялись. Таким образом, на практике степень ответственности стала критерием успеха программ.

К концу 1990-х годов правительства-доноры и агентства по оказанию помощи пришли к пониманию того, что различия в их подходах и требованиях приводят к большим издержкам для развивающихся стран и снижают эффективность помощи (Mkandawire, 2010). В попытке решить вопрос о снижении издержек по предоставлению помощи страны-получатели стремились получить доступ к средствам, выделяемым на конкретные цели. С помощью ДССН донорское сообщество сменило акцент своей помощи в большей мере на сокращение масштабов нищеты. Как отмечалось в главе II, предполагалось, что ДССН позволят сформировать комплексные долгосрочные стратегии сокращения масштабов нищеты, будучи в то же время достаточно оперативными для руководства усилиями по оказанию помощи, а также для обеспечения того, что их основные цели будут отражены в распределении средств ежегодных государственных бюджетов. На основе результатов анализа разработки и осуществления ДССН в исследовании Дейкстры (Dijkstra, 2010) сделан вывод о том, что на практике ДССН, как правило, слабо увязаны с реальными процессами формирования и утверждения государственных бюджетов. Частично объяснение этому факту можно найти в представлении о том, что доноры оказывают слишком большое влияние на разработку стратегий сокращения масштабов нищеты, что разрушает восприятие ответственности правительств как за саму стратегию, так и за международные средства, привлеченные для содействия в ее выполнении.

В этом случае встает вопрос о том, чтобы определить, каким образом на практике добиться национальной ответственности и согласовать это с условиями, которые доноры считают необходимым вводить для обоснования использования денежных средств собственных налогоплательщиков. Реальная ответственность потребует от стран контроля над собственной политикой, хотя достаточно часто это входит в противоречие с механизмом обусловленности помощи со стороны доноров (Dijkstra, 2010).

«Ответственность» развивающихся стран должна быть осмысленной

С помощью Документов по стратегии сокращения масштабов нищеты (которые зачастую не предусматривали национальной ответственности) донорское сообщество сменило акцент своей помощи в большей мере на сокращение масштабов нищеты

Реальная ответственность потребует от стран контроля над собственной политикой

## Курс на международную систему предоставления помощи, ориентированную на потребности

Эффективные партнерства основаны на признании национальной руководящей роли и ответственности за планы в целях развития

Несогласованность международной системы предоставления помощи возростала по мере присоединения к ней элементов помощи, поступающей из различных источников. Существующая система — это продукт изменений в концепциях развития, реакции доноров на проблему более эффективной переадресации ресурсов, а также обусловленных благими намерениями и в основном односторонних усилий по реформированию этой системы. Главенствующие принципы реформы были определены в Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития (United Nations, 2002), который призвал к тому, что необходимы «[э]ффективные партнерские связи между донорами и получателями... основанные на признании национального руководства разработкой планов развития и ответственности за их исполнение, а также в рамках этой системы, рациональной политики и благого управления на всех уровнях... (пункт 40). Инициированный ОЭСР процесс «под рубрикой» повышения эффективности предоставляемой помощи включает большинство подробных данных, связанных с успешным выполнением этой цели. Таким образом было согласовано, что эта реформа должна быть завершена, а предусмотренные ею результаты достигнуты.

Еще больше благих намерений и политической воли, чем уже было продемонстрировано, потребуется для устранения указанных выше основных слабых мест системы оказания помощи, а именно: фрагментарность, нестабильность и непредсказуемость потоков помощи, отсутствие гибкости и согласованности с приоритетами стран-получателей, долгосрочная зависимость от внешней помощи, неполноценное партнерство и недостаточная национальная руководящая роль/ответственность, а также проблемы стран-получателей в освоении получаемых средств и их ненадлежащее использование.

## Наделение стран — получателей помощи возможностью определять ее объемы и направления расходования

Потребуется гораздо более твердая приверженность со стороны доноров в плане принятия принципа выделения средств исходя из потребностей

Что представляется необходимым, так это более твердая приверженность со стороны доноров в плане принятия принципа выделения средств исходя из потребностей и согласования потоков помощи с национальными стратегиями развития в соответствии с принципами Парижской декларации. Вместо предпринимаемых сейчас попыток постепенного улучшения ситуации необходим, как представляется, более радикальный переход к полному соблюдению таких принципов для преодоления сохраняющейся фрагментарности и проблем национальной ответственности, которые снижают эффективность помощи. Исходя из этого подхода:

- стратегии устойчивого развития должны создавать основу для политического согласования на национальном уровне и выявлять характер дефицитов финансирования, которые потоки помощи могли бы восполнить, а также расширение таких потоков;
- двусторонние и многосторонние, а также неправительственные доноры должны согласовывать свою деятельность, при этом от них необходимо требовать реагирования на потребности получателей с помощью многолетних обязательств;
- в рамках этого же процесса может быть достигнута согласованность с другими источниками финансирования развития (см. ниже);

- целевой характер фондов выделяемой донорами помощи должен становиться менее актуальным, однако все еще возможным, если это служит достижению конкретных целей (таких как привлечение поддержки со стороны частного сектора посредством вертикально структурированных глобальных фондов в сфере здравоохранения); при этом в любом случае необходимо соблюдать требование согласованности с национальными приоритетами и финансовыми потребностями стратегии развития;
- процессы мониторинга, оценки и подотчетности, а также обновление финансовых запросов должны лежать на ответственности совместного постоянного комитета доноров, но функционирующего под председательством страны-получателя;
- предварительные условия, выдвигаемые в адрес стран-получателей, должны ограничиваться теми странами, которые разработали национальные стратегии развития, при этом доноры не должны обуславливать свою помощь какими-либо дополнительными политическими условиями; вместо этого решение о предоставлении помощи должно приниматься исходя из подтвержденного прогресса и результатов осуществления стратегии.

Определенный успешный опыт прошлых лет может указать путь к практической реализации такого подхода. По сути, успешный план Маршалла для послевоенного восстановления и развития Западной Европы был построен на принципах, аналогичных предложенным выше (см. вставку III.3 и United Nations, 2008, chap. IV). Несмотря

Некоторые принципы, позаимствованные из плана Маршалла, могут помочь в создании согласованной системы

### Вставка III.3

#### Семь достоинств плана Маршалла

План Маршалла представлял собой систему помощи, созданную Соединенными Штатами Америки в целях экономического восстановления стран Западной Европы в послевоенный период (1947–1951 годы). Ниже кратко изложены семь принципов функционирования этого плана.

1. **Реалистичные временные рамки.** Послевоенное переустройство требовало более реалистичных временных рамок, чем те, которые в обычных условиях предусматривались программой министерства финансов Соединенных Штатов или Международного валютного фонда (МВФ). Вместо 18 месяцев был предусмотрен период в 4–5 лет.

2. **Согласованность с общей экономической программой.** Архитектор этого плана — государственный секретарь Соединенных Штатов Джордж Маршалл, который четко заявил, что пора положить конец раздробленности помощи, которая страдала от отсутствия координации и давала меньший эффект, чем предполагалось, в плане стимулирования экономического восстановления. Таким образом, ключевым требованием стало то, что каждое государство — получатель помощи должно было разработать четырехлетний общий план восстановления, установив целевые показатели основных экономических переменных и представив разъяснения по поводу того, как правительство намеревалось добиться своих целей.

3. **Реальное национальное программирование.** Маршалл настаивал на том, что эти планы вместе с оценками потребностей в помощи должны разрабатываться самими странами Западной Европы: «Для (Соединенных Штатов) не было бы ни подходящим, ни эффективным образом в одностороннем порядке разработать программу, призванную поставить Европу на ноги в экономическом смысле. Это — дело европейцев... Роль этой страны должна состоять в дружественной помощи в подготовке европейской программы и в последующей поддержке такой программы...». Таким образом, Маршалл признал существование чувстви-



тельных национальных факторов, а также то, что страны-получатели лучше информированы о своей фактической ситуации, чем иноземцы, и, кроме того, он с уважением отнесся к европейским традициям и предпочтениям, что впоследствии явственно отсутствовало в позиции богатых стран и международных учреждений в отношении остального мира.

4. **Гибкие промежуточные показатели.** Четвертой особенностью плана Маршалла стало предоставление помощи отдельными траншами в зависимости от выполнения странами промежуточных целевых показателей. Условия плана Маршалла отличались от тех условий, которые были установлены в недавней практике и были более гибкими, а также должны были осуществляться в течение более длительного периода времени, чем тот, который разрешен, например, правилами МВФ.

5. **Постепенная и асимметричная международная интеграция.** Как было признано в плане Маршалла, ущерб европейскому производственному потенциалу и колоссальная диспропорция в экономической мощи между Соединенными Штатами и Европой означали, что ускоренная либерализация торговли и платежей быстро приведет к кризису платежных балансов в Европе. Было одобрено предложение, что в период с 1950 по 1958 годы в соответствии с графиком, согласованным в рамках Европейского платежного союза, Европа постепенно устранил широкий спектр механизмов прямого и косвенного контроля над своей торговлей. Такая постепенная либерализация торговли обеспечивала европейским производителям защиту от конкуренции с Соединенными Штатами и давала им время и стимулы для восстановления предприятий, способных производить конкурентные товары, для замещения долларовой импорта. В то же время Соединенные Штаты согласились на ускоренное расширение доступа европейских экспортных товаров на собственный рынок — т. е. на политику асимметричной либерализации, представляющей разительный контраст с сегодняшним подходом Европейского союза и Соединенных Штатов, которые настаивают на скорейшем открытии рынков развивающихся стран и на ограничении ряда политических альтернатив, которыми такие страны располагают для собственного развития.

6. **Значительная доля субсидий.** Помощь по плану Маршалла состояла в основном из субсидий, а небольшая доля займов имела значительную составляющую в виде субсидий: они обычно предоставлялись на 35 лет под 2,5 процента с началом возврата в 1953 году. Необходимо обратить внимание на такую структуру финансовой помощи в то время, когда термины «помощь» и «содействие» использовались весьма расплывчато и включали буквально все — от подарков до займов по рыночным (или выше рыночных) процентным ставкам. Вызывает большие сомнения здравый смысл добавления долгов к уже находящимся под тяжелым бременем задолженности экономикам — это еще более проблематично, когда такие страны переживают период экономической реструктуризации и создания организационной инфраструктуры, что, как правило, и происходит в странах, стремящихся ускорить темпы своего развития или выйти из того хаоса, который обычно следует после завершения конфликта с применением силы. Щедрое предоставление субсидий, которые контролируются и обуславливаются наличием согласованной экономической программы, построенной на принципах плана Маршалла, может стать более эффективным, чем займы, способом вытягивания стран из «капкана экономического застоя», когда масштабные обязательства по обслуживанию долга сдерживают внутренние и иностранные инвестиции, способные в долгосрочной перспективе повысить показатели экономики, включая ее способность к обслуживанию долга. Другим преимуществом субсидий является то, что они, как правило, не становятся предметом длительных и сложных переговоров по юридическим и финансовым аспектам, связанным с предоставлением займов. Это — важный фактор, поскольку одним из уроков, извлеченных из плана Маршалла стало то, что скорейшая помощь на начальном этапе обещанной программы может помочь поддержать позитивные ожидания, которые чаще всего выражаются политика-

ми, и создать импульс для изменений, имеющих все шансы приобрести самоусиливающийся характер.

7. **Координация между странами-получателями.** И наконец, еще одним достоинством плана Маршалла, который до сих пор является актуальным для решения текущих проблем, стали заложенные в нем условия о том, что необходимо присутствие значительной степени единства и сотрудничества между самими европейцами, а также то, что планы 16 стран-получателей и распределение помощи должны были координироваться в рамках некоего регионального органа. Это требование частично отражало внешнеполитические цели Соединенных Штатов в отношении создания более интегрированной Европы, а также обеспечивало структуру для сотрудничества в тех областях, где существовало значительное расхождение внешних факторов, присутствовала экономика масштаба и другие трансграничные проблемы. Коллегиальная экспертная оценка национальных программ показывала национальным политическим деятелям региональную перспективу их собственной политики и содействовала культуре регулярных контактов и сотрудничества между национальными государственными чиновниками, что сегодня в Европе воспринимается как должное.

**Источник:** материалы адаптированы из публикации United Nations, 2008, chap. IV, pp. 143-145.

на то, что сложившиеся на сегодняшний день условия в развивающихся странах весьма отличаются от условий послевоенной Европы, принципы плана Маршалла могут помочь в создании согласованной системы для координации национальных стратегий развития с международной помощью. В отсутствие, среди прочего, четко сформулированного набора макроэкономических целей правительства и их увязки с подробными программами инфраструктурных инвестиций; в отсутствие устойчивого развития секторов сельского хозяйства, энергетики и промышленности, образования, здравоохранения, социальной сферы и создания рабочих мест в производственных секторах, трудно представить себе, каким образом ограниченные объемы иностранной помощи, как финансовой, так и технической, могут быть по-настоящему эффективными.

Мккандавайр (Mkandawire, 2010) высказал мнение о том, что план Маршалла выполнял задачи, выходящие далеко за пределы простого обеспечения ресурсами для быстрого экономического восстановления после Второй мировой войны, он содержал идеи, которые глубоко укоренились и впоследствии сформировали эффективное экономическое сотрудничество Европейского союза с Ирландией, Испанией и Португалией на основе программ помощи, ориентированных на потребности. План Маршалла создал согласованную систему координации планов экономического восстановления и развития. Он опирался на планы, создаваемые внутри отдельных стран, и формировал как свои временные рамки, так и соотношение субсидий к займам для решения конкретной рассматриваемой проблемы. В тот период план Маршалла предусматривал, по существу, меры вмешательства в целях устранения дефицитов, узких мест и других ограничений для роста и структурных изменений.

По существу, план Маршалла предусматривал меры вмешательства в целях устранения дефицитов, узких мест и других ограничений для роста и структурных изменений

В настоящее время преобладает мнение о том, что неудачи с реализацией программ обусловлены слабой приверженностью к реформам (или отсутствием национальной ответственности), а также ослаблением дисциплины, ведущим к откладыванию необходимых изменений. Ресурсы, предоставляемые по плану Маршалла, напротив, рассматривались как инвестиции в социальную сплоченность и структурные преобразования, а также как средство предоставления правительствам свободного пространства, необходимого для достижения успеха в сложной и зачастую болезненной политике (United Nations, 2008). Когда такая политика создавала угрозу социального взрыва, масштаб которого мог бы сорвать процесс перестройки, как это

произошло в определенный момент в послевоенной Италии, была доступна помощь по линии плана Маршалла для смягчения влияния социальных издержек посредством поддержки государственного бюджета.

С учетом многообразия доноров возникает необходимость в создании механизмов координации

Европейские получатели ресурсов по линии плана Маршалла обладали тем преимуществом, что имели дело только с одним донором (Mkandawire, 2010). В условиях существующей сегодня фрагментарной системы помощи с ее многообразием доноров возникает необходимость создания механизмов координации, причем эта необходимость была также признана в рамках процесса «повышения эффективности помощи». Функционирующая с 1995 года группа по координации доноров в Объединенной Республике Танзании является одним из примеров руководящей роли страны в улучшении координации и усилении подотчетности доноров за свою деятельность (Helleiner, 2005). (Первоначально, однако, не все доноры согласились участвовать в этой работе.) В Объединенной Республике Танзании официальные обзоры государственных расходов и применение системы оценки среднесрочных расходов показали свою эффективность в обеспечении широкого участия заинтересованных сторон в бюджетном процессе. Нгови (Ngowi, 2005) установил, каким образом эти механизмы в свою очередь укрепили связи между политикой в различных отраслях и распределением ресурсов путем проведения важных анализов исполнения бюджета и получения обратной информации по данному вопросу, что улучшило использование ресурсов. Тем не менее он также отметил, что влияние этих факторов на сокращение масштабов нищеты оказалось весьма слабым, хотя соответствующие усилия, вероятно, принесут определенные результаты в долгосрочной перспективе.

Ключевым аспектом опыта Объединенной Республики Танзании стала роль, которую играет более широкая макроэкономическая система взаимоотношений с донорами. Создание такой системы также было целью подхода с использованием ДССН; этому, однако, помешал тот факт, что на практике оценка максимальной суммы пакета помощи производилась в основном Международным валютным фондом. Как сообщает Нгови (Ngowi, 2005), налоговая служба Объединенной Республики Танзании постоянно выполняет показатели по государственным доходам, при этом налоговые сборы за последние 10 лет достигли среднего показателя в 12,5 процентов от ВВП по сравнению с менее чем 8 процентами за предшествующее десятилетие.

Принцип национального руководства/ответственности в повышении эффективности помощи сам по себе предполагает, что при наличии интереса в участии со стороны доноров, как входящих, так и не входящих в КСР, ничто не может помешать стране-получателю взять на себя инициативу по оптимизации деятельности этих доноров в своей экономике. Примером управления деятельностью доноров в стране-получателе может служить Индия, которая позволяет работать в стране только тем донорам, финансирование которых превышает некий минимальный уровень. Если конкуренцию среди доноров эффективно использовать таким образом, чтобы она работала в интересах национальной стратегии страны-получателя, расширение сотрудничества по линии Юг–Юг может сыграть «антимонопольную» роль при привлечении донорского сообщества. Частные фонды также должны признать национальную руководящую роль в своей деятельности в развивающихся странах, что предполагает согласование соответствующих программ с национальными приоритетами в области развития, включенными в национальную нормативно-правовую базу (причем многие фонды следуют именно этому курсу).

Страны-получатели могут взять на себя инициативу по оптимизации деятельности доноров в их экономике

В оценках помощи необходимо оставлять место для экспериментов и предусматривать возможность неудачи

Национальное руководство в объединении всех потоков помощи может минимизировать издержки, возникающие в силу ограничений, связанных с целенаправ-

ленностью помощи. Страны получают доступ к этим средствам только в том случае, если они соответствуют общенациональной устойчивой стратегии развития. Проводимый в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) процесс интеграции всех донорских проектов в одну общую программу, увязанную с национальной стратегией развития, может послужить моделью будущего подхода, но только в том случае, если ЮНДАФ сможет дистанцироваться от существующей практики функционирования, по сути, в качестве «ящика для сбора пожертвований» при финансировании отдельных донорских проектов. Весьма показательным здесь может стать опыт ДССН, когда делались попытки «спланировать все» и заручиться согласием всех сторон. В силу высокого уровня неопределенности, связанной с программами развития, в оценках помощи необходимо оставлять место для экспериментов и предусматривать возможность неудачи. Ответственность за политический выбор должна в полной мере лежать на получателях помощи, что и имеет место в настоящее время, по крайней мере с формальной точки зрения. Если получатели помощи получают полный контроль над своим выбранным политическим курсом, тогда со временем нормой для всех проектов и программ помощи должна стать оценка результатов помощи вместо введения политических условий ее оказания.

Поскольку исправление слабых мест в возможностях правительств стран осуществления программ является составной частью усилий в области развития и получения соответствующих знаний, необходимо благоприятно воспринимать наращивание потенциала в контексте оценки результатов. Программы должны оцениваться как приемлемые, если они в целом отражают взаимосвязь между затраченными средствами и полученными результатами. Включение процедуры выявления дефицита внешнего финансирования в рамки общей национальной стратегии потребует определения многолетних показателей прогресса, которые должны быть достигнуты в мобилизации внутренних ресурсов и в последующем сокращении зависимости от помощи и внешней задолженности.

Хотя неизбежно возникают геополитические соображения, оказывающие давление на доноров в плане продолжения поддержки плохо работающих получателей, подотчетность получающих помощь стран обычно неотъемлемо присуща этой ситуации, представляющей собой, по сути, «игру по кругу»: доноры всегда могут заморозить следующий цикл финансирования. Напротив, именно в отношении подотчетности доноров не существует никаких санкций.

Именно в отношении подотчетности доноров не существует никаких санкций

Вследствие этого предлагаемый процесс предоставления помощи требует определенных вспомогательных механизмов для повышения эффективности помощи. Поскольку такие соображения представляются целесообразными даже в отсутствие фундаментальной переориентации в направлении национальных стратегий (как предлагается выше), необходимо добиваться прогресса именно по этому принципу вне зависимости от коренной реструктуризации. К ключевым аспектам можно отнести следующие:

- все потоки помощи должны в конечном итоге выделяться по каналам общей бюджетной поддержки;
- сокращение числа специальных глобальных фондов отвечает интересам как доноров, так и получателей помощи, хотя предполагается, что продолжат существование несколько крупных финансовых пулов, таких как, возможно, фонд для решения проблем, связанных с изменением климата;

- доноры должны начать все шире формировать бюджеты помощи единовременными циклами по два года или более, что обусловит необходимость внесения непростых изменений в процессы принятия политических решений в странах-донорах;
- можно создать некоторые особые механизмы предоставления помощи, например по каналам целевых фондов (см. ниже), в соответствии с общим подходом к национальной руководящей роли.

Ресурсы все равно потребуются для глобальных мер реагирования на стихийные бедствия и изменение климата

Важно также отметить, что даже при переориентации системы оказания помощи в направлении национальных программ сохранятся потребности в глобальных мерах реагирования на стихийные бедствия и гуманитарные катастрофы, а также на изменения климата, которые должны быть обеспечены международным сообществом. Специальные глобальные фонды с особыми механизмами могут быть предназначены для смягчения последствий стихийных бедствий, как это обсуждалось в *Обзоре мирового экономического и социального положения 2008 года* (United Nations, 2008). Меры реагирования на изменение климата являются более сложной задачей: пока еще ожидается достижение соглашения о глобальном климатическом режиме, который может объединить сферы помощи, торговли, финансов и технологий. Проблемы в этой области рассматривались в *Обзоре мирового экономического и социального положения 2009 года* (United Nations, 2009а) и будут дополнительно обсуждаться ниже, в главе V.

## Реформирование каналов и мобилизация ресурсов для помощи в области развития

По мере эволюции системы оказания помощи, основанной на потребностях стран, большинство запросов по линии ОПР будут во все большей степени определяться путем подхода снизу вверх

Несмотря на то что в общем остается невыполненным действующий в настоящее время целевой показатель в 0,7 процента от ВНД для стран — членов КСР ОЭСР (который был установлен на основе оцениваемых потребностей развивающихся стран в иностранной валюте в 1960-е годы), система оказания помощи, основанная на потребностях, по всей вероятности, изменит оценку объемов помощи, подлежащих мобилизации. Тем не менее в процессе перехода к новой системе этот показатель может все же выступить в качестве точки отсчета для обеспечения политической поддержки в целях устранения дефицита средств беднейших стран для своего развития, при этом столь же важным остается вопрос установления дополнительных целевых показателей для обеспечения мобилизации достаточного объема ресурсов в целях поддержки усилий по смягчению негативных последствий изменения климата и адаптации к ним в развивающихся странах; проведения программ помощи в сфере торговли и предоставления общественных благ на глобальном уровне. При этом сохранится потребность и в отдельных фондах для оказания помощи при стихийных бедствиях и гуманитарной помощи.

На пути продвижения вперед необходимо рассмотреть возможность проведения двух изменений фундаментального характера. Первое изменение направлено на улучшение согласования потоков помощи с другими внутренними и внешними источниками финансирования развития посредством использования механизмов целевых фондов. Второе изменение должно предусматривать расширение использования источников финансирования, охватывающих инновационные формы международных сборов и привлекающих международные ликвидные средства на цели развития.

## Повышение предсказуемости оказания помощи и согласование всех источников финансирования в целях развития

Использование механизмов целевых фондов для поддержки отдельных стран или групп стран может еще более облегчить согласование предоставляемых донорами средств с национальными приоритетами, обеспечить долгосрочное финансирование и гармонизировать привлечение традиционных ресурсов ОПР с инновационными формами финансирования развития. Двусторонние доноры и действующие глобальные фонды должны вкладывать средства в целевые фонды, которые будут выдавать эти средства в зависимости от программных и бюджетных потребностей стран-получателей. Целевым фондам можно также разрешить покупку государственных ценных бумаг развивающихся стран в целях содействия будущим усилиям по мобилизации внутренних ресурсов. Опыта в этой области не существует: в ряде случаев многолетние обязательства по предоставлению помощи трансформировались в покупку облигаций для финансирования и предоставления ресурсов на исследования в области тропической медицины. Странам-получателям, в свою очередь, можно также разрешить периодически депонировать в целевые фонды бюджетные сбережения, накопленные во время экономических подъемов, в качестве страховки против внешних потрясений и для использования этих средств для мер реагирования на такие потрясения.

Резюмируя, можно сказать, что к преимуществам объединения ресурсов по оказанию помощи в какой-либо целевой фонд можно отнести упрощение и гармонизацию процедур и более сильную поддержку национальных целей, приоритетов и стратегий. Идя таким путем, можно избежать дублирования и взаимного наложения усилий и свести к минимуму накладные расходы на интеграцию финансируемых из-за рубежа проектов в национальные стратегии развития. Тем не менее необходимо тщательно отработать механизмы собственности и управления целевыми фондами, с тем чтобы не подрывать национальную ответственность. Обязательства по вкладам средств в эти целевые фонды в принципе не должны быть ни обусловленными, ни строго целенаправленными.

### *Новые источники средств для укрепления архитектуры помощи*

Новые формы международного налогообложения (такие, как небольшой налог на международные финансовые операции) могут играть все более важную роль в предоставлении ресурсов, необходимых для создания новой архитектуры финансирования в целях развития. Поступления от таких новых налогов могут направляться посредством того или иного глобального фонда в целевые фонды, базирующиеся в отдельных странах. Мобилизация ресурсов для помощи в целях развития с помощью таких инновационных форм финансирования способна уменьшить непостоянство доступных потоков помощи и их уязвимость для политической выгоды.

Эти новые подходы, направленные на привлечение ресурсов, необходимых именно для такого типа сотрудничества в области развития, — зависящего от предоставления средств отдельным странам, прошли довольно успешные испытания под рубрикой «инновационные источники финансирования». Эти усилия в духе Монтеррейского консенсуса 2002 года стимулировали далеко идущие общемировые усилия по мобилизации ресурсов для оказания помощи в странах, находящихся на разных уровнях развития, и по их проверке на предмет соответствия выполнению согласованных на международном уровне Целей развития тысячелетия. Содействие в обсуждении этих вопросов оказала Инициативная группа по инновационным источникам финанси-

Механизмы целевых фондов отдельных стран могут содействовать согласованию средств, предоставляемых донорами

Все более важную роль могут сыграть новые формы международного налогообложения

Ключевой инновацией выступает «механизм» партнерства по мобилизации ресурсов, создаваемый между развитыми и развивающимися странами

вания в целях развития (которая была создана по решению Парижской конференции на уровне министров по механизмам инновационного финансирования в целях развития, проводившейся в 2006 году, и деятельность которой базируется на Нью-Йоркской декларации о борьбе с голодом и нищетой, принятой 20 сентября 2004 года). В эту Инициативную группу в настоящее время входят 55 стран-членов, 4 страны-наблюдателя, 15 международных организаций и свыше 20 неправительственных организаций. Ключевой отличительной чертой этого подхода является партнерский «механизм» по мобилизации ресурсов, создаваемый между развитыми и развивающимися странами (United Nations, General Assembly, 2009a).

Инновационные источники финансирования помощи обещают быть менее нестабильными и уязвимыми для политической целенаправленности

Исходя из результатов проведенных экспериментальных проектов, инновационные источники финансирования помощи обещают быть менее нестабильными и более устойчивыми в долгосрочной перспективе, менее уязвимыми для решений, основанных на политической целенаправленности, а также обещают обеспечить потенциально более широкое участие в привлечении средств — с участием помимо правительств, например, отдельных граждан (путем прямого сбора средств) и частного сектора (путем использования соответствующих граф на основе веб-сети). Реальные, изученные на данный момент инновационные источники финансирования включают: налоги на валютные операции, налоги на торговлю оружием, налоги на выбросы углерода, международный финансовый механизм, предварительные обязательства по операциям на рынке, «налоги солидарности» на такие позиции, как международные авиабилеты, более эффективные усилия по борьбе с уклонением от уплаты налогов и незаконными денежными переводами и всемирная лотерея (Atkinson, ed., 2005).

Проводившиеся ранее эксперименты привели к введению международного налога на авиаперевозки. Уровень налогообложения воздушного транспорта ниже, чем других средств транспорта, поскольку авиационное топливо в большинстве стран освобождено от налогов. По оценке одного доклада (United Nations, 2005, chap. IV), 5-процентный налог на стоимость авиабилетов будет ежегодно приносить 8 млрд. долл. США, а косвенный налог на пассажирские перевозки может достичь 20 млрд. долл. США в год. Оценки поступлений от налога на валютные операции широко варьируются в силу различий в предлагаемых ставках этого налога. Исходя из реалистичной предпосылки, налог на валютные операции по ставке в два базисных пункта от рыночных валютных операций может принести поступления в объеме 33–35 млрд. долл. США в год; согласно другим оценкам (Clunies-Ross, 2004), поступления будут еще выше — на уровне 60 млрд. долл. США в год.

Повышаются возможности изменения каналов по предоставлению ликвидных средств на глобальном уровне для целей развития

Как ожидается, первоначально выдвинутое в Монтеррее предложение по инновационным методам финансирования, связанное с использованием специальных прав заимствования (СПЗ) в целях развития, вновь привлечет к себе внимание в результате недавно проведенных новых размещений СПЗ. Изменение каналов по предоставлению ликвидных средств, управляемое на равноправной основе, в виде резервов и платежей для финансирования мер по сокращению масштабов нищеты и инвестиций в «чистую» энергетику, становится все более осуществимой альтернативой с учетом указанного выше роста размещений СПЗ.

Международное сотрудничество в налоговой сфере может утроить ресурсы, доступные для целей развития

Инициативная группа подробно изучает возможности для улучшения с помощью международного сотрудничества собираемости тех налогов, уклонение от уплаты которых наиболее распространено в настоящее время. По консервативным оценкам, объем ресурсов, которые могли бы ежегодно поступать в распоряжение развивающихся стран за счет налогов, потерянных в результате незаконного вывоза прибылей (как иностранных компаний, так и резидентов страны), и налогов, потерянных за счет получения

дохода резидентами от накопленных за границей активов, мог бы составлять на середину 2000-х годов примерно 200–250 млрд. долл. США<sup>8</sup>, причем половина этого объема относится к Азии (FitzGerald, 2010). Эта оценка, которая более чем в два раза превышает объем ОПР от стран — членов КСР, означает, что общий объем международных финансовых средств (помощь плюс налоги) на цели финансирования развития может увеличиться в три раза. Эти ресурсы могут стать доступными для всех развивающихся стран, за исключением тех, которые сами являются «налоговыми гаванями». Как предположил Фитцджеральд, поскольку указанные налоговые юрисдикции тесно связаны с финансовыми центрами в развитых странах, существует возможность переадресовать часть возросшего объема налоговых поступлений на поддержание дохода населения «налоговых гаваней» и обеспечить им альтернативные экономические перспективы на будущее. Логичным (но, по-видимому, пока что маловероятным с политической точки зрения) последствием является то, что механизмы финансирования внешней помощи могли бы базироваться на принципах налогово-бюджетного федерализма, применяемых на глобальном уровне, а не на принципах гуманитарной благотворительности.

В Копенгагенском соглашении<sup>9</sup>, заключенном на пятнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата<sup>10</sup>, состоявшейся в Копенгагене с 7 по 19 декабря 2009 года, развитые страны взяли на себя обязательства по ежегодной совместной мобилизации 100 млрд. долл. США к 2020 году для удовлетворения потребностей развивающихся стран, причем средства будут поступать из широкого спектра источников, «включая альтернативные источники финансирования» (пункт 8). Последствием этого соглашения стало то, что все механизмы программы инновационного финансирования положены на стол переговоров для достижения заявленной цели. Часто упоминается глобальный налог на выбросы углерода (Addison, Arndt and Tarp, 2010); однако в силу потенциальных затрат, требуемых для компенсации дистрибутивных и экологических последствий, согласованный механизм налога на выбросы углерода будет в большей мере применим и эффективен для развитых стран и в меньшей степени — для развивающихся стран (United Nations, 2009a, chap. VI). Бреденкамп и Патильо (Bredenkamp and Pattillo, 2010) разработали механизмы, согласно которым специальные права заимствования могут использоваться для привлечения необходимых потоков помощи в 100 млрд. долл. США. Недавно имевшая место международная дискуссия касательно налога на многосторонние финансовые операции выставляет в новом свете давно выдвинутое предложение о применении налога на валютные операции в целях финансирования мероприятий, связанных с проблемами изменения климата.

Наиболее заметный прогресс достигнут в международных мерах борьбы с тропическими заболеваниями с помощью, помимо прочего, инициатив использования солидарного налога на авиабилеты, предварительных обязательств по операциям на рынке (ПОР) и «международного финансового механизма в целях вакцинации» (МФМВ). Существующие механизмы в значительной мере опираются на «резервированное» выделение средств на конкретные цели. При этом требует дальнейшей проверки возможность создания более общего налогового механизма, направленного на

Все механизмы, используемые с помощью инновационного финансирования, могут применяться к удовлетворению потребностей связанных с проблемами изменения климата

Существующие механизмы в значительной мере опираются на «резервированное» выделение средств на конкретные цели

<sup>8</sup> В других исследованиях с использованием других методов были получены более высокие оценки — порядка 850 млрд. — 1,0 трлн. долл. США в год (см. Kar and Cartwright-Smith, 2008).

<sup>9</sup> См. FCCC/CP/2009/11/Add.1, decision 2/CP.15.

<sup>10</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.



цели развития, который бы в большей мере согласовывался с международной системой оказания помощи, ориентированной на потребности.

### Управление системой оказания помощи на глобальном уровне

Существует необходимость в улучшении координации помощи и в подотчетности на международном уровне

Функционирование согласованной системы помощи, в основе которой лежит надевание стран-получателей возможностью определять ее объемы и направления расходов, должно облегчаться за счет улучшения координации и подотчетности на международном уровне. Существует также потребность в глобальном процессе установления стандартов, процедур мониторинга и извлечения уроков из накопленного опыта, который должен быть масштабнее процесса, возможного в рамках ОЭСР. Расширенная группа стран-доноров и получателей помощи, проводя совещания на более симметричной с политической точки зрения базе партнерства, может основывать свою работу на достижениях в рамках процесса, запущенного в соответствии с принципами Парижской декларации. Форум по сотрудничеству в целях развития, деятельность которого Экономический и Социальный Совет инициировал в 2007 году, может послужить площадкой, способной объединить страны-доноры, как входящие, так и не входящие в КСР, для решения вопросов усиления взаимной подотчетности и повышения эффективности помощи. Этот Форум обладает мандатом, позволяющим содействовать сотрудничеству между странами — получателями помощи, многосторонними учреждениями, парламентариями, национальными правительствами и широким кругом организаций гражданского общества и частного сектора.

Необходим прогресс в повышении политической согласованности в других областях

Прогресс в повышении согласованности в таких областях, как торговля, финансы и режимы изменения климата, будет содействовать прогрессу в усилиях по достижению более высокого уровня согласованности в рамках системы международной помощи. Установление нового баланса с акцентом на «дифференцированную» ответственность в торговой системе после десятилетий акцента на «общую» ответственность позволит развивающимся странам снизить свою зависимость от внешнего финансирования, необходимость которого зачастую обусловлена чересчур резкой международной интеграцией. Проблемы такого рода были уже хорошо известны и решены в период действия плана Маршалла (см. вставку III.3, выше; и Reinert, 2005). Гарантия того, что международная система оказания помощи обеспечит долгосрочное финансирование развития, а также пространство для политического маневра, необходимое странам для постепенного улучшения ситуации с мобилизацией их внутренних ресурсов, является, безусловно, наилучшим способом проложить путь к более активной национальной ответственности, а кроме того, это обеспечивает наилучшую страховку от непостоянства потоков помощи. В главе V приведены предложения о том, как сформировать более устойчивый и благоприятный для развития глобальный финансовый режим, который был бы способен содействовать увеличению финансовых потоков, необходимых для реализации на практике изложенной выше концепции целевых фондов. В *Обзоре мирового экономического и социального положения 2009 года* (United Nations, 2009a) было предложено преобразовать международную «игру» в области изменения климата в беспроигрышную для всех сторон стратегию, которая осуществлялась бы путем направления деятельности на решение проблемы «энергетической нищеты» с помощью инвестиций в «чистую» энергетику развивающихся стран. Этот подход созвучен с целями сокращения масштабов нищеты, стоящими перед системой оказания помощи.

Согласование всех объемов помощи с национальными стратегиями развития представляет собой подход, основанный на концепции, по которой в основном уже достигнута принципиальная договоренность

Помощь всегда воспринималась в качестве «катализатора» процесса развития. Она рассматривается только как временная мера, а также лишь как дополнение к зна-

чительно более крупным ресурсам, мобилизуемым внутри страны и поступающим за счет иностранных инвестиций. Тем не менее гигантский шаг вперед в совершенствовании системы оказания помощи можно было сделать за счет согласования всех объемов помощи с национальными стратегиями развития, т. е. за счет подхода, основанного на концепции, по которой в основном уже достигнута принципиальная договоренность и которая доказала свою осуществимость на экспериментальных проектах. Даже если в ходе реализации этого подхода будут по-прежнему возникать многочисленные проблемы, он, без всякого сомнения, является более предпочтительным, чем другая альтернатива — сложившаяся на настоящий момент дезорганизованная, беспорядочная, бюрократизированная и зависящая от политической конъюнктуры система оказания помощи, которая все еще борется за то, чтобы доказать свою эффективность в содействии сокращению масштабов нищеты и процессу развития.



## Глава IV

# Переоснащение глобальной торговли

### Краткий обзор

- В последние десятилетия подход в либерализации торговли (как двусторонний, так и многосторонний) следовал курсом расширения общей ответственности стран, при этом обращалось недостаточно внимания на дифференцированную ответственность экономик с более ограниченными возможностями для осуществления выгодной для себя интеграции в мировую торговую систему.
- Разработку и применение правил многосторонней торговли необходимо скорректировать, с тем чтобы предоставить развивающимся странам, особенно странам с низким уровнем доходов, больше пространства для осуществления активной политики стимулирования производственного сектора и экспорта для достижения целей устойчивого развития.
- Обеспечение согласованности глобального управления требует переосмысления сферы применения санкций Всемирной торговой организации. Например, необходимость укрепления финансового регулирования с учетом последствий глобального финансового кризиса создает противоречия с Генеральным соглашением по торговле услугами, которое направлено на облегчение трансграничных потоков финансовых услуг. Таких конфликтов можно избежать путем определения правил многосторонней торговли финансовыми услугами как составной части прошедшей реформирование международной системы финансового регулирования. Более целенаправленная повестка дня может также содействовать завершению переговоров в рамках Дохинского раунда и созданию многосторонней торговой системы, которая в большей мере ориентирована на развитие.

## Введение

За последние тридцать лет в основу стратегий развития был положен рост, движущей силой которого выступал экспорт. Последовательное снижение тарифных и нетарифных барьеров в международной торговле сыграло существенную роль в увеличении объема мирового экспорта в пять раз с 1980 года. Хотя это звучит парадоксально, но экономический рост в большинстве развивающихся стран не догнал показателей экономического прогресса, которые были достигнуты в первые десятилетия после Второй мировой войны, когда многие страны следовали стратегиям замещения импорта. Страны, ставшие исключениями из этого правила (наиболее очевидными из которых являются Китай и новые индустриальные страны Восточной Азии), системно применяли прагматический подход, объединявший постепенный выход на внешние рынки в рамках эффективного сотрудничества частного и государственного секторов в целях

Увеличение объема мирового экспорта в пять раз не привело в результате к ускорению темпов роста мировой экономики

выстраивания динамичной долгосрочной конкурентоспособности. Их опыт показывает, что ни протекционизм, ни быстрая либерализация не являются оптимальной стратегией достижения высоких и устойчивых темпов экономического роста.

Значительная доля измеренных показателей роста объемов торговли обусловлена увеличением торговли полуфабрикатами (World Trade Organization, 2009a), что согласуется с общемировой тенденцией поставки товаров и услуг посредством глобальных цепочек добавленной стоимости (ГЦДС). В рамках этих глобальных цепочек незавершенная продукция несколько раз пересекает национальные границы. Поскольку пересечение границы тем или иным продуктом (готовым или незавершенным) учитывается как международная операция, один и тот же продукт включается в международную торговую статистику более одного раза, раздувая, таким образом, регулируемые объемы торговли.

В 1980-е и 1990-е годы либерализация торговли и движения капитала в развивающихся странах поощрялась как составная часть рыночных реформ. Открытие счетов движения капитала ограничило возможности использования валютных курсов для стимулирования конкурентоспособности в сфере торговли, поскольку курсы валют все больше стали определяться непостоянными потоками капитала и соображениями, связанными с инфляцией. Либерализация торговли, в свою очередь, ограничила масштаб мер протекционизма и стимулирования в торговле, таких как пошлины и субсидии, в целях содействия диверсификации экономики, а также поддержки хозяйственной деятельности внутри страны с помощью циклов деловой активности. Дополнительным фактором ограничения национального пространства для политического маневра стало распространение международных соглашений по субсидиям, правам интеллектуальной собственности, инвестиционным мерам и услугам, связанным с торговлей.

Традиционные инструменты торговой политики также теряют свою значимость в современном мире, где торговля все шире ведется через глобальные цепочки добавленной стоимости и транснациональные корпорации, занимающиеся производством в международном масштабе. И если страны захотят «приобрести долю» в этих цепочках, то для обеспечения стимулов иностранным инвесторам понадобятся новые политические подходы.

Данная глава направлена на определение того, каким образом можно переконфигурировать взаимодействие между существующими многосторонними торговыми правилами и национальной политикой в сфере развития так, чтобы содействовать формированию более справедливой торговой системы, которая в большей мере согласовывалась бы с целями в области развития.

## Недавний кризис и торговля

Глобальный экономический спад 2008–2009 годов стал самым глубоким и разрушительным за последние четверть века. То, что послужило началом кризиса на финансовых рынках крупнейших экономик, быстро распространилось на весь остальной мир: через международную финансовую систему — в другие развитые страны, и преимущественно через каналы торговли — в развивающиеся страны. Начиная с последнего квартала 2008 года мировая торговля вошла в режим «свободного падения», который продлился до второго квартала 2009 года. Одновременно произошел обвал мировых цен на сырьевые товары.

Экспортеры из Азии вошли в число наиболее сильно пострадавших от падения мирового совокупного спроса, что было обусловлено в основном снижением импорта

Глобальные цепочки добавленной стоимости снизили значимость традиционных инструментов торговой политики

Резкие колебания объема экспорта из стран Азии отражают важность глобальных цепочек добавленной стоимости

из развитых стран (United Nations, 2010). Резкое сокращение и восстановление азиатского экспорта отражает влияние производственной структуры с доминирующими цепочками добавленной стоимости, в рамках которых изменения в отношении заказов и товарных запасов быстро передаются от одного рынка другому (Escaith, 2009). В той же степени, в которой экспортное производство зависит от поставщиков полуфабрикатов, многие из которых также находятся в Азии, шоковое воздействие на спрос, спровоцированное в экономике развитых стран, распространилось очень быстро, но с высокой региональной концентрацией за счет резкого сокращения заказов в рамках глобальных цепочек добавленной стоимости.

Пробуксовка мировых финансовых рынков также негативно повлияла на объемы торговли за счет повышения процентных ставок по долгам развивающихся стран и уменьшения доступности торговых кредитов. Обрушились цены на сырьевые товары. Наиболее сильно пострадали цены на нефть и металлы, снизившись на 70–80 процентов от своих пиковых уровней, достигнутых в 2008 году. Несмотря на начавшееся в первом квартале 2009 года оживление экономики после указанных выше тенденций, тесная взаимосвязь между ценами на сырьевые товары и финансовыми рынками, в том числе посредством обменного курса доллара США, предполагает резкие колебания цен в ближайшем будущем (United Nations, 2010).

Масштабы кризиса и тот факт, что он первоначально возник в развитых промышленных экономиках и в первую очередь ударил по ним, привели к политическим мерам реагирования — включая помощь финансовому сектору, дотации к заработной плате, дешевые кредиты и прямые меры вмешательства для спасения целых отраслей, — которые повлияли на конкурентные позиции в торговле. Примечательно, что богатые страны в своих мерах реагирования в большей мере полагались на субсидии, в то время как бедные страны использовали в основном пошлины для ограничения импорта (Gamberoni and Newfarmer, 2009). Наряду с другими традиционными видами торговой политики (такими, как антидемпинговые меры), многие пакеты налогово-бюджетных и финансовых мер включали элементы, поощряющие потребление отечественных товаров и услуг, например прямую отраслевую поддержку со стороны правительства, вывод компаний из финансовых трудностей, субсидии и мероприятия, связанные с использованием местных ресурсов для «покупки/аренды/инвестиций/найма». Эти меры нарушили закономерность действий, определяемую рыночной дисциплиной и господствующим принципом невмешательства государства в экономику, которые доминировали в экономической мысли в течение последней четверти века. Как обсуждается ниже, меры реагирования на кризис вновь поставили в центр дебатов роль пространства для маневров в политической сфере для смягчения негативных последствий экономических спадов.

Данные за 2008 год показывают, что перед лицом спада в мировой экономике существенно возросло использование торговых средств защиты. Секретариат Всемирной торговой организации сообщил об увеличении в 2008 году на 28 процентов числа антидемпинговых расследований по сравнению с 2007 годом. Принятые до сих пор меры можно охарактеризовать как «малоинтенсивный» торговый протекционизм в отличие от мер 1930-х годов по принципу «разори соседа» (Drache, 2010). В период между мировыми войнами правительства реагировали на экономический спад путем введения новых высоких и повышения действующих пошлин на импорт, девальвации валюты для укрепления ее конкурентоспособности, и создания дискриминационных торговых блоков, которые практически полностью парализовали международные торговые потоки. Это продлило глобальный спад и обострило торговые конфликты между

Меры реагирования на кризис включали «малоинтенсивный» торговый протекционизм

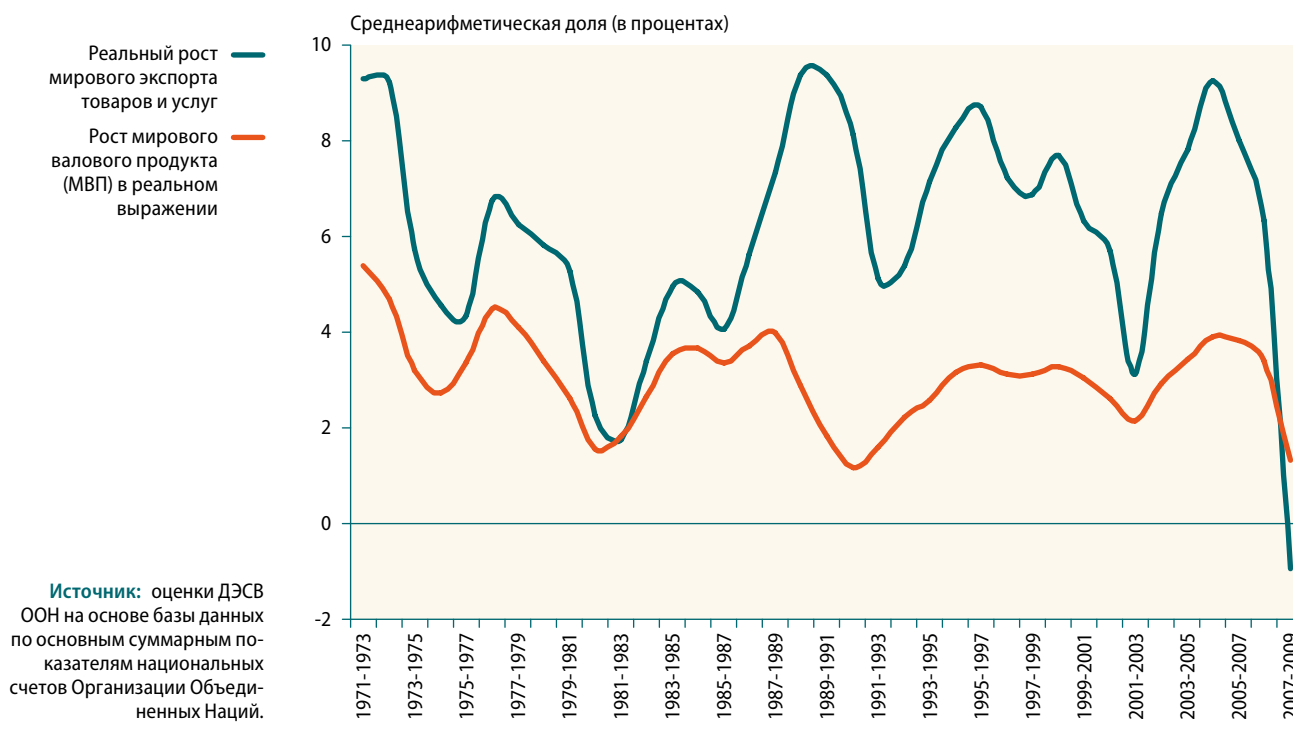
странами, усугубляя факторы, которые привели ко Второй мировой войне. Этот опыт привел мировых лидеров к выводу о том, что экономическое сотрудничество является единственным способом достижения мира и процветания как дома, так и за границей. Осознание этого факта привело к подписанию Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) менее чем за месяц до начала работы Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию в 1947 году, которая проходила в Гаване с 21 ноября 1947 года по 24 марта 1948 года<sup>1</sup>. Условия новой многосторонней системы способствовали процветанию торговли и экономическому росту, и это породило то явление, которое часто называют «золотым веком» экономики 1950-х и 1960-х годов.

### Изменения в мировом производстве и торговле

Либерализация расчетов по текущим операциям обусловила значительное расширение мировых торговых потоков. В период с 1980 по 2008 год среднегодовые темпы роста мирового объема экспорта товаров и услуг в реальном выражении составили 6,3 процента, в то время как темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) за тот же период составили в среднем 2,9 процента (см. диаграмму IV.1).

Диаграмма IV.1

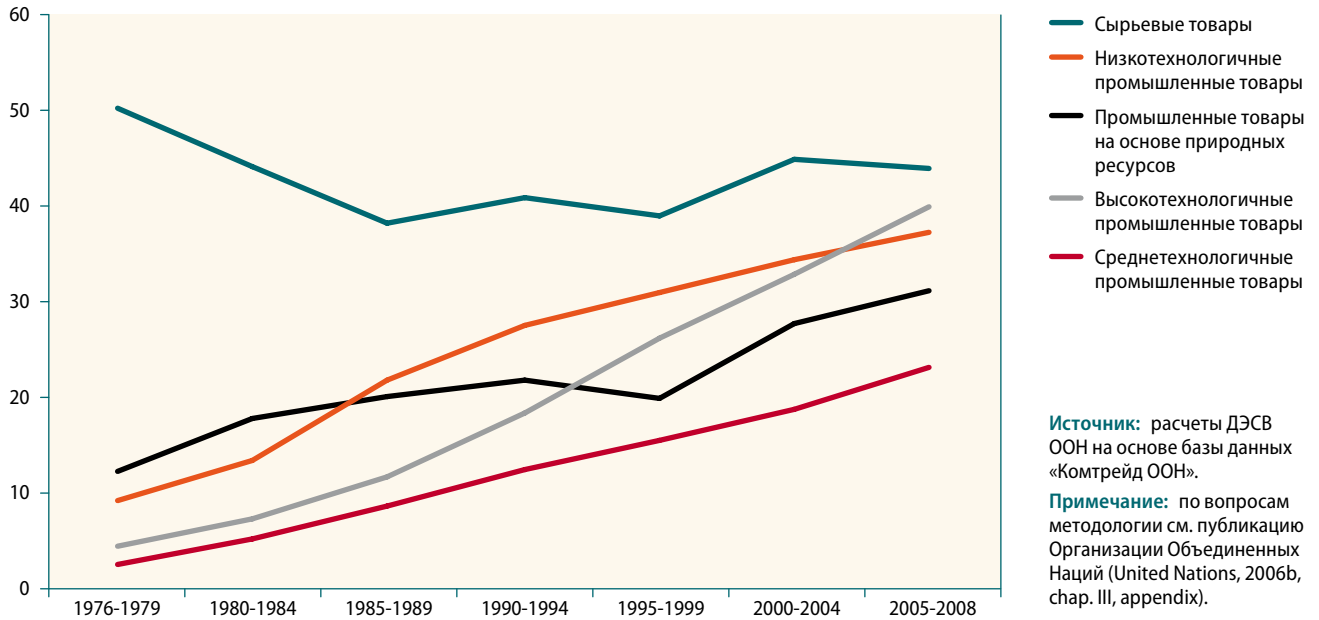
**Рост валового мирового продукта (ВМП) и объема мирового экспорта товаров и услуг в реальном выражении, 1971–2009 годы**



<sup>1</sup> Генеральное соглашение по тарифам и торговле просуществовало до 1994 года, когда оно было заменено Всемирной торговой организацией. Оригинальный текст ГАТТ (размещен по адресу: [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm)) до сих пор сохраняет юридическую силу посредством системы Всемирной торговой организации с учетом изменений, внесенных в ГАТТ в 1994 году.

Диаграмма IV.2

Доля экспорта развивающихся стран в мировой торговле в разбивке по уровню производственных технологий, 1976–2008 годы (в процентах)



Источник: расчеты ДЭСВ ООН на основе базы данных «Комтрейд ООН».

Примечание: по вопросам методологии см. публикацию Организации Объединенных Наций (United Nations, 2006b, chap. III, appendix).

Важную роль в расширении торговли сыграли развивающиеся страны. Как показано на диаграмме IV.2, несмотря на то что развитые экономики продолжают занимать доминирующие позиции на мировых рынках, развивающиеся страны увеличили свою долю рынка, в частности как в низкотехнологичных, так и в высокотехнологичных производствах<sup>2</sup>, причем к 2005–2008 годам оба эти показателя достигли примерно 40 процентов. Доля развивающихся стран в мировом экспорте сырьевых товаров сократилась со среднего значения в 50 процентов за период 1976–1979 годов до 40 процентов за период 1985–1999 годов. Тем не менее в течение 2000-х годов размер этой доли вновь увеличился примерно до 45 процентов. Тенденции в сфере торговли, которые демонстрировали снижение цен на сырьевые товары по сравнению с промышленными товарами в 1980-е и 1990-е годы, обратились вспять в 2000-е годы, и это повлияло на долю стран в торговле (Osampo and Parra-Lancourt, 2010).

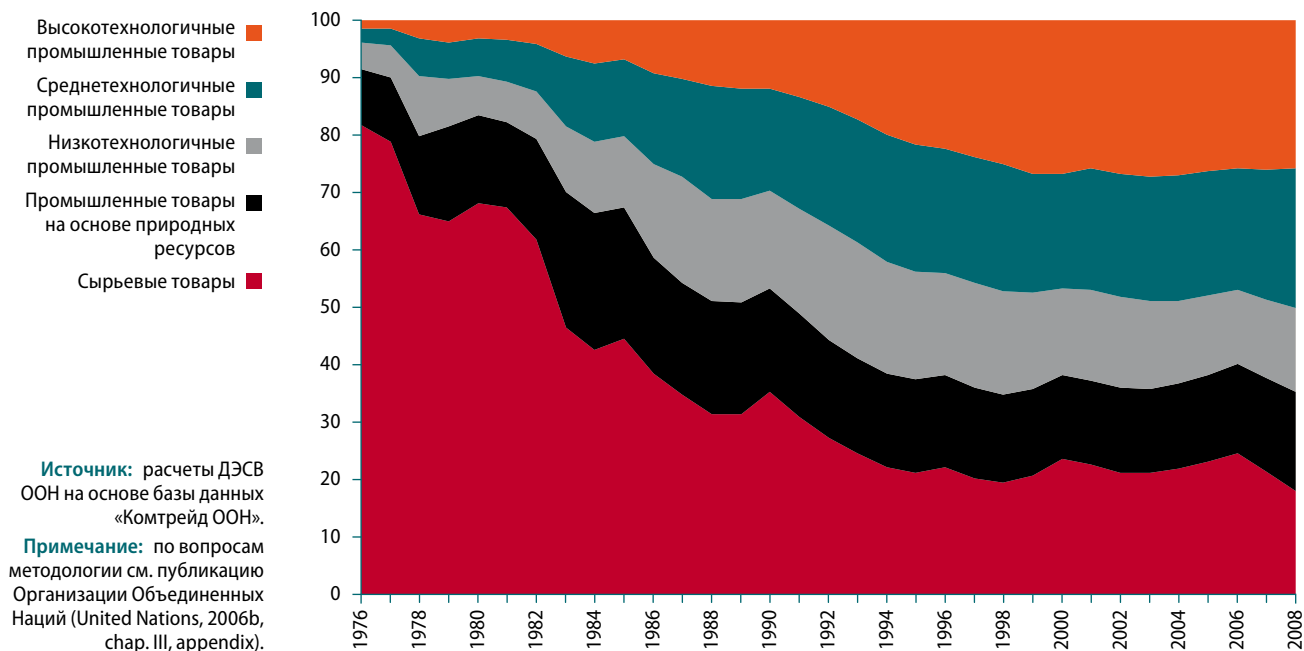
Снизилась также доля сырьевых товаров в общем объеме экспорта нетопливных товаров из развивающихся стран: с более чем 50 процентов в 1980-е годы до менее чем 30 процентов в 2000-е годы. Развивающиеся страны (как группа) также смогли существенно увеличить свою долю экспорта высокотехнологичных промышленных товаров, которая в 2000-е годы достигла 25 процентов от их общего объема экспорта (диаграмма IV.3).

Развивающиеся страны увеличили свою долю рынка в низко- и высокотехнологичных производствах

2 Традиционные торговые статистические данные и классификации (как, например, использованные в этом случае) не предусматривают разбивку по добавленной стоимости, включенной в каждой стране, поскольку в них по-прежнему измеряется только продукция, пересекающая границу. По этой причине продукция, производимая на конвейере и трудоемкая продукция, которые в реальности оказывают очень слабое технологическое влияние на ту или иную конкретную страну, в конечном счете классифицируются как высокотехнологичные. Для обновления указанных выше и других аналитических инструментов инициируется целый ряд институциональных процессов (Ecsaith, 2008).



Диаграмма IV.3  
**Экспорт развивающихся стран в разбивке по уровню производственных технологий, как доля объема их нетопливного экспорта, 1976–2008 годы (в процентах)**



В некоторых регионах продолжают преобладать традиционные структуры экспорта

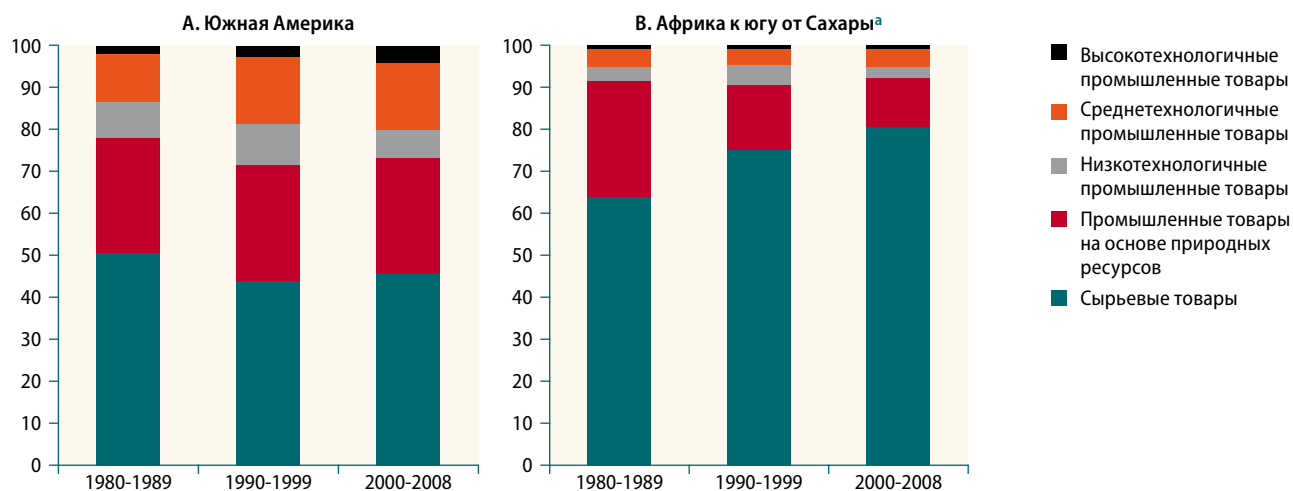
Увеличение экспорта высокотехнологичных промышленных товаров имело весьма концентрированный характер

Тем не менее традиционные структуры экспорта продолжают преобладать в тех регионах, где рост экспорта не был обусловлен динамичными структурными преобразованиями. В Южной Америке, например, доля сырьевых товаров и промышленных товаров на основе переработки природных ресурсов в общем объеме экспорта нетопливных товаров даже слегка возросла в период 1990-х — 2000-х годов, отражая те стимулы, которые система невмешательства государства в экономику предоставляет для поддержания статических сравнительных преимуществ (см. диаграмму IV.4 А). Аналогичные, хотя и более впечатляющие данные по структуре экспорта наблюдаются в странах Африки к югу от Сахары (см. диаграмму IV.4В).

Как было показано в *Обзоре мирового экономического и социального положения 2006 года* (United Nations, 2006b), рост экспорта высокотехнологичных промышленных товаров имеет весьма концентрированный характер — частично в результате экономического развития в Восточной Азии по так называемой модели «стаи летящих гусей», когда более трудоемкие компоненты японской продукции, предназначенной для поставки в другие промышленно развитые страны, распределяются по другим азиатским странам (Memis and Montes, 2006). Открытие Китая для мировой экономики стало очередным проявлением этой структуры экспорта, когда производство переводится в соседние страны с более низкими уровнями реальной оплаты труда (Memis, 2009). После открытия беспопытного доступа на рынок Соединенных Штатов Америки другие страны с развивающейся рыночной экономикой, такие как Мексика и малые страны Центральной Америки и Карибского бассейна, начали играть определенную роль в отраслях сборки («макила») и других отраслях, в основном низко- и среднетехнологичных (см. диаграмму IV.5).

**Диаграмма IV.4**

Доля экспорта в разбивке по уровню технологий при производстве товаров в общем объеме нетопливного экспорта, страны юга Африки и страны Африки к югу от Сахары, за исключением Нигерии и Южной Африки, 1980–2008 годы (в процентах)



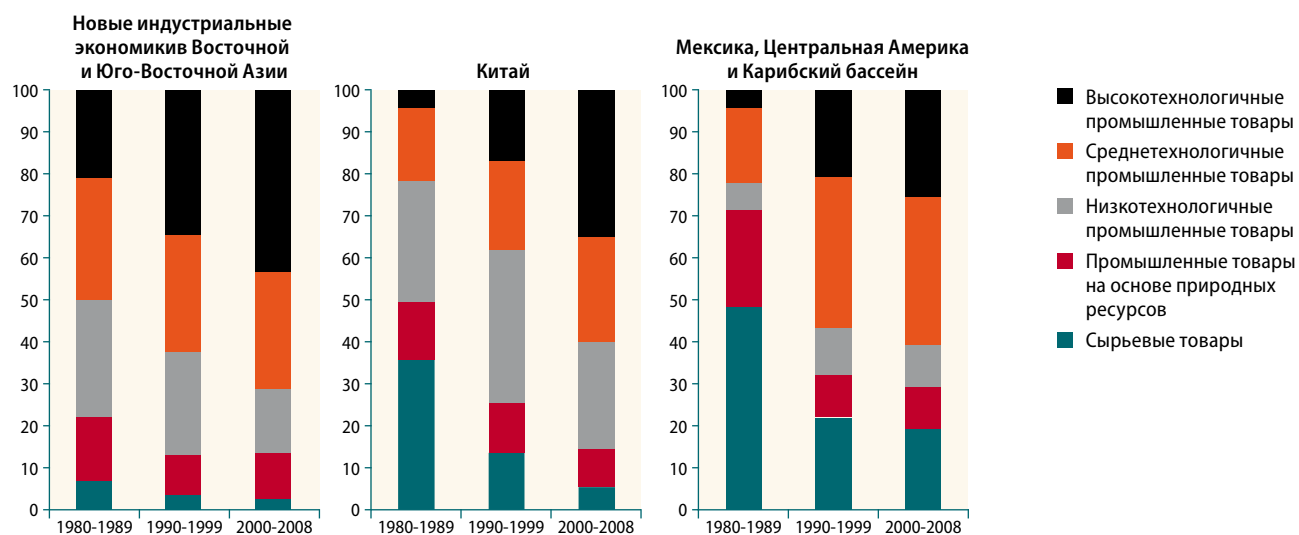
**Источник:** расчеты ДЭСВ ООН на основе базы данных «Комтрейд ООН».

**Примечание:** по вопросам методологии см. публикацию Организации Объединенных Наций (United Nations, 2006b, chap. III, appendix).

<sup>а</sup> Нигерия и Южная Африка исключены из этой диаграммы из-за их размера и особой структуры отраслей производства по сравнению с другими странами этого региона.

**Диаграмма IV.5**

Структуры экспорта в отдельных регионах в разбивке по уровню производственных технологий, 1980–2008 годы (в процентах)



**Источник:** расчеты ДЭСВ ООН на основе базы данных «Комтрейд ООН».

**Примечание:** по вопросам методологии см. публикацию организации Объединенных Наций (United Nations, 2006b, chap. III, appendix).

Транснациональные корпорации играют существенную и возрастающую роль в мировой экономике

Такое увеличение доли развивающихся стран в экспорте промышленных товаров можно в значительной мере объяснить усилением доминирующих позиций транснациональных корпораций и глобальных цепочек добавленной стоимости или поставок. Сегодня в мире существует примерно 82 тыс. транснациональных корпораций, которые имеют 810 тыс. зарубежных филиалов. Эти компании играют существенную и возрастающую роль в мировой экономике. Например, экспорт зарубежных филиалов транснациональных корпораций оценивается на уровне примерно одной трети от общего объема мирового экспорта товаров и услуг, а общая численность работников транснациональных корпораций по всему миру в 2008 году достигла примерно 77 млн. человек (United Nations Conference on Trade and Development, 2009a).

Наблюдается возрастающая географическая фрагментарность производственных процессов

Однако, как указано во введении, интернационализация производства не ограничивается рамками расширения транснациональных корпораций. В сущности, за последние 40 лет мир стал свидетелем ускоренного роста географической фрагментарности процессов производства комплектующих в пределах сетей фирм, связанных друг с другом посредством договорных или неформальных отношений, которые формируют глобальные цепочки добавленной стоимости или поставок (ГЦДС)<sup>3</sup>. Эти изменения совпали с растущей важностью брендинга на рынках промышленно развитых стран, а также с поиском возможностей обеспечения низкой стоимости труда со стороны частных компаний, стремящихся к максимизации стоимости своих акций на высоко спекулятивных финансовых рынках. В настоящее время конкретные производственные операции — от этапа первоначальной идеи и до сборки конечного продукта более не осуществляются одним единственным предприятием, но во все большей мере передаются во внешний подряд в рамках указанных глобальных цепочек добавленной стоимости, в результате чего появился феномен, известный как «торговля операциями».

Глобальные цепочки добавленной стоимости получают выгоды от революционных изменений в информационно-коммуникационных технологиях

Появились два основных типа систем цепочек добавленной стоимости: одни — на основе спроса, а другие — на основе предложения. В системах первого типа розничные торговцы в развитых странах в таких отраслях, как текстильные и другие потребительские товары, концентрируются исключительно на проблемах координации и сбыта. Они делегируют производственные функции внешним фирмам, используя в собственных интересах возможность максимизации своих прибылей за счет поощрения конкуренции между внешними поставщиками. В системах второго типа компании распределяют свои производственные процессы, оптимизируя расходы путем производства и сборки различных комплектующих частей той или иной продукции в разных странах. Обе эти системы получают выгоды от прогресса информационно-коммуникационных технологий и от одновременного формирования производственных кластеров — первоначально в странах Восточной Азии, а относительно недавно в других регионах развивающегося мира.

Оценка доли промежуточных товаров и услуг в общем объеме экспорта является нелегкой задачей. По самым последним оценкам Всемирной торговой организации (World Trade Organization, 2009a), доля промежуточных промышленных продуктов в мировой торговле без учета топливных товаров в 2008 году составляла примерно 40 процентов. Согласно оценкам исследования, в котором данные торговой статистики были объединены с таблицами межотраслевого баланса на 2006 год для стран — членом

<sup>3</sup> Этот феномен, который начался в форме так называемой торговли комплектующими, на своих ранних стадиях развития характеризовался как «новое» международное разделение труда. Впоследствии, по мере дальнейшей фрагментации производства комплектующих, это превратилось в «торговлю операциями».

Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), доля торговли промежуточными продуктами в общем объеме торговли товарами составила около 56,2 процента, а в торговле услугами — около 73,2 процента (Miroudot, Lanz and Ragoussis, 2009). Согласно данному исследованию, в 2006 году торговля промежуточными продуктами составляла более половины общего объема торговли в каждом регионе (таблица IV.1).

Таблица IV.1

**Торговля промежуточными продуктами, как доля в общем объеме торговли, в разбивке по регионам, 2006 год**

	Производство	Сфера услуг
Азия	49	57
Содружество Независимых Государств	82	55
Европа	52	64
Латинская Америка	62	66
Ближний Восток и Северная Африка	70	72
Северная Америка	55	50
Океания	59	60
Африка к югу от Сахары	70	73

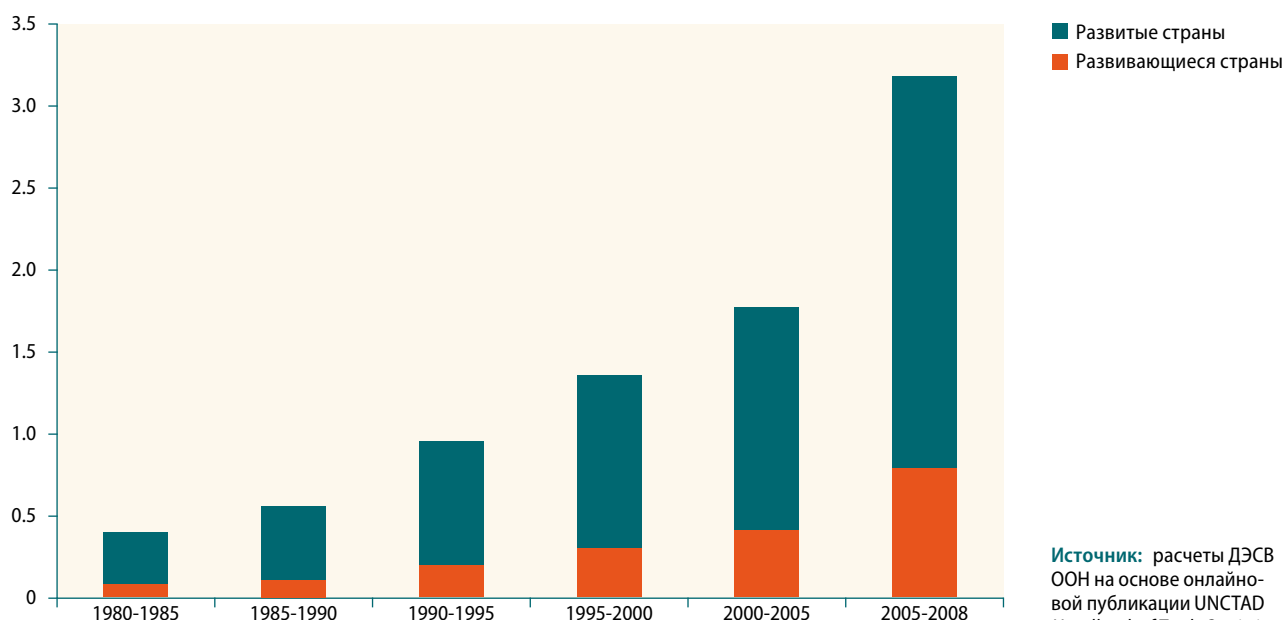
Источник: Miroudot, Lanz and Ragoussis (2009), table 10.

Другим фактором, обусловившим указанное увеличение объема мировой торговли (в девять раз в номинальном выражении), стало расширение масштабов внешнего подряда и перевод услуг за границу. Как и в указанном выше случае торговли товарами, этой тенденции содействовали радикальные инновации в коммуникационных технологиях. Эти инновации позволили компаниям переводить свои службы работы с клиентами в другие места, где технический персонал говорит на английском и других основных международных языках, но где ниже заработная плата. Как видно на диаграмме IV.6,

Стоимость торговли услугами возросла в пять раз

Диаграмма IV.6

**Общий объем экспорта услуг, развитые и развивающиеся страны, 1980–2008 годы**



Источник: расчеты ДЭСВ ООН на основе онлайн-публикации UNCTAD Handbook of Trade Statistics.

торговля услугами увеличилась с 0,5 млрд. долл. США в 1980-е годы до в среднем 2,5 млрд. долл. США в 2000-е годы. Участие развивающихся стран в мировой торговле услугами за тот же период возросло с 19 до 24 процентов.

Как показано в таблице IV.2, существенно возрос объем финансовых услуг, услуг, предусматривающих получение платежей роялти и лицензионных сборов, услуг связи и компьютерных/информационных услуг, составив суммарно почти 20 процентов от общего объема экспорта услуг в период 2005–2007 годов, причем от этой новой тенденции выиграли такие страны, как Индия.

Резюмируя, можно сказать, что структурные особенности сферы торговли перешли от специализации стран с точки зрения товаров (промышленные товары на Севере, сырьевые товары — на Юге) на внутрикорпоративную/внутрисетевую специализацию в плане производственных задач, при этом Юг получил значительные выгоды в производстве промышленных товаров. Ниже рассматривается вопрос о том, несмотря на эти важные изменения в структурах торговой специализации и производственных процессов, основное внимание, однако, при учете интересов развивающихся стран на торговых переговорах по-прежнему сконцентрировано на получении доступа на рынки сельскохозяйственных товаров. Хотя многие развивающиеся страны, особенно самые бедные из них, по-прежнему зависят от экспорта сырьевых товаров (см. диаграмму IV.7), узкоцелевой акцент на торговых переговорах по доступу сырьевых товаров на рынки может привести к весьма высоким издержкам для долгосрочного развития. В контексте текущих переговоров это означало бы предоставление достаточно широкого пространства для политического маневра в целях поощрения диверсификации промышленного производства, которая необходима для получения динамичных выгод от торговли, в обмен на более широкий доступ к рынкам, основанный на существующих статичных сравнительных преимуществах. Для многих стран с низкими доходами последнее могло бы закрепить упор на традиционные статьи экспорта и более слабый акцент на осуществление структурных преобразований, необходимых для динамичного роста производительности труда (см. главу II).

Таблица IV.2

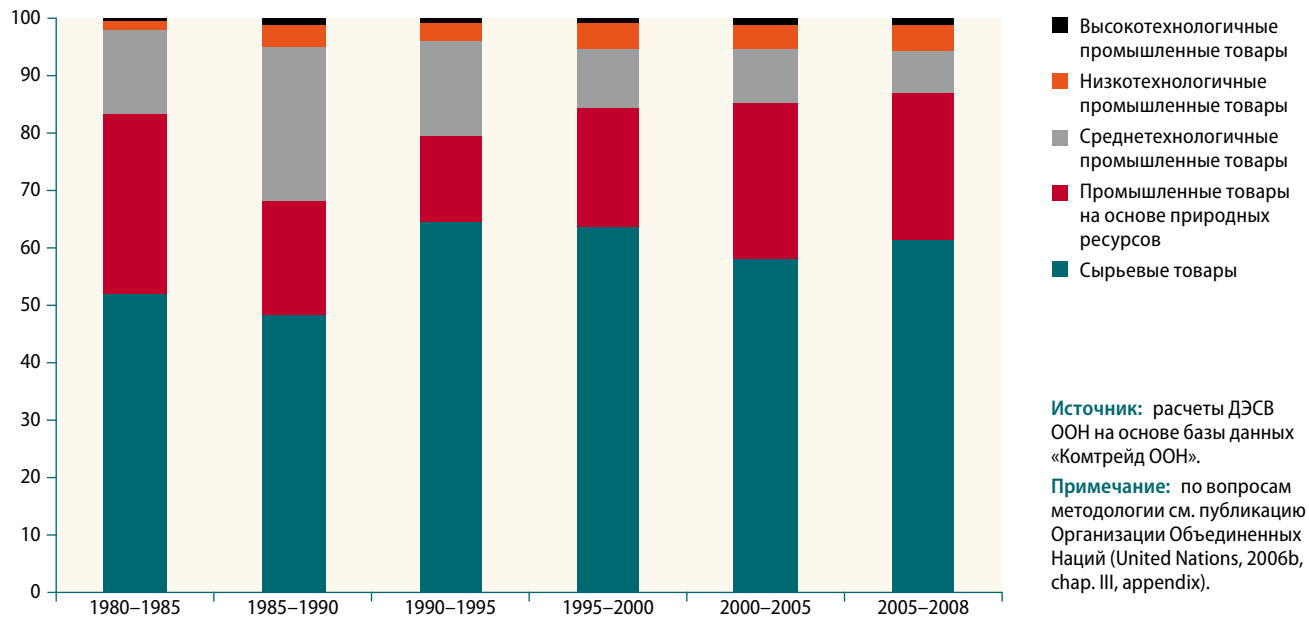
**Мировой экспорт услуг, по секторам, как процентная доля от общего мирового объема экспорта услуг, 1980–2007 годы**

	1980–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2000	2000–2005	2005–2007
Транспорт	34,9	30,2	26,5	24,1	22,5	23,0
Туризм	28,5	33,1	33,6	32,8	29,9	26,9
Другие услуги	36,6	36,6	39,9	43,2	47,5	50,1
Другие коммерческие услуги	27,7	23,4	24,3	23,6	24,2	24,8
Финансовые услуги	1,1	3,1	3,9	5,0	6,3	7,7
Роялти, лицензионные платежи	2,9	3,1	4,1	4,8	5,3	5,3
Компьютерные и информационные услуги	0,0	0,3	0,6	1,6	3,8	4,4
Услуги связи	0,7	1,4	1,5	2,1	2,3	2,4
Строительство	2,2	2,0	2,4	2,9	2,0	2,2
Страхование	1,9	2,8	2,5	2,0	2,4	2,2
Персональные, культурные и развлекательные услуги	0,1	0,5	0,7	1,1	1,4	1,2

Источник: расчеты ДЭСВ ООН на основе онлайн-публикации UNCTAD *Handbook of Trade Statistics*.

Диаграмма IV.7

Зависимость наименее развитых стран от экспорта сырьевых товаров, 1980–2008 годы (в процентах)



## Многосторонняя торговая система и экономическое развитие

### Согласование национальных стратегий развития с многосторонними торговыми правилами

Когда то или иное правительство присоединяется к другим правительствам в отношении соблюдения определенных правил, оно ставит перед собой задачу получить от этого выгоды (часто называемые «международными общественными благами»), которые невозможно получить в условиях неограниченного действия рыночных сил (Тоуе, 2010). Многосторонние торговые правила помогают ограничить в сфере торговли действия мощных в экономическом плане стран, которые носят дискриминационный характер или предусматривают использование той или иной ситуации в своих интересах. Ожидаемым результатом является то, что ограничение национального суверенитета за счет принятия некоторых самоограничений и предельных значений в отношении пространства для политического маневра повысит общее национальное благосостояние.

С учетом различий в уровне национального развития среди членов ГАТТ с момента его подписания наблюдался непрекращающийся внутренний конфликт по вопросу о том, как поступать со стремлением развивающихся стран обеспечить себе пространство для политического маневра в целях развития в рамках многосторонней торговой системы, которая провозглашает отказ от дискриминации в качестве своего основополагающего принципа. Это подтверждается тем фактом, что с годами эти правила менялись несколько раз для решения проблем, связанных с развитием (Laird, 2007). Изначально ГАТТ задумывалось не в качестве института развития, а как составная часть Международной торговой организации (МТО), создание которой

С годами правила менялись несколько раз для решения проблем, связанных с развитием

предполагалось согласно Гаванской хартии Международной торговой организации, подписанной 24 марта 1948 года. После неудачных усилий по осуществлению ратификации Устава Международной торговой организации возникла необходимость во внесении поправок в ГАТТ путем введения в него специальных положений, касающихся вопросов развития. Например, в 1955 году развивающимся странам был предоставлен специальный режим в рамках ГАТТ, который позволял им (в нарушение обычных правил ГАТТ) защищать определенные отрасли и ссылаться на связанные с состоянием платежного баланса обоснования для введения количественных ограничений на торговые операции.

Ранее на развивающиеся страны оказывалось более слабое давление в плане принятия на себя обременительных обязательств

В части IV ГАТТ, принятой в 1964 году, признавались особые потребности развивающихся стран в рамках торговой системы, однако большинство положений было сформулировано в выражениях типа «приложить максимальные усилия». «Разрешительная оговорка» 1979 года, официально именуемая «Решение о дифференцированном и более благоприятном режиме, взаимности и более полном участии развивающихся стран» (решение от 28 ноября 1979 года (L/4903)), обеспечивала правовые основания для действия Общей системы преференций (ВСП), для региональных договоренностей между развивающимися странами и для специального режима в интересах наименее развитых стран. В результате этих изменений правил ГАТТ на развивающиеся страны оказывалось очень слабое давление в плане принятия на себя обременительных обязательств, однако такое положение дел изменилось на Уругвайском раунде.

### Уругвайский раунд

Частично в силу давления со стороны развивающихся стран, частично в результате своих собственных реформ и частично из-за определенного разочарования по поводу целесообразности введения специального и дифференцированного режима (СДР) развивающиеся страны приняли активное участие в Уругвайском раунде. Суть соглашения, лежащего в основе создания Всемирной торговой организации, состояла в том, что развитые страны позволят применение торговых санкций в сельском хозяйстве и ликвидируют систему квот на текстиль и готовую одежду (две области, в которых развивающиеся страны воспринимаются как обладающие сравнительными преимуществами) в обмен на ряд важных уступок в части открытия рынков и принятия на себя широкого спектра конкретных обязательств (Laird, 2007). Вплоть до сегодняшнего дня режим сельского хозяйства в развитых странах остается предметом переговоров, причем за данными ранее обещаниями не последовали меры по их практической реализации.

Первоначально в качестве неоспариваемых мер были определены некоторые специальные виды субсидий, например на цели научных исследований и разработок

Первым из этих обязательств стало значительное урезание субсидий на местные отрасли в соответствии с Соглашением о субсидиях и компенсационных мерах Всемирной торговой организации (World Trade Organization, 1994). В статье 8 этого Соглашения некоторые специальные субсидии определены как неоспариваемые (т. е. не имеющие исковой силы) (United Nations Conference on Trade and Development, 2006). В эту категорию попали как субсидии на цели научных исследований, так и субсидии на осуществление региональных или природоохранных проектов. Разрешенные субсидии на научные исследования и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) включали финансирование фондов венчурного капитала и передачу частному сектору технологий и инноваций, разработанных в государственных научно-исследовательских лабораториях. Кроме того, в эту категорию была включена политика в области государственных закупок в поддержку распространения разработанных внутри стран стан-

дартов на определенные технологии. Более того, может субсидироваться деятельность в поддержку перехода в экономической сфере к производству новых продуктов или использованию новых технологий до тех пор, пока они не вышли на конкурентный этап (иными словами, до того как началось производство товаров, которые экспортируются или серьезно конкурируют с импортом).

При этом, однако, важно отметить, что положение, классифицирующее эти субсидии как неоспариваемые, было пересмотрено в 2000 году, когда удалось достичь соглашения по продлению срока его действия. Таким образом, указанные субсидии приобрели исковую силу. Четвертая конференция Всемирной торговой организации на уровне министров, состоявшаяся в Дохе с 9 по 14 ноября 2001 года, вновь рассмотрела этот вопрос наряду с предложениями некоторых стран разрешить ряд субсидий на цели развития<sup>4</sup>. На практике это означало, что вышеуказанные субсидии молчаливо одобрены, при этом опротестовать их не пытались ни развитые, ни развивающиеся страны.

Вероятно, наиболее серьезным недостатком Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах в плане содействия развитию является то, что оно запрещает введение зависимости субсидий от показателей экспорта. Иными словами, в этом соглашении был аннулирован важный метод контроля, который страны Восточной Азии успешно применяли в своих ориентированных на экспорт отраслевых стратегиях для обеспечения того, чтобы поддержка оказывалась только тем предприятиям, которые были способны конкурировать на международном рынке. Все еще существует возможность разработать другие стандарты показателей деятельности в рамках механизма взаимного контроля (такие, как процентная доля сотрудников технологических подразделений в штате, процентная доля продаж новой продукции и распределение оставшейся прибыли); при этом, однако, ни один из таких альтернативных вариантов не способен сформировать политику стимулирования по показателям деятельности, которая была бы напрямую связана с международной конкурентоспособностью и которая сводила бы к минимуму риск злоупотреблений и погони за рентой.

В любом случае очевидно, что основным ограничивающим фактором для использования таких субсидий многими развивающимися странами являются бюджетные издержки. Наряду с этим, несмотря на сохраняющуюся возможность проведения многими развивающимися странами гибкой тарифной политики, эта возможность практически не используется. Более того, дополнительные ограничения на гибкую тарифную политику по итогам Дохинского раунда переговоров о доступе на рынки сельскохозяйственных и несельскохозяйственных товаров могут сузить пространство для политического маневра в будущем.

Запрет на субсидии, обусловленные показателями экспорта, сильно ограничивает пространство для маневра во внутренней политике

Гибкая тарифная политика все еще возможна во многих развивающихся странах

4 В более конкретном плане Четвертая конференция на уровне министров приняла к сведению предложение квалифицировать меры, осуществляемые развивающимися странами в целях выполнения обоснованных целей в области развития, таких как региональный экономический рост, финансирование технологических исследований и развития, диверсификация производства, разработка и внедрение экологически безопасных методов производства в качестве не имеющих исковой силы субсидий, и приняла решение о том, что этот вопрос надо квалифицировать как нерешенный вопрос осуществления программ. В ходе переговоров членам ВТО было настоятельно рекомендовано проявлять должную сдержанность в плане опротестования таких мер (World Trade Organization, 2001a, para.10.2). Согласно наблюдениям Агуайо Айала и Галлахера (Aguayo Ayala and Gallagher, 2005), этот призыв к сдержанности соблюдался, и развитые, и развивающиеся страны в равной степени продолжили использовать такие субсидии в рамках молчаливой договоренности не опротестовывать их в рамках механизма урегулирования споров.



В силу возможностей системы Всемирной торговой организации ограничивать дискриминационную политику крупных рыночных экономик, не входящие в ВТО страны стремятся стать ее членами даже на весьма дорогостоящих условиях, устанавливаемых действующими членами ВТО. Кроме того, в рамках Всемирной торговой организации действуют процедуры урегулирования споров, которые представляют собой единственный эффективный международный экономический механизм принуждения. Это стало стимулом для расширения сферы действия Всемирной торговой организации в целях включения в нее так называемых областей, связанных с торговлей, а именно инвестиций, имущественных прав и услуг.

В настоящее время трудно увязать поддержку инвестиций с относящимися к экспорту санкциями

Второе обязательство, принятое развивающимися странами, вступило в силу посредством Соглашения по связанным с торговлей инвестиционным мерам (ТРИМС), (World Trade Organization, 1994). Это соглашение ограничивает нормативные положения об иностранных инвестициях, такие как требования минимальной доли отечественных комплектующих деталей, передачи технологий и требования минимальной доли местных работников в штате (которые играют критически важную роль для усиления связей с местной экономикой), и делает более сложной увязку мер по поддержке инвестиций с санкциями на экспортную продукцию, которые направлены на отказ от поддержки производителей, не достигающих уровня международной конкурентоспособности в течение заранее оговоренного периода времени. Тем не менее меры регулирования прямых иностранных инвестиций (ПИИ), не нарушающие национальный режим<sup>5</sup> или не накладывающие количественные ограничения, по-прежнему соответствуют правилам Всемирной торговой организации.

Третья уступка отражена в Соглашении по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) (World Trade Organization, 1994), в котором установлены ограничения на использование интеллектуальной собственности. Это соглашение урезает возможности развивающихся стран в плане развития внутреннего технологического потенциала, поскольку эти страны более не могут получать выгоду от свободного копирования и воспроизводства полученных из-за рубежа технологий, т. е. лишились той привилегии («обратный инжиниринг»), которой буквально все развитые и другие страны успешно и с выгодой для себя пользовались на более ранних этапах своего развития. На практике это соглашение создает серьезные проблемы в сфере здравоохранения (см. вставку IV.1) и в политике, связанной с проблемами изменения климата. При этом, однако, Соглашение ТРИПС все же допускает определенную гибкость посредством механизмов принудительного лицензирования и параллельного импорта.

#### Вставка IV.1

##### Соглашение ТРИПС и общественное здравоохранение

Многие развивающиеся страны находятся под давлением со стороны более богатых стран и частных корпораций (посредством технической помощи в сфере торговли и двусторонних торговых соглашений) в плане выполнения ими Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) такими методами, которые выходят за рам-

<sup>5</sup> С иностранными инвесторами следует обращаться так же, как с внутренними инвесторами. Предоставление более благоприятных условий иностранным инвесторам не нарушает этот принцип.

ки правил Всемирной торговой организации и обеспечивают строгую защиту интеллектуальной собственности. Повышая цены на лекарства, строгие правила защиты прав интеллектуальной собственности могут подорвать приверженность государства соблюдать, защищать и выполнять свои обязательства в отношении права на здоровье и права на жизнь. Когда связанные с торговлей ограничения в области интеллектуальной собственности подрывают способность государственной власти выполнять свои обязательства в области прав человека, страны в этом случае должны попытаться воспользоваться гибкими подходами Соглашения ТРИПС (вновь подтвержденными в Дохинской декларации министров<sup>a</sup>), которые могут в конечном счете оказаться все же недостаточными.

Вопрос о том, нарушило ли то или иное государство принятое на себя обязательство в отношении, например, прав на охрану здоровья всех граждан, зачастую решается путем судебного разбирательства в том случае, если данное государство вынуждено (в том числе из-за бюджетных соображений) использовать обычные юридические и административные процедуры для выполнения этого обязательства. Судебное дело 2004 года с участием двух граждан Таиланда, инфицированных ВИЧ/СПИДом, и компании «Бристол-Майерс Сквибб», касалось ее патента на лекарственный препарат диданосин, в результате чего стоимость данного препарата была сильно завышена компанией. При рассмотрении этого дела необходимость обращения к суду была обусловлена бюджетными соображениями, желанием правительства донести до всех тезис о том, что Таиланд приветствует иностранные инвестиции, а также угрозой введения торговых санкций со стороны Соединенных Штатов Америки.

Выполнение самого Соглашения ТРИПС стало сложным и дорогостоящим процессом для многих развивающихся стран, особенно тех, которые ранее не обеспечивали патентную защиту. Создание государственного ведомства по вопросам интеллектуальной собственности является весьма дорогостоящим мероприятием и связано с высокими расходами, например, на профессиональную подготовку патентных экспертов. Тем не менее страны члены имеют доступ к механизмам, призванным обеспечить сохранение на низком уровне цен на лекарства, причем к основным механизмам можно отнести выдачу принудительной лицензии и параллельный импорт. Эти механизмы функционируют следующим образом:

- Принудительная лицензия устраняет исключительные права владельца патента. Она позволяет правительству выдавать лицензию, разрешающую производство, применение или продажу лекарственного препарата без согласия со стороны владельца патента в том случае, если владелец патента получает оплату за использование его патента. За счет разрешения на предоставление генерических эквивалентных аналогов запатентованных лекарств принудительная лицензия может обусловить снижение цен на лекарства в целом.
- Механизм параллельного импорта может обеспечить аналогичный результат за счет разрешения правительства выдавать лицензию на импорт более дешевых версий запатентованного препарата. Этот механизм не упоминается в явной форме в Соглашении ТРИПС: следовательно, отсутствие регулирования дает странам свободу во введении своего собственного режима.

Допуская наличие различных брендов одного и того же лекарственного препарата на одном и том же рынке, механизмы и принудительного лицензирования и параллельного импорта создают конкуренцию, которая обычно ведет к снижению цен.

<sup>a</sup> См. документ A/C.2/56/7, annex; para. 17.

**Источники:** Dommen and Kamoltrakul, eds. (2004); и Ford and others (2004).

И последним, но не менее важным, является Генеральное соглашение по торговле услугами (World Trade Organization, 1994), посредством которого правила Всемирной торговой организации (принципы режима наибольшего благоприятствования и национального режима), применимые только к торговле товарами, были распространены на торговлю услугами, включающую широкий спектр отраслей — от банковской

Генеральное соглашение по торговле услугами является также инвестиционным соглашением

деятельности, сферы образования и сбора отходов до туризма, медицинских услуг, водоснабжения и канализации. В той мере, в какой Генеральное соглашение по торговле услугами охватывает примеры работы компаний, создающих подразделения в других странах для предоставления там тех или иных услуг, оно является также и инвестиционным соглашением (Wade, 2005). В этом смысле оно ограничивает масштабы политики поощрения конкуренции в области ПИИ, поступающих в рамках способа 3 (так называемое коммерческое присутствие) в каждом подсекторе, перечисленном той или иной страной в ее обязательствах в соответствии с Генеральным соглашением по торговле услугами.

Несмотря на то что Генеральное соглашение по торговле услугами допускает широкий круг исключений, поскольку правительства могут оговорить ограничения по некоторым обязательствам в определенных секторах, такие оговорки должны вноситься в самом начале, так как позднее правительствам будет сложно сделать это с правовой точки зрения. В силу сложности регуляторных требований многих услуг, развивающиеся страны находятся в неблагоприятном положении в плане того, чтобы заранее определить, какие ограничения им следует внести<sup>6</sup>.

В результате принятия этой важной новой повестки дня многосторонняя торговая система стала носить более ограничительный характер, и в то же время расширилось ее влияние на национальную политику. Всемирная торговая организация требует от стран изменения действующих национальных законов, которые противоречат их членским обязательствам<sup>7</sup>, в то время как Механизм пересмотра торговой политики требует от членов на регулярной основе предоставлять отчетность о состоянии дел в области соблюдения этих обязательств; кроме того, Всемирная торговая организация укрепила свой механизм урегулирования споров. Все эти институциональные нововведения совместно оказали воздействие по двум широким направлениям. Они в значительной мере вторглись в ту область, которая до вступления в силу соглашений Уругвайского раунда традиционно являлась сферой национального управления; и кроме того, эти нововведения еще более укрепили «судебную составляющую» торго-

Более широкая повестка дня в области многосторонней торговли усиливает свое влияние на национальную политику

6 Действия самих Соединенных Штатов могут стать предметом разбирательства в случае, если текущие предложения об изменении регулирования финансового сектора приобретут силу закона. В дополнительном протоколе Генерального соглашения по торговле услугами под названием «Договоренности об обязательствах в сфере финансовых услуг», который Соединенные Штаты подписали вместе с другими странами, Соединенные Штаты добились для себя исключения только в отношении торговли деривативами лука, согласно категории Всемирной торговой организации «Торговля ценными бумагами и деривативными продуктами и связанными с ними услугами». Следовательно, Соединенные Штаты подпадают под претензии в случае дополнительного регулирования по всем деривативам за исключением тех, которые связаны с фьючерсной торговлей луком. (Закон Соединенных Штатов 1958 года о фьючерсной торговле луком запрещает заключение фьючерсных контрактов на поставку лука и представляет собой первый и единственный в истории Соединенных Штатов запрет на фьючерсные контракты по конкретной категории товара.) Более того, Соединенные Штаты подписали положение о неотмене нормативных изменений применительно к списку финансовых услуг Всемирной торговой организации, который действует до сих пор (Public Citizen, 2009).

7 Соглашение ТРИПС, например, требует введения минимальных стандартов, пограничного контроля и внутренних правоприменительных процедур, а также создания соответствующих органов управления. Несмотря на то что данное Соглашение вступило в силу 1 января 1995 года одновременно с другими соглашениями Всемирной торговой организации, оно предоставило всем членам ВТО переходный период, в течение которого необходимо внести необходимые изменения в законодательство и практику.

вого сотрудничества. Это дало дополнительную почву для соблазна использовать Всемирную торговую организацию в качестве форума для обсуждения других глобальных проблем, таких как изменение климата, которые можно использовать в качестве обоснования для протекционизма, рассматриваемого ниже.

В целом ряде случаев в конкретные соглашения Всемирной торговой организации вносились положения, которые предусматривали, что развитые страны при применении формулировок указанных соглашений должны обращать особое внимание на потребности развивающихся стран. Тем не менее издержки и административные трудности, с которыми сталкиваются последние в выполнении своих обязательств, оказались более серьезными, нежели предполагалось ранее, в то время как на практике не реализовались многие выгоды, которые были обещаны со стороны развитых стран.

## Дохинский раунд

Дохинский раунд стартовал в 2001 году с явно выраженным намерением создания дополнительных многосторонних торговых правил, ориентированных на развитие. В Дохинской декларации министров на Четвертой конференции Всемирной торговой организации на уровне министров было выражено решительное намерение поставить потребности и интересы развивающихся стран в основу программы работы в Дохе<sup>8</sup>. Было решено продолжать предпринимать позитивные усилия, направленные «на обеспечение участия развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в росте мировой торговли, соизмеримого с их потребностями в экономическом развитии».

Гонконгская декларация министров, принятая 18 декабря 2005 года (World Trade Organization, 2005), включала ограниченный пакет мер в отношении наименее развитых стран, состоящий из пяти конкретных предложений (приложение F). В Декларации министров также была выражена поддержка проводимой работе по Соглашению ТРИПС и в сфере здравоохранения (см. вставку IV.1), продлению предусмотренного Соглашением ТРИПС переходного периода для наименее развитых стран и по «расширенной комплексной рамочной программе» (РКРП)<sup>9</sup>. В отношении торговли услугами было принято решение (пункт 26), что от наименее развитых стран не будут требовать принятия новых обязательств (повторение формулировок из проекта документа о доступе к несельскохозяйственным рынкам), при этом была достигнута договоренность о «приложении максимальных усилий» по предоставлению приоритетности тем секторам и способам поставок, которые представляют интерес для наименее развитых стран в плане экспорта, в частности применительно к четвертому способу поставок [временное перемещение трудовых ресурсов (пункт 47)].

Гонконгская декларация министров предусматривала специальные меры в отношении наименее развитых стран

<sup>8</sup> См. документ A/C.2/56/7, приложение, пункт 2.

<sup>9</sup> Комплексная рамочная программа технической помощи наименее развитым странам в сфере торговли, известная также как «комплексная рамочная программа» (КРП), была принята на Совещании высокого уровня по проблемам развития торговли наименее развитых стран, которое состоялось в рамках Всемирной торговой организации в октябре 1997 года, для оказания поддержки наименее развитым странам в укреплении их потенциала в сфере торговли и интеграции торговых проблем в общие национальные стратегии развития. КРП подверглась пересмотру и продолжает действовать на экспериментальной основе в Камбодже, Мадагаскаре и Мавритании. Она призвана помочь наименее развитым странам включить торговлю в планы и стратегии их национального развития в целях сокращения масштабов нищеты.

На Питсбургском саммите, состоявшемся 24–25 сентября 2009 года, лидеры Группы двадцати (G-20) призвали к достижению существенного прогресса на Дохинском раунде в 2010 году. Этот прогресс должен был стать неотъемлемой частью согласованных усилий по установлению нового баланса в мировой экономике. Тем не менее призывы к существенному прогрессу на практике не материализовались. До сих пор наблюдается серьезный разрыв в условиях предоставления развивающимся странам, особенно наименее развитым, беспошлинного и неквотируемого доступа к рынкам для их продукции. В основном прогресс в этой области обусловлен устранением пошлин посредством договора о предоставлении стране статуса наибольшего благоприятствования в торговле (см. United Nations, 2009с, pp. 27–28; и вставку IV.2). Высокими остаются сельскохозяйственные субсидии в развитых странах, что по-прежнему ограничивает возможности получения дохода фермерами в развивающихся странах.

#### Вставка IV.2

##### Наименее развитые страны во Всемирной торговой организации

Произошло заметное улучшение в предоставлении наименее развитым странам доступа на рынки. Двадцать восемь членов Всемирной торговой организации заявили о расширении доступа на свои рынки. Многие из них фактически согласились устранить все барьеры и предоставить «беспошлинный и неквотируемый» режим для экспорта всех наименее развитых стран. Таким образом, они присоединились к целому ряду стран, которые уже открыли свои рынки. Средний невзвешенный размер пошлины, применяемой основными торговыми партнерами для экспорта из наименее развитых стран, сократился с 10,6 процента в 1997 году до 6 процентов в первом квартале 2001 года.

Предоставляется также техническая помощь, направленная на обеспечение наименее развитыми странами максимального осуществления своих прав и достижения показателей, исходя из их обязательств по соглашениям Всемирной торговой организации. Например, в рамках «Совместной инициативы по техническому сотрудничеству с наименее развитыми странами», инициированной Всемирной организацией интеллектуальной собственности и Всемирной торговой организацией, предлагается помощь, с тем чтобы дать возможность этим странам довести их системы защиты интеллектуальной собственности до надлежащего стандарта, максимально используя при этом гибкие подходы Всемирной торговой организации. В настоящее время члены Всемирной торговой организации изыскивают средства для оказания помощи наименее развитым странам в процедуре присоединения к ВТО, поскольку наименее развитые страны, вступающие во Всемирную торговую организацию, должны знать, как она функционирует. Им также необходимо разработать национальные законы, соответствующие правилам Всемирной торговой организации, создать механизмы по обеспечению соблюдения этих правил и провести с действующими членами переговоры о приемлемых условиях вступления во Всемирную торговую организацию.

И наконец, Всемирная торговая организация представляет собой форум, где наименее развитые страны могут поднимать и поднимают конкретные вопросы, связанные со стандартами безопасности и качества пищевых продуктов; на самом деле наименее развитые страны могут столкнуться с трудностями в плане обеспечения соответствия их экспорта санитарным стандартам развитых стран. В этой связи соглашения Всемирной торговой организации ограничивают возможности стран-импортеров по введению произвольных требований к экспортной продукции наименее развитых стран и поощряют применение согласованных на международном уровне стандартов.

Тем не менее даже в случае преодоления на национальном уровне ограничений, предусмотренных многосторонней системой, это не означает, что развивающиеся страны смогут автоматически получать значительно более высокие выгоды от торговли. Как показывает исторический опыт, для того чтобы это произошло, странам необходимо нарастить надлежащий потенциал в производственной и торговой сферах, с тем чтобы торговля стала движущей силой экономического роста. Ключевыми факторами в этом плане служат инициатива «Помощь в торговле», а также достаточное пространство для маневра в целях практической реализации промышленной и производственной политики.

### Помощь в торговле

Инициатива «Помощь в торговле» признает необходимость в наращивании производственного и торгового потенциала развивающихся стран, особенно беднейших из них. Концепция помощи в торговле базируется, как правило, на вере в то, что, хотя торговля и может стать инструментом развития, но развивающимся странам нужны, среди прочего, инфраструктура, соответствующие учреждения, технический потенциал и инвестиции, в частности для того, чтобы воспользоваться уступками по доступу к рынку, которые они получили во Всемирной торговой организации (Page, 2007). В определенной мере дебаты представляют проблему относительно призыва «Торговля, а не помощь» посредством признания того факта, что существует необходимость в оказании помощи развивающимся странам, с тем чтобы предоставить им возможность расширения и диверсификации их торговли такими методами, которые усиливают эффект в области развития. Иными словами: помощь может содействовать развитию торговли вплоть до такого момента, когда торговля постепенно заменит помощь.

Как показано в таблице IV.3, страны с доходами ниже среднего уровня и страны с низкими доходами, не входящие в группу наименее развитых стран, суммарно получили максимальную долю средств, относящихся к инициативе «Помощь в торговле» за период 2001–2008 годов. Наименее развитые страны получили самый низкий уро-

Инициатива «Помощь в торговле» признает необходимость в наращивании производственного и торгового потенциала, для того чтобы торговля стала движущей силой экономического роста

Таблица IV.3

#### Распределение обязательств в рамках инициативы «Помощь в торговле» странам по группам доходов, 2001–2008 годы

Годы	Доля в процентах					Миллионы долларов США
	Наименее развитые страны	Прочие страны с низкими доходами	Страны с доходами ниже среднего уровня	Страны с доходами выше среднего уровня	Нераспределенные по уровню доходов страны	
2001	24	20	43	7	5	15 437
2002	23	18	46	9	4	15 666
2003	31	13	42	7	6	17 523
2004	27	15	51	4	4	23 531
2005	31	15	40	10	4	22 578
2006	28	13	44	5	10	22 234
2007	35	18	34	6	7	26 526
2008	27	13	42	11	7	38 548
<b>2001–2008</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>43</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>182 044</b>

Источник: расчеты ДЭСВ ООН на основе базы данных по международной статистике развития «Query Wizard» (QWIDS) Организации экономического сотрудничества и развития.

вень связанной с торговлей помощи по отношению к общему объему помощи среди крупнейших получателей помощи. Эти цифры вызывают озабоченность, поскольку наименее развитые страны и страны Африки входят в группу стран, в наибольшей степени нуждающихся в поддержке развития торговли.

Преимущества программы «Помощь в торговле» можно классифицировать в первую очередь с точки зрения содействия развивающимся странам в обеспечении роста предложения товаров, поскольку, например, устранение тарифных барьеров на сельскохозяйственные продукты в развитых странах может и не обусловить активную реакцию экспортеров с учетом большой доли мелких фермерских хозяйств и общего отсутствия инфраструктуры (Laird, 2007). Более того, развитые страны все сильнее ужесточают импортные ограничения посредством применения различных (санитарных и фитосанитарных) стандартов, которые бедные страны зачастую не в состоянии соблюдать. Во-вторых, помощь может предоставляться на меры в области микрокоррекции в сфере торговли в целях оказания помощи развивающимся странам по преодолению нежелательных последствий в целом ряде отраслей, обусловленных реорганизацией факторов производства в связи с эффектом либерализации торговли. Оказание помощи в области макрокоррекции может включать компенсацию за разрушение преференциальных режимов или потерю доходов от пошлин; компенсация потерянных доходов от пошлин может сыграть значительную роль в восстановлении бюджетных потерь малых развивающихся стран.

Несмотря на согласие в целом с тем фактом, что эти вопросы важны для всех развивающихся стран, отсутствует единство мнений по вопросу об относительной важности того, что, по сути, является помощью в развитии инфраструктуры (как физической, так и социальной) и поддержкой в плане реагирования на внешние шоковые воздействия. Столь же значимым является отсутствие определенного механизма для сбора, распределения и выплаты средств в рамках программы «Помощь в торговле». Когда данный вопрос был предметом переговоров, эти переговоры велись под давлением необходимости определения такой новой структуры помощи в торговле, которая выходила бы за пределы обычных механизмов помощи и функционировала параллельно со структурами, созданными для решения других международных проблем, таких как здравоохранение и окружающая среда. Для того чтобы обойти необходимость проведения специальных переговоров по обеспечению поддержки развивающихся стран в рамках того или иного торгового соглашения, программа «Помощь в торговле» включается в обычные программы помощи конкретным странам.

Несмотря на возможность некоторого увеличения финансирования на цели, связанные с торговлей, возникнут сложности в обеспечении того, чтобы фактическое использование средств соответствовало цели расширения мировой торговли или согласовывалось с национальными приоритетами в сфере торговли и развития. Это можно объяснить, во-первых, тем фактом, что, обладая совершенно обособленной сферой влияния, Всемирная торговая организация как организация не намерена конкурировать с традиционными агентствами по оказанию помощи. Во-вторых, агентства по оказанию помощи, как правило, не склонны ставить свои системы или механизмы распределения средств в зависимость от каких-либо внешних критериев. И наконец, программа «Помощь в торговле» сформировалась в результате торговых переговоров, итогом которых стала утрата развивающимися странами возможности оказывать прямое влияние на механизмы принятия решений. Неизбежно возникает также вопрос о том, в какой мере программа «Помощь в торговле» станет дополни-

Сохраняется ряд противоречий касательно практической реализации инициативы «Помощь в торговле»

ем к действующим обязательствам по оказанию помощи, или же она окажется всего лишь переводом в другую категорию<sup>10</sup> имеющихся средств, направляемых на развитие торговли и связанных с ней видов деятельности, что в некоторых странах вполне может стоять достаточно низко в списке приоритетов с точки зрения развития.

## Пространство для политического маневра и региональные торговые соглашения

В рамках многосторонней системы Всемирной торговой организации страны все еще могут использовать определенные виды субсидий и гибкую тарифную политику, в частности меры регулирования ПИИ и гибкую систему принудительного лицензирования. Тем не менее распространение двусторонних и региональных торговых соглашений оказывает ограничивающее влияние на некоторые из этих факторов гибкости и, по сути, еще больше сужает пространство для политического маневра, имеющееся в распоряжении развивающихся стран (Naque, 2007).

Фактически медленный прогресс на Дохинских переговорах в сочетании с преимуществами двусторонних переговоров подстегнул развитие страны, в частности, к активному заключению двусторонних и региональных торговых соглашений. Действительно, с начала 1990-х годов продолжается непрерывное и резкое увеличение числа региональных торговых соглашений (РТС), двусторонних соглашений о свободной торговле (ССТ), а в последнее время — соглашений об экономическом партнерстве (СЭП). Как видно из таблицы IV.4, по состоянию на март 2010 года действовало 271 региональное торговое соглашение<sup>11</sup>.

Соглашения об экономическом партнерстве, региональные торговые соглашения и соглашения о свободе торговли в подавляющем большинстве заключаются между сторонами, имеющими колоссальные различия в торговом потенциале<sup>12</sup>. Мотивацией для заключения таких соглашений выступает обещание предоставления преференциального режима. Фактически такие соглашения вызывают «эффект домино»: не входящие в ВТО страны испытывают соблазн присоединиться к действующим преференциальным договоренностям по линии Север–Юг с тем, чтобы не лишиться доступа к крупным экспортным рынкам и источникам ПИИ (Baldwin, 1997). Таким образом,

Двусторонние или региональные торговые соглашения способны еще больше сузить национальное пространство для политического маневра

<sup>10</sup> Основная часть отчетности по программам «Помощь в торговле» связана с обязательствами. Однако применительно к наименее развитым странам предпринимались некоторые попытки в рамках расширенной «комплексной рамочной программы» согласовать предложение (предложения помощи) со спросом (требованиями стран-получателей).

<sup>11</sup> По состоянию на февраль 2010 года в ГАТТ/Всемирную торговую организацию поступили уведомления о 462 РТС. Из них 345 РТС заявлялись в соответствии со статьей XXIV ГАТТ 1947 года или ГАТТ 1994 года; 31 — в соответствии с разрешительной оговоркой, и 86 — в соответствии со статьей V Генерального соглашения по торговле услугами. Статистические данные Всемирной торговой организации по РТС базируются на уведомительных требованиях, а не фактическом числе РТС. Таким образом, в отношении РТС, включающих и товары и услуги, учитываются два уведомления.

<sup>12</sup> По состоянию на февраль 2010 года в ГАТТ/Всемирную торговую организацию поступили уведомления о 462 РТС. Из них 345 РТС заявлялись в соответствии со статьей XXIV ГАТТ 1947 года или ГАТТ 1994 года; 31 — в соответствии с разрешительной оговоркой, и 86 — в соответствии со статьей V Генерального соглашения по торговле услугами. Статистические данные Всемирной торговой организации по РТС базируются на уведомительных требованиях, а не фактическом числе РТС. Таким образом, в отношении РТС, включающих и товары и услуги, учитываются два уведомления.



Таблица IV.4  
Региональные торговые соглашения по состоянию на март 2010 года

Участвующие регионы	Соглашения по товарам				Всего
	Соглашения о преференциальном режиме	Соглашения о свободной торговле	Таможенные союзы	Соглашения по услугам	
ОЭСР–ОЭСР	0	15	9	10	34
ОЭСР–ЛАК	0	13	0	11	24
ОЭСР–АТР	0	26	1	12	39
ОЭСР–Африка	0	12	0	1	13
ОЭСР–ЭПП	0	8	0	3	11
ЛАК–ЛАК	1	13	4	14	32
ЛАК–АТР	2	9	0	9	20
ЛАК–Африка	0	0	0	0	0
ЛАК–ЭПП	0	0	0	0	0
АТР–АТР	8	26	1	16	51
АТР–Африка	0	3	0	0	3
АТР–ЭПП	1	12	0	0	13
Африка–Африка	0	2	5	0	7
Африка–ЭПП	0	0	0	0	0
ЭПП–ЭПП	0	21	1	0	22
Развивающиеся страны — развивающиеся страны	2	0	0	0	2
<b>Итого</b>	<b>14</b>	<b>160</b>	<b>21</b>	<b>76</b>	<b>271</b>

Источник: Информационная система Всемирной торговой организации по региональным торговым соглашениям (RTA-IS).

Сокращения: ЛАК — Латинская Америка и Карибский бассейн; ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития;

АТР — Азиатско-Тихоокеанский регион; ЭПП — экономики переходного периода.

хотя принятие на себя международных обязательств может являться «суверенным» решением, зачастую альтернативы практически не существует.

Вопрос состоит в том, получают ли развивающиеся страны чистую выгоду от двусторонних или региональных соглашений по линии Север–Юг. Во многих случаях промышленно развитые страны посредством таких соглашений смогли добиться уступчивости со стороны развивающихся стран в тех областях, в которых они не смогли достичь договоренности с ними в рамках Всемирной торговой организации. По сути, многие региональные торговые соглашения налагают имеющие юридическую силу обязательства на договаривающиеся стороны в отношении либерализации и защиты инвестиций, а также в отношении политики в области конкуренции и государственных закупок (так называемые сингапурские вопросы или «ВТО плюс»), расширяя, таким образом, права и доступ зарубежных фирм и их продукции на рынки развивающихся стран и еще более ограничивая или запрещая политику того или иного правительства, поощряющую или предпочитающую местные фирмы и местную экономику (Shadlen, 2005)<sup>13</sup>

В дополнение к этому, многие двусторонние соглашения о свободе торговли и двусторонние инвестиционные договоры (ДИД) по линии Север–Юг содержат положения, требующие получения в кратчайшие сроки разрешения для всех входящих в страну и исходящих из страны переводов, связанных с инвестициями другой стороны договора (включая взносы в уставной капитал, прибыли, дивиденды, прирост капитала, выплату процентов и погашение кредита), что резко ограничивает возможности

Многие региональные соглашения ограничивают политику правительства, отдающую предпочтение местным фирмам

Некоторые региональные соглашения ограничивают возможности регулировать потоки капитала и вводить контроль за счетами движения капитала

<sup>13</sup> См. публикацию Галлахера (Gallagher, 2005), в которой дается описание основных спорных вопросов, связанных с несколькими региональными соглашениями.

регулирования потоков капитала и введения контроля за движением капитала (этот вопрос более подробно рассматривается также ниже, в главе V).

В общих словах можно сказать, что урегулирование конфликта между экономическим развитием и принципом отказа от дискриминации в торговой системе оказалось весьма сложной задачей. Тем не менее определенный прогресс был достигнут в плане предоставления более широкого пространства для политического маневра наименее развитым странам, в частности в плане более продолжительных периодов корректировки (см. также вставку IV.2). С другой стороны, страны с низкими доходами, не входящие в группу наименее развитых стран, а также многие страны со средним уровнем доходов столкнулись с ограничением своих альтернатив при принятии ими условий и ограничений Всемирной торговой организации, возникающих в других политических сферах, таких как двусторонние торговые соглашения и другие меры, которые подробнее рассматриваются ниже.

На практике международная система уделила большое внимание быстрому сближению торговой политики развивающихся стран с политикой развитых стран. По сути, посредством региональных и двусторонних соглашений многие развивающиеся страны согласились на принятие обязательств, даже выходящих за рамки тех, которые налагаются на них в силу членства во Всемирной торговой организации, за счет, например, двусторонних обязательств об уровнях пошлин. Это объясняется тем фактом, что более бедные страны обычно располагают ограниченными бюджетными ресурсами, что сужает их возможности поддерживать крупные предприятия и крупномасштабные программы экономического развития отдельных отраслей. Более того, непостоянство потоков частного капитала затрудняет управление валютными курсами в поддержку конкурентоспособности страны на мировом рынке.

Эти ограничения национального пространства для политического маневра усугубляются изменением моделей функционирования мировой торговли. Наряду с революционными изменениями в информационно-коммуникационных технологиях либерализация торговли еще больше стимулировала рост объемов торговли, причем движущими силами этого процесса являются фрагментарность производственных процессов и беспрецедентный рост глобальных цепочек добавленной стоимости. Как правило, те страны, которые смогли еще на раннем этапе включиться в глобальные цепочки добавленной стоимости, укрепив при этом связи со своей внутренней экономикой, добились более высоких показателей экономического роста, что обсуждалось в главе II. Тем не менее последовательные циклы торговых переговоров привели к ограничениям возможностей маневра для проведения политики, формирующей такие связи.

## Планы на будущее

Хотя и раньше было очевидно, что механизмы ГАТТ не соответствуют курсу на развитие, а также, несмотря на целый ряд попыток обеспечить специальный и дифференцированный режим для развивающихся стран во Всемирной торговой организации, реального осуществления этого обещания еще не произошло. Хотя Дохинский раунд получил название «раунд развития», стала очевидна его ограниченность в плане предоставления странам пространства для политического маневра в целях развития, чем и объясняется сложившаяся на нем тупиковая ситуация. Подход Всемирной торговой организации, предусматривающий заключение единого всеобъемлющего документа, усложняет задачу достижения соглашения. Специальный режим в настоящее время

Многие развивающиеся страны согласились принять обязательства в дополнение к тем, которые налагаются на них в силу членства во Всемирной торговой организации

Несогласованность политики в нескольких областях лежит в основе серьезных ограничений многостороннего торгового режима

применяется в основном к наименее развитым странам даже в условиях, когда их доступ к рынкам по-прежнему остается ограниченным.

В основе этих ограничений лежит несогласованность политики в целом ряде областей: *a)* между процессами установления правил на многостороннем и региональном уровне и пространством для проведения политики сглаживания цикличности развития; *b)* между процессами установления правил на многостороннем и региональном уровне и пространством для проведения национальной политики в области развития; *c)* между национальным и международным регулированием деятельности глобальных цепочек добавленной стоимости и транснациональными корпорациями; *d)* между задачами в области торговли и охраны окружающей среды; *e)* между торговыми правилами и нормами регулирования финансовой деятельности; *f)* между поощрением мобильности рабочей силы и национальной политикой, особенно в принимающих странах; *g)* между многосторонней системой и региональными соглашениями; и *h)* в рамках самих правил Всемирной торговой организации. Разъяснения этих несоответствий приводятся ниже в целях выработки предложений о том, как переоснастить национальную деятельность в области развития.

### Модификация политики сглаживания цикличности развития

В силу того что экономические спады, как оказалось, обходятся еще дороже с учетом безработицы и утраченных возможностей (см. главу II), существуют сильные экономические аргументы в пользу управления совокупным спросом и снижения влияния экономических циклов на инвестиции, занятость и доходы. Ранее для этой цели использовалась торговая политика, как важное дополнение к кредитно-денежной, валютной и налогово-бюджетной политике. Члены Всемирной торговой организации имеют неоспоримое право использовать чрезвычайные меры, соответствующие правилам этой организации. Фактически протекционизм всегда выступал в качестве структурного элемента системы свободной торговли — в качестве своеобразной институциональной страховочной сетки в либеральном торговом миропорядке. В действительности торговые соглашения предусматривают целый спектр мер, которые обычно называются чрезвычайными мерами или «предохранительными клапанами» и которые страны могут использовать для преодоления негативных ситуаций. Эти правила должны соблюдать баланс между обязательствами и гибкими подходами. Слишком большая гибкость может подорвать ценность обязательств, однако слишком малая гибкость может сделать правила политически несостоятельными (World Trade Organization, 2009b). Формат принимаемых чрезвычайных мер часто становится основным предметом переговоров<sup>14</sup>. Такие меры включают специальные защитные меры, демпинг и антидемпинговые меры, субсидии и компенсационные пошлины, а также другие меры, такие как повторные переговоры о положениях соглашений. Развитые страны пользуются преимуществами обладания более значительных бюджетных ресурсов, необходимых для выплаты таких субсидий компаниям, которые все еще разрешены по правилам Всемирной торговой организации, для преодоления экономических спадов. Для развивающихся стран либерализация торговли ограничила тот спектр областей, в которых пошлины могут применяться для политики сглаживания цикличности развития.

<sup>14</sup> Классификация тех обстоятельств, при которых обосновано временное усиление защитных мер, и соответствующая аргументация приводятся в публикации World Trade Organization, 2009b, chap. II.B, table 1.

В ответ на нынешний глобальный кризис страны по всему миру начали использовать широкий спектр имеющихся в их распоряжении мер для защиты своих отраслей промышленности от разрушительных последствий сокращения объема мировой экономики и растущей массовой безработицы (Drache, 2010). Как указывалось выше, многосторонняя система сыграла важную роль в предотвращении эскалации мер по принципу «разори соседа». Несмотря на то что выявление использования чрезвычайных мер является сравнительно простой задачей, более трудно выявить меры ограничения торговли и субсидии, которые встроены в пакеты мер финансового спасения и бюджетного стимулирования и которые способны оказать негативное воздействие на торговлю (см. таблицу IV.5).

Таблица IV.5  
Выборочный список современной протекционистской практики

Трудноосуществимые, но приемлемые меры	Законные, но спорные меры	Нарушающие беспрепятственную торговлю и противоречивые меры
Пакеты стимулов	Антидемпинговые пошлины	Импортные квоты
Дотации к заработной плате	Компенсационные пошлины	Таможни и барьеры
Упаковка/маркировка	Промышленная политика	Тарифные барьеры по принципу «разори соседа»
Ограничения на лицензирование технологий	Девальвация валюты	Добровольные экспортные ограничения
Пакеты мер по спасению отдельных отраслей	Государственная помощь/субсидии	Запреты на экспорт
Продовольственные/медицинские стандарты	Односторонние специальные защитные меры	
Спасение компаний	Кампания «покупай местные товары»	

Источник: Drache (2010).

Глобальный спад вскрыл то, что можно рассматривать как проблему координации. Использование одной единственной страной той или иной чрезвычайной меры в рамках торгового соглашения под влиянием неожиданной конкуренции со стороны импортных товаров или спада в промышленности этой страны, дает этой промышленности возможность и время для восстановления. Однако такой отсрочки трудно добиться в разгар общего экономического спада, особенно когда все страны вводят чрезвычайные меры в области торговли. Великая депрессия 1930-х годов продемонстрировала, что протекционизм в условиях глобального кризиса может углубить и удлинить этот кризис. В то же время, как показала Великая депрессия, перехода в другую крайность — к свободным рынкам и рыночной дисциплине — недостаточно для обеспечения устойчивых и стабильных темпов роста. При этом такие антициклические меры можно рассматривать как отражение поисков нового и необходимого баланса между вмешательством со стороны государства и рыночной эффективностью в мире ограниченного спроса.

### Восстановление согласованности торговой политики и политики в области развития

В тот период, когда развивающиеся страны должны провести индустриализацию для выполнения своих целей в области развития даже в условиях, когда они стараются достичь целей, связанных с проблемами по изменению климата, весьма сложно пред-

ставить себе такой комплексный подход, который не уделял бы серьезное внимание промышленной политике. Более жесткие меры защиты прав интеллектуальной собственности и усилия по привлечению ПИИ не могут служить заменой разумной промышленной политики в развивающихся странах (United Nations, 2009a).

Как зафиксировано в списке литературы<sup>15</sup> и как уже рассматривалось в главе II, ускоренные темпы роста, как правило, сопровождаются стратегическими мерами вмешательства и сотрудничеством между ориентированным на развитие государством и частным сектором. Требования к наращиванию потенциала могут быть как прямыми (обеспечение прохождения предприятиями зарождающейся отрасли всего цикла освоения новых технологий без понесения колоссальных и непредсказуемых потерь), так и косвенными (обеспечение содействия этим усилиям со стороны рынков повышения квалификации, капитала, технологий и инфраструктуры). Существует также потребность в координации получения новых знаний на предприятиях и в видах деятельности (Lall, 2005).

Поскольку действительно имеет важное значение то, что та или иная страна производит и экспортирует (Rodrik, 2004; Hausmann and Klinger, 2006; United Nations, 2006b), промышленная политика, предусматривающая защиту зарождающихся отраслей, экспортные субсидии, схемы целевого кредитования и правила минимального содержания местных комплектующих, стала ключевым ингредиентом успешного развития, в частности, в Восточной Азии (Memis and Montes, 2008). Опыт Восточной Азии подтверждает, что наиболее эффективные для зарождающихся отраслей субсидии носили выборочный (а не всеохватывающий) и временный (а не бессрочный) характер и были увязаны с достижением определенных результатов (а не безусловными). Одним из ключевых инструментов может стать «перекалибровка» использования субсидий и прочих механизмов поддержки экспортных отраслей в развивающихся странах, с тем чтобы они имели следующие характерные особенности: *a*) целевые стимулы; *b*) регулирование; *c*) координацию инвестиционных решений; *d*) контрольные механизмы; и *e*) благоприятные для окружающей среды характеристики (см. ниже). Эти элементы могут быть обеспечены с помощью самых разнообразных инструментов в соответствии со специфическими особенностями той или иной отрасли и страны (United Nations, 2009a).

Как обсуждалось в главе II, диверсификация и структурная перестройка экономики являются критически важными факторами для самоподдерживающегося процесса сокращения масштабов нищеты; при этом интеграция социальной и промышленной политики, а также политики на рынке труда может стать эффективным подходом к достижению этих целей. Способ перегруппировки приоритетов промышленной политики зависит от условий конкретной страны. Во многих странах потребуется возврат к государственным инвестициям в сельские районы и сельское хозяйство в целях развития средств существования беднейшего населения. Может также предусматриваться поддержка расширения отечественного производства товаров, необходимых для сфер образования и здравоохранения, путем использования преимуществ политики государственных закупок. Важно также возродить поддержку экспортных отраслей внутри страны, предлагая наилучшие возможности для вертикальной интеграции вместо проведения промышленной политики с косвенным упором на сборочное производство (типа «макила») (Memis and Montes, 2008). Например, во Вьетнаме государственная поддержка расширения производства риса и (во внутренних районах страны) кофе повысила доходы домохозяйств и создала новые экспортные возможности.

Наиболее эффективная промышленная политика является выборочной, временной и ориентированной на показатели

<sup>15</sup> См. Gallagher, ed., 2005.

В контексте осуществления национальной стратегии правительство должно играть роль координатора, помогая деловому сектору выбрать такой курс, который обеспечивает оптимальный баланс между отклонением экономики от своих сравнительных преимуществ и темпами экономического роста (Chang, 2009). Если отклонение слишком незначительно, оно может стать эффективным в краткосрочной перспективе, однако долгосрочные темпы роста могут замедлиться в связи с отсутствием модернизации. С другой стороны, слишком большое отклонение может ускорить индустриализацию в краткосрочной перспективе, однако с определенного момента негативные последствия протекционизма (например, чрезмерные затраты на обучение и погоня за рентой) могут пересилить ускорение темпов роста производительности труда в молодых отраслях, что может привести к отрицательным темпам роста экономики в целом.

Описанное выше изменение моделей торговой и производственной деятельности имеет важные последствия для формулирования торговой и промышленной политики в контексте более широких стратегий развития. Быстрое распространение информационных технологий, сокращение экономических различий, требования к квалификации рабочей силы и институциональные потребности новых технологий сделали конкурентную среду более жесткой (Lall, 2005). Тот факт, что растут минимальные требования выхода на рынок в плане квалификации, компетентности, инфраструктуры и взаимосвязи, создает потребность в предоставлении поддержки местным предприятиям в плане обучения персонала. Это даже более важно в контексте глобальных цепочек добавленной стоимости, которые обсуждаются ниже.

Для той или иной развивающейся страны, стремящейся к росту экспорта, уже недостаточно эффективным образом и на конкурентной основе производить товары. Для того чтобы фактически начать экспорт, поставщики трудоемкой продукции из развивающихся стран сегодня должны не только преодолеть традиционные торговые барьеры (которые остаются весьма высокими для определенных статей экспорта развивающихся стран), но и войти в состав какой-либо торговой сети. Для того чтобы ухитриться «быть приглашенным на танец на этой танцплощадке», заполненной конкурентами со всего мира, надо обладать не только эффективным производством, но и удачей (Maier, 2008).

В нынешних условиях далеко не так уж легко и эффективно будет осуществить на практике те «ориентированные на экспорт» стратегии, которые на ранних этапах своей индустриализации использовали, например, Республика Корея или китайская провинция Тайвань, базируясь на своем преимуществе низкой стоимости рабочей силы. Это создает парадоксальную ситуацию: производитель из развивающейся страны, для того чтобы начать свой бизнес, должен получить крупный заказ на продажу, в то время как корпоративные покупатели в промышленно развитых странах ищут фирмы с солидной репутацией.

Взаимоотношения между крупными международными фирмами и мелкими производителями из развивающихся стран являются, по сути, неравноправными. Распространение цепочек поставок как движущих сил международной торговли, привело в основном к ситуациям монополии, когда зарубежные покупатели в той или иной степени диктуют цены, которые они платят производителям из развивающихся стран. Именно первые решают, где покупать, инвестировать и располагать те или иные производственные мощности, и в общем и целом определяют прибыль, получаемую производителем из развивающейся страны. Это происходит потому, что в отраслях с высокими торговыми издержками, расходами на рекламу или НИОКР, крупные фирмы обладают несомненным конкурентным преимуществом над мелкими производителями.

Жизненно важным вопросом для поставщиков трудоемкой продукции из развивающихся стран стало вхождение в торговые сети

В цепочках поставок зарубежные покупатели в той или иной степени диктуют цены, которые они платят производителям из развивающихся стран

Простые трудоемкие производства вступили в жесткую конкуренцию

Сделанные ранее внутренние инвестиции, сформированные связи и схемы экспортных субсидий стали ключевыми факторами успеха

В таких торговых сетях покупатели несут весьма незначительные обязательства перед своими поставщиками, которых можно легко заменить на других (Maier, 2008). Если производителю из развивающейся страны удастся войти в торговую сеть, нет никакой гарантии того, что такие договоренности будут длительными, поскольку постоянно появляются новые и более привлекательные источники поставки. Благодаря универсальной привлекательности «мантры» об экономическом росте за счет экспорта, простые трудоемкие производства вступили в жесткую конкуренцию, когда поставщики борются за сдерживание расходов и сохранение привлекательности для зарубежных покупателей. Активная политика поддержки отечественных фирм в какой-либо одной стране либо мгновенно опротестовывается со стороны Всемирной торговой организации, либо быстро компенсируется аналогичными действиями других стран. Пассивные меры реагирования стран на эти ограничения могут подтолкнуть их к гонке «уступок», т. е. к ситуации, которая характеризуется заниженным уровнем оплаты труда, застойными или снижающимися показателями жизненного уровня и пренебрежением к последствиям для окружающей среды.

Такие примеры успеха, как Коста-Рика, которая привлекла корпорацию «Интел» в свою особую экспортную зону (ОЭЗ) в качестве основного инвестора и которая помогла привлечь иностранные инвестиции в другие отрасли, показывают, что сделанные ранее инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал и схемы экспортных субсидий стали ключевыми факторами повышения динамики роста и диверсификации экспортных отраслей при наличии крепких связей с внутренней экономикой. В случае новых индустриальных стран Восточной Азии, несмотря на присутствие некоторых репрессивных мер в отношении рабочей силы (зачастую обосновываемых соображениями национальной безопасности), указанные выше меры не отражали преднамеренные политические действия в целях привлечения иностранных инвестиций (Chowdhury and Islam, 1993).

Неспособность отдельных стран избежать втягивания в самоубийственную конкуренцию с другими странами указывает на пробел в глобальном управлении в сфере надзорных механизмов, охватывающих функционирование глобальных цепочек добавленной стоимости и транснациональных корпораций. В условиях внутри страны, напротив, частные компании подпадают под действие национальных законов. Не существует никакой особой нормативно-правовой базы касательно взаимоотношений внутри ГЦДС, включая договорные обязательства, применимые к деятельности ГЦДС. Аналогичным образом, отсутствует международный механизм урегулирования споров в отношениях между малыми и средними предприятиями и транснациональными корпорациями (в рамках действующей практики ГЦДС обеспечение выполнения договора правовыми методами редко является реальной альтернативой для малых и средних предприятий, поскольку наличие спора обычно является сигналом для прекращения договорных отношений) (Dembinski, 2007).

Развивающимся странам необходимо сотрудничать и выработать коллективный подход к этой проблеме. Были выдвинуты интересные предложения, заслуживающие изучения. Сингх (Singh, 2002) предлагает создать международный орган по вопросам конкуренции в целях «контроля за противоконкурентным поведением крупнейших мировых многонациональных корпораций ... а также для контроля их стремления к росту за счет слияний и поглощений». В отсутствие международного механизма обеспечения свободы конкуренции отдельным странам было бы целесообразно разработать собственную внутреннюю политику в сфере конкуренции, которая позволила бы появиться крупным отечественным компаниям, способным конкури-

Заслуживают рассмотрения предложения наподобие создания международного органа по вопросам конкуренции или национальных торговых компаний

ровать на мировом уровне<sup>16</sup>. Это может потребовать отмены некоторых обязательств в рамках Всемирной торговой организации касательно национального режима для иностранных фирм, что уже обсуждалось выше.

Пэк и Саджи (Pack and Saggi, 2001) предлагают создавать национальные торговые компании по типу сформированных в некоторых странах Восточной Азии. Они отмечают: «Правительства могут попытаться поощрять развитие торговых компаний, поскольку существует возможность провала на рынке с учетом той особенности, что расходы на создание таких компаний могут быть значительными, однако природственные издержки в связи с добавлением новых фирм к той или иной сети могут быть небольшими. Такие торговые фирмы смогли бы работать с целыми кластерами фирм-производителей».

С точки зрения стран, в которых работают транснациональные корпорации или которые участвуют в глобальных цепочках добавленной стоимости, еще одним ключевым вопросом является координация в налоговой сфере. По состоянию на конец 2008 года общее число договоров об избежании двойного налогообложения достигло 2827, при этом продолжает расширяться сеть международных инвестиционных договоров (МИД): по состоянию на конец 2007 года общее число двусторонних инвестиционных договоров достигло 2278 (см.таблицу IV.6).

Для стран, в которых работают транснациональные корпорации или которые участвуют в глобальных цепочках добавленной стоимости, ключевым вопросом является координация в налоговой сфере

Таблица IV.6

**Число двусторонних инвестиционных договоров (ДИД) и договоров об избежании двойного налогообложения (ДДН), в разбивке по группам стран, 1959–2007 и 1928–2008 годы**

Затронутые группы стран	ДИД 1959–2007 годы	ДДН 1928–2008 годы
Развитые — развитые	233	708
Развитые — развивающиеся	900	1 053
Развитые — наименее развитые	172	86
Развитые — экономики переходного периода	259	285
Развивающиеся — развивающиеся	371	390
Развивающиеся — наименее развитые	107	89
Развивающиеся — экономики переходного периода	181	167
Наименее развитые — наименее развитые	1	3
Наименее развитые — экономики переходного периода	5	1
Экономики переходного периода — экономики переходного периода	49	45
Итого	2278	2827

**Источники:** База данных по двусторонним инвестиционным договорам Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (<http://icsid.worldbank.org/ICSID>); и данные по договорам об избежании двойного налогообложения Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию ([www.unctad.org](http://www.unctad.org)).

Появляется все больше свидетельств того, что интересам всех стран соответствует именно улучшение сотрудничества, а не безудержная конкуренция между странами посредством налоговых льгот или смягчение регуляторных требований. С одной стороны, транснациональные корпорации или цепочки добавленной стоимости обычно не принимают решение о перемещении в ту или иную страну, исходя только из налоговых

<sup>16</sup> Возникновение проблемы «слишком больших, чтобы рухнуть» компаний является последним примером попустительских действий развитых стран в сфере конкуренции в части создания крупных компаний финансового сектора в то время, когда эти же компании проталкивают во Всемирной торговой организации санкции для ужесточения конкуренции в этих секторах внутренней экономики развивающихся стран.



Развивающиеся страны находятся в неблагоприятном положении в плане своей переговорной позиции и возможностей обеспечения выполнения обязательств

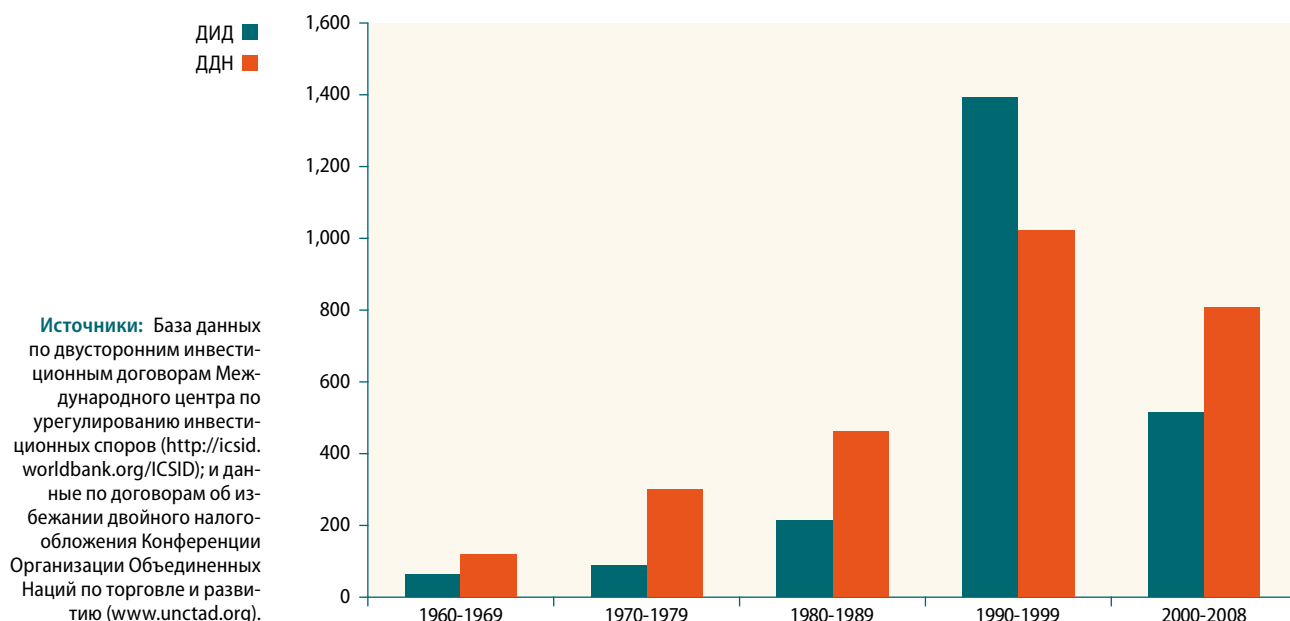
льгот. Для заполнения очередного пробела в международном управлении необходим прогресс в создании механизмов координации, сотрудничества и обмена информацией.

К концу 2008 года число прочих международных соглашений, содержащих инвестиционные положения, достигло 273. Эти соглашения сформировали правила, стандарты и механизмы управления налоговым и инвестиционным режимом международной коммерческой деятельности. В рамках этих соглашений развивающиеся страны, как и во Всемирной торговой организации, находятся в неблагоприятном положении в плане своей переговорной позиции и возможностей обеспечения выполнения обязательств. В двусторонних инвестиционных договорах, которые получили широкое распространение с начала 1990-х годов (см. диаграмму IV.8), обязательства принимающих правительств по Соглашению ТРИПС, Соглашению об инвестиционных мерах, связанных с торговлей (World Trade Organization, 1994), и Генеральному соглашению по торговле услугами рассматриваются только лишь как отправная точка (Wade, 2005). Они требуют от принимающего правительства еще более масштабного устранения ограничений на деятельность иностранных фирм на их территории и еще более серьезных уступок в обмен на расширение доступа на рынки.

Для устранения противоречий между иностранными инвесторами и правительствами принимающих стран в рамках двусторонних инвестиционных договоров создаются частно-государственные арбитражные коллегии. Эти коллегии позволяют любой частной фирме подавать иски в арбитражный суд против правительства, слушания по которым проводятся органом, доминирующие позиции в котором занимают третейский судьи, представляющие частный сектор, чаще всего испытывающие симпатии к потребностям конкретной фирмы. Эти коллегии используют в своих решениях частное договорное право, а не государственное право, и допускают действие обратной силы при компенсации ущерба со стороны правительства. Озабоченность должен вызывать тот

Диаграмма IV.8

Число двусторонних инвестиционных договоров (ДИД) и договоров об избежании двойного налогообложения (ДДН), подписанных по десятилетиям, 1960–2008 годы



факт, что механизм урегулирования споров Всемирной торговой организации, где государства общаются с другими государствами в соответствии с нормами государственного права, выглядит хорошо сбалансированным по сравнению с указанной выше системой.

Получение надлежащего уровня налоговых доходов от иностранных компаний-резидентов зачастую ограничивается возможностями транснациональных компаний устанавливать трансфертные цены на внутрикорпоративные трансграничные операции в целях минимизации налоговых обязательств внутри принимающей страны. Несмотря на разночтения в конкретных положениях законов каждой страны в части применения «принципа равноправия и незаинтересованности сторон», многие страны основывают свои законы и нормативные акты по трансфертному ценообразованию на «Руководящих принципах ОЭСР по трансфертному ценообразованию для многонациональных компаний и налоговых управлений» (Organization for Economic Cooperation and Development, 2009), реальное правоприменение которых весьма затруднительно.

Большинство договоров об избежании двойного налогообложения содержат положения, которые вынуждают налоговые власти рассматривать споры по трансфертному ценообразованию на основе принципа равноправия и незаинтересованности сторон. Руководящие органы развивающихся стран обычно оказываются в невыгодном положении из-за высоких информационных требований, необходимых для контроля над трансфертным ценообразованием<sup>17</sup>. Необходим прогресс в обеспечении улучшенного, автоматического обмена информацией между странами. Такие улучшения будут также и в интересах развитых стран, помогая им закрывать информационные пробелы при обеспечении соблюдения норм финансового регулирования. Международное сообщество также должно рассмотреть возможность введения обязательной отчетности транснациональных корпораций по всем странам как способа заполнения этого пробела в сфере международного управления.

## Согласованность с климатической повесткой дня

Генеральный директор Всемирной торговой организации (Lamy, 2009) предложил, чтобы приоритетное место заняла климатическая политика, поскольку торговля не является самоцелью, а призвана повысить благосостояние человека, которое, в свою очередь, находится в тесной зависимости от климатических условий. Согласование между торговой и климатической политикой должно предполагать интернационализацию экологических издержек, включая выбросы парниковых газов. Торговля важна, поскольку природоохранные технологии и ноу-хау создаются в основном в развитых странах и

Еще одним предметом серьезной озабоченности являются трансфертное ценообразование на внутрикорпоративные трансграничные операции

Высокие информационные требования, необходимые для контроля над трансфертным ценообразованием, обычно ставят развивающиеся страны в невыгодное положение

Климатическая политика должна занять приоритетное место, поскольку торговля не является самоцелью, но призвана повысить благосостояние человека

<sup>17</sup> Информационные требования являются высокими в силу того, что стандартом для установления наличия трансфертного ценообразования является «принцип равноправия и незаинтересованности сторон» ОЭСР, который рассматривает дочерние предприятия, участвующие в торговле товарами и услугами, как если бы они являлись независимыми компаниями. Распутывание сложных проблем, связанных с ценообразованием между дочерними компаниями, требует как информации об операциях между гипотетически независимыми компаниями, так и высокоспециализированной экспертизы по международным аспектам налогообложения, которые практически отсутствуют в развивающихся странах. Вместо этого развивающиеся страны могут рассмотреть возможность использования упрощенного подхода для установления довольно широкого коридора справочных цен (например, в пределах 80-й перцентили от исторически зафиксированных цен), за пределами которого цена той или иной международной операции будет считаться трансфертной ценой.

Пограничные корректировочные меры оказались сравнительно неэффективными и контрпродуктивными

Процессы и методы производства не должны использоваться в качестве основания для применения природоохранных мер, связанных с торговлей

Приоритетную роль должна играть передача технологий

передаются развивающимся странам в основном в виде технологий, воплощенных в импортируемых товарах и услугах, прямых иностранных инвестициях или лицензиях.

С учетом отсутствия детализации и официального статуса Копенгагенского соглашения<sup>18</sup> некоторые страны, наиболее активно продвигающие меры по сокращению выбросов парниковых газов, могут предпринять попытки нейтрализовать неблагоприятное в плане конкурентоспособности положение, в котором может оказаться их отечественная промышленность, если такие страны будут в одностороннем порядке осуществлять климатическую политику посредством, например, пограничных корректировочных мер (ПКМ), таких как пошлины на импорт из стран, не осуществляющих сопоставимые меры смягчения негативных последствий, исходя из углеродной составляющей их продукции или методов производства, или посредством климатических стандартов (Orschoog, 2010). По имеющимся данным (Pew Center on Global Climate Change, 2009), односторонние пограничные корректировочные меры могут оказаться сравнительно неэффективными (с точки зрения их влияния на снижение выбросов), а по сути и контрпродуктивными в плане достижения «климатических» целей (по причине, например, их негативного воздействия на условия переговоров).

Кроме того, пограничные корректировочные меры могут поставить развивающиеся страны в неблагоприятное положение, поскольку такие страны не обладают технологиями, необходимыми для развертывания производства, более эффективного в плане снижения выброса углерода. Как и в других областях, существует риск того, что «климатические» цели перерастут в протекционистские меры или станут основанием для их введения. Как правило, процессы и методы производства (ПМП) не должны использоваться в качестве основания для применения природоохранных мер, связанных с торговлей. Если они будут так использоваться, возникнет необходимость более общего решения неурегулированного вопроса о способе их рассмотрения (United Nations, 2009a).

Поскольку субсидии используются и будут далее использоваться для поддержки развития альтернативных источников энергии, необходимо также решить вопрос о том, как квалифицировать такие субсидии согласно правилам Всемирной торговой организации. Эту проблему можно хотя бы частично решить за счет применения схем компенсации дополнительных расходов на внедрение любой более экологически чистой или безопасной технологии в развивающихся странах.

Многосторонние правила торговли также ставят препятствия на пути передачи технологий развивающимся странам, делая тем самым Соглашение ТРИПС сферой продолжающихся противоречий. (United Nations, 2009a). Выдвигался аргумент о том, что «овеществленное в товаре знание, защищенное правами частной собственности» снижает динамическую эффективность экономики, поскольку это ведет к недоиспользованию знаний и замедлению инновационных процессов (Stiglitz, 2006). Решение этой проблемы особенно важно, если речь идет о технологиях, которые должны быть эффективными в борьбе против угрозы изменения климата. В системе Всемирной торговой организации существует целый ряд факторов гибкости в рамках Соглашения ТРИПС, таких как принудительные лицензии, исключения из патентных прав, регулирование выдачи добровольных лицензий и строгое применение критериев патентоспособности. Однако, хотя эти меры и способны в определенной степени обеспечить доступ к технологиям, в развивающихся странах, как правило, более сложно организовать внедрение таких технологий, и их применение будет ограничено

<sup>18</sup> См. документ FCCC/CP/2009/11/Add.1, decision 2/CP.15.

особыми обстоятельствами (в основном чрезвычайными ситуациями и гуманитарными катастрофами).

Серьезного изучения заслуживают такие возможные варианты, как предоставление разрешения развивающимся странам на исключение критически важных секторов из сферы патентования и создание глобального пула технологий по борьбе с изменениями климата, поскольку эти альтернативы обеспечивают определенность и предсказуемость в доступе к технологиям и обеспечивают дополнительные возможности проведения столь необходимых исследований и разработок для адаптации технологий в целях их местного применения и распространения, что может еще более снизить стоимость внедрения этих технологий. Кроме того, необходимо изучить возможные механизмы доступа фирм из развивающихся стран к финансируемым из государственных источников технологиям.

Серьезного изучения заслуживает вопрос об исключении критически важных секторов из сферы патентования и создании глобального пула технологий по борьбе с изменениями климата

### Согласованность с финансовой архитектурой

Поддержание конкурентного валютного курса стало распространенной стратегией для большинства развивающихся стран, которые успешно диверсифицировали свой экспорт и встали на курс устойчивого экономического роста. Однако выполнение этой политической задачи может оказаться под угрозой в условиях непостоянства потоков капитала. К настоящему моменту международные потоки частных активов стали наиболее явным определяющим фактором валютных курсов для большинства экономик. Успешные страны-экспортеры также, как правило, привлекают более значительный приток частных капиталов, поскольку такие активы обычно перемещаются параллельно с экономическими циклами<sup>19</sup>. Такая ситуация оказывает повышательное воздействие на реальные обменные курсы, что в свою очередь может привести к конфликту с задачами стимулирования торговли. Страны, которые наряду с этим сталкиваются с внутренним инфляционным давлением, зачастую в этой ситуации предпочитают повышать курс своей валюты. Такие целенаправленные антиинфляционные меры нередко подрывают конкурентоспособность экспорта. В периоды циклического снижения объемов международных потоков капитала возникает давление в пользу ослабления валюты. Правительства часто пытаются ограничить масштаб девальвации валютного курса, отдавая приоритет задачам обеспечения макроэкономической стабильности, что может подорвать цели торговой политики<sup>20</sup>.

Настоятельно необходима такая реструктуризация международной финансовой системы, чтобы она могла обеспечивать устойчивые курсы валют, соответствующие темпам роста реального сектора экономики. Для восстановления согласованности между сферами торговой и финансовой политики критически важную роль играет укрепление потенциала управления счетом движения капитала и, особенно, возможностей контроля объемов, сроков погашения и валютного содержания входящих в страну капиталов. Допустимой альтернативой также может стать содействие укре-

Критически важную роль играет укрепление потенциала управления счетом движения капитала

<sup>19</sup> Такая динамика была особенно характерна для Юго-Восточной Азии до финансового кризиса 1997 года (Montes, 1998), при этом она также применима и к другим странам, которые проводили «разумную» макроэкономическую политику, таким как Мексика до ее кризиса 1994 года и Аргентина до ее кризиса 1999 года. Недавно Международный валютный фонд (см. Ostry and others, 2010) обратил внимание на этот кажущийся парадокс.

<sup>20</sup> Девальвация валюты обычно повышает инфляционное давление внутри страны и может привести к увеличению дефицита бюджета, особенно в условиях, когда то или иное правительство имеет высокий уровень внешней задолженности.

плению регионального сотрудничества в кредитно-денежных и финансовых вопросах, особенно в части расширения внутрорегиональной торговли, что может способствовать общемировому сотрудничеству. Оба эти решения могут привести к большей согласованности между международными торговой и финансовой системами вплоть до их взаимного укрепления вместо взаимного подрыва и дестабилизации.

Бреттон-вудские учреждения должны уделять больше внимания сферам своей компетенции

Бреттон-вудские учреждения играют активную роль и в торговой, и в финансовой либерализации. Краеугольным камнем политической согласованности, лежащим в основе этих усилий, является предположение о том, что частные финансовые рынки выступают лучшими арбитрами национальной экономической политики. Достоверность этого допущения была подорвана внезапно начавшимся глобальным кризисом на финансовых рынках развитых стран, что привело к появлению множества предположений о том, что основной акцент деятельности этих учреждений должен стать более целенаправленным и сфокусированным в большей степени на сферах их компетенции — эффективности глобальных платежных и резервных механизмов применительно к Международному валютному фонду (МВФ) и финансировании проектов в области развития применительно к Всемирному банку, и что эти учреждения должны оставить задачу определения общей структуры торговых режимов развивающихся стран на ответственности национального политического руководства с учетом результатов международных переговоров.

Нынешний Дохинский раунд предполагает проведение многосторонних переговоров по конкретным секторам сферы услуг, включая финансовые услуги. В группе финансовых услуг развитые страны и их финансовые учреждения оказывают давление на группу развивающихся стран в плане открытия их рынков финансовых услуг путем разрешения в них деятельности иностранных финансовых учреждений (согласно способу поставки 3), а также путем введения свободного пересечения границ финансовыми потоками, инструментами и услугами (согласно способам поставки 1 и 2). Если переговоры завершатся принятием этих предложений, то развивающиеся страны могут подвергнуться определенному типу финансовой либерализации, что снизит необходимые для них возможности нормативного регулирования для минимизации своей финансовой уязвимости.

## Согласованность политики с вопросами международной мобильности трудовых ресурсов

Миграция рабочей силы может повысить глобальные темпы роста и благосостояния

Тенденция к включению услуг в сферу регулирования Всемирной торговой организации привела к формированию таких областей, как «потребление за границей» (туризм, например, включает услуги, потребляемые за границей) и «передвижение физических лиц» (означающее миграцию людей в целях получения временной работы за границей). Как отмечалось в главе II, тенденции старения населения обуславливают возможность того, что увеличение потока молодых работников в богатые страны может оказать содействие в сокращении масштабов нищеты в развивающихся странах. Потенциал трудовой миграции в плане увеличения мировых темпов роста и благосостояния ассоциируется некоторыми экспертами с тем фактом, что до сих пор остается весьма существенной разница в уровне оплаты труда между различными странами.

Согласно наблюдениям Родрика (Rodrik, 2002), после нескольких десятилетий либерализации значительно сократилась разница в уровне цен на товары, услуги и капитал между различными странами мира. В результате влияние либерализации потоков

рабочей силы на уровень благосостояния в настоящее время может быть в 25 раз выше, чем дальнейшей либерализации потоков товаров, услуг и капиталов. Однако, поскольку вывод Родрика базируется на весьма ориентировочных расчетах, необходимы доскональные исследования для более точного определения сравнительных преимуществ, которые можно получить за счет дальнейшей либерализации в различных сферах.

Весьма маловероятно, однако, что в рамках многостороннего торгового режима можно будет добиться серьезного прогресса в либерализации передвижения рабочей силы. С учетом сложности этой проблемы вопросы передвижения рабочей силы и людей вообще лучше всего решать на каком-то глобальном форуме, способном более широко рассмотреть вопросы миграции и развития.

Как отмечалось в главе II, проблемы трудовой миграции охватывают не только вопросы заполнения вакантных рабочих мест в развитых странах, но и вопросы, связанные с трудностями социальной адаптации в направляющих и принимающих странах. Применительно к принимающим странам следует признать, что временная трудовая миграция предусматривает передвижение (физических) лиц, что зачастую требует решения проблем семьи и других структур социальной помощи. Более того, разработка политики в области трудовой миграции требует принятия непростых политических решений касательно доступа мигрантов к социальным услугам, включая здравоохранение, образование, пенсионное обеспечение и пособия по безработице. И наконец, общественность принимающих стран нередко вынуждена решать задачу социальных и культурных различий между трудовыми мигрантами и постоянно проживающим населением и контролировать эти противоречия.

Если мировое сообщество не удовлетворено существующими беспорядочными и зачастую негуманными миграционными механизмами, необходимо решать эти сложные вопросы, причем решать их наиболее желательно в рамках того или иного специализированного международного миграционного режима, способного управлять заложенными в нем сложными договорными, координационными и социальными механизмами.

## Согласованность между многосторонней и региональными торговыми системами

Двусторонние договоры по самой своей природе более сложны для оценки, чем многосторонние или односторонние меры либерализации, в силу их вторичного характера, т. е. когда чистые выгоды обычно бывают неопределенными или трудными для оценки (Rollo, 2007). Экономический анализ пытается преодолевать эти трудности за счет концепций «создания торговли» и «переориентации торговли»; однако измерение этих эффектов даже в отношении сравнительно простых торговых барьеров, таких как тарифные ограничения, не всегда является простой задачей и требует довольно специализированного набора навыков экономического анализа. Эта проблема измерения еще более усложняется тем фактом, что региональные торговые соглашения все больше выходят за рамки простого устранения пограничных барьеров в торговле товарами. Как указывалось выше, такие соглашения сейчас включают в сферу своего действия и другие элементы глубокой интеграции, по которым имеется значительно меньше данных, слабее разработаны аналитические инструменты, а внутренние правовые последствия любого консенсуса являются весьма сложными и потенциально значимыми.

С учетом того, что в историческом плане преференциальная интеграция является основным политическим инструментом членов Всемирной торговой организа-

Проблемы трудовой миграции лучше всего решать в рамках специализированного глобального форума

Трудности, касающиеся правил Всемирной торговой организации по региональным торговым соглашениям, состоят в том, что они применяются постфактум

ции (наиболее очевидно это проявляется у членов ЕС и участников Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА)) и что число уведомлений о преференциальных соглашениях возросло с момента создания Всемирной торговой организации<sup>21</sup>, неудивительно, что переговоры по процедурным вопросам и санкциям в отношении региональных торговых соглашений были включены в мандат Дохинского раунда. Первым продуктом этих переговоров стал новый механизм обеспечения прозрачности, согласованный (хотя и в предварительном варианте) в декабре 2006 года. Трудности, касающиеся правил Всемирной торговой организации по региональным торговым соглашениям состоят, однако, в том, что они применяются постфактум, т. е. после того, как страны уже ратифицировали свои обязательства, и на этом этапе практически ничего нельзя сделать для заключения соглашений, в большей мере ориентированных на развитие. Даже в рамках механизма обеспечения прозрачности, странам задается вопрос только о том, обязуются ли страны, начинающие новые переговоры по региональным торговым соглашениям, уведомить ВТО о таких переговорах, а также о положениях любого подписанного соглашения, когда они будут опубликованы.

Поскольку число таких соглашений вероятнее всего продолжит расти, особенно в условиях сохраняющейся тупиковой ситуации в переговорах Дохинского раунда, чрезвычайно важно повышать осведомленность развивающихся стран о том, что именно они подписывают и соответствующие последствия этого. Перед переговорами по региональным торговым соглашениям стоят серьезные проблемы в силу вторичного характера таких договоренностей. Довольно значительными могут быть бюрократические стрессы для администраций развитых стран, обладающих практически всеми необходимыми ресурсами. Для администраций развивающихся стран, где основным связывающим ограничением является зачастую человеческий капитал, потребности в природных ресурсах при ведении переговоров по одному или нескольким региональным торговым соглашениям наряду с выработкой многосторонних и односторонних политических решений, могут быть значительно более высокими. Это может привести к серьезному недопониманию последствий, в частности в сфере экономического и социального развития, а также конкретных политических изменений, продиктованных таким соглашением. Ситуация еще более осложняется возможностью того, что региональное торговое соглашение, достигнутое той или иной страной путем переговоров, может существенно отличаться от других региональных торговых соглашений этой страны, как находящихся на этапе переговоров, так и действующих. Такие взаимосвязи могут маскировать потенциально серьезные экономические издержки и проблемы в области развития.

С учетом факторов, обуславливающих негативные последствия на международном уровне реализации региональных торговых соглашений и с учетом асимметричной информации по ним, целесообразно было бы предусмотреть государственное предоставление для развивающихся стран необходимых аналитических структур бесплатно или за незначительную плату. Интересным и заслуживающим изучения предложением является создание новой международной организации — консультативного центра по региональным торговым соглашениям, подходящей моделью для которого мог бы стать Консультативный центр по законодательству ВТО, организованный для помощи развивающимся странам, участвующим в торговых спорах (Rollo, 2007).

Частичным решением может стать создание консультативного центра по региональным соглашениям

<sup>21</sup> База данных об уведомлениях Всемирной торговой организации размещена по адресу: [www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm).

## Восстановление баланса процессов в рамках Всемирной торговой организации

Расширение участия развивающихся стран в разработке торговых правил даже в рамках Всемирной торговой организации, где страны формально имеют равные права, является необходимым шагом на пути реформирования торговой системы, с тем чтобы она была способна поддерживать развитие. Имеются два основных источника неравенства: а) дифференцированный доступ к информации касательно того, какие положения того или иного соглашения будут выгодными для данной страны; и б) дифференцированные возможности влияния на исход переговоров (Тоуе, 2010). Страны с недостаточными ресурсами нуждаются в помощи; при этом связанная с торговлей техническая помощь по-прежнему остается неадекватной и требует дальнейшего расширения.

Механизмы по обеспечению выполнения обязательств в сфере торговли должны стать более справедливыми. К сожалению, все еще соответствует действительности то, что в этой сфере сохраняются серьезные недостатки на каждом этапе процесса урегулирования споров в рамках Всемирной торговой организации: от начала процедуры, в процессе разбирательства и предоставления средств правовой защиты до обеспечения выполнения решения (Тоуе, 2010). Эти недостатки обусловлены взаимодействием стандартных признаков судебного процесса (судебных расходов, затрат времени и неопределенности результата) и неадекватности международно-правовых механизмов, а также огромным неравенством в богатстве и силе, существующим сегодня между странами. С учетом значительных расходов, связанных с представлением иска на рассмотрение Всемирной торговой организации, с точки зрения затрат времени юридического и дипломатического персонала, перед бедными странами стоят непропорционально высокие барьеры, удерживающие от участия в процессе урегулирования споров. Непропорционально серьезной помехой для правительств бедных стран в плане представления доводов по делу для рассмотрения их в рамках механизма урегулирования споров является возможность вызвать враждебность со стороны более могущественных стран, от которых они зависят во многих областях, не связанных с торговлей, таких как иностранная помощь.

Тот факт, что проигравшая сторона, согласно правилам, не выплачивает компенсацию за то или иное нарушение (после процесса, который, однако, может длиться более двух лет), ложится более тяжелым бременем на бедные страны, чем на богатые. Не существует никакой централизованно применяемой санкции в отношении какой-либо страны, которая не принимает меры к соблюдению своих обязательств в рамках Всемирной торговой организации. Единственной санкцией остаются ответные меры. Поскольку любые экономические санкции связаны со значительными издержками для их инициатора, бедные страны располагают гораздо более ограниченными возможностями введения таких санкций, чем богатые страны. Таким образом, даже если развитые и развивающиеся страны в одинаковой степени нарушают правила Всемирной торговой организации, а коллегии по рассмотрению споров выносят идеальные формальные решения, развивающиеся страны выигрывают меньше дел, чем проигрывают, и будут в гораздо меньшей степени уверены в обеспечении своей судебной защиты даже по выигранным ими делам.

По мнению Тоуе (Тоуе, 2010), должна существовать возможность подвижек в системе способами, которые могли бы противостоять существующим в ней сегодня перекосам. В рамках судебных процессов внутри стран юридическая помощь обычно обеспечивает бедным слоям населения более широкий доступ к дорогостоящей системе

Механизмы по обеспечению выполнения обязательств в сфере торговли должны стать более справедливыми

Когда какая-либо страна не принимает меры к соблюдению своих обязательств в рамках Всемирной торговой организации, единственной санкцией остаются ответные меры



Для предоставления бедным странам более широкого доступа к мерам судебной защиты в сфере торговли следует рассмотреть использование юридической помощи

правосудия; потерпевшей стороне компенсируются судебные издержки; а централизованные санкции защищают ее от того, чтобы нести на себе все расходы по наказанию правонарушителя. Прогресс в этом же направлении можно обеспечить и в международной сфере при условии достаточного воображения и желания к сотрудничеству. Интересным примером является инициатива организации МЮЭПН («Международные юристы и экономисты против нищеты») — некоммерческая, неправительственная инициатива по предоставлению развивающимся странам своевременных, актуальных и практических консультаций в юридической и экономической области для оказания им помощи в достижении связанных с торговлей целей развития и сокращения масштабов нищеты.

Ключевой проблемой является отсутствие централизованного механизма наложения санкций в международной сфере. Хотя существует механизм, с помощью которого страны объединяются для ведения какого-либо спора, этот метод по-прежнему накладывает на бедные страны высокие издержки по координации и не гарантирует надлежащего внимания к тем спорам, которые характерны для очень малых экономик. И все же усовершенствованный механизм урегулирования споров в рамках Всемирной торговой организации мог бы содействовать интересам развивающихся стран.

## Выводы

Изменение баланса торговой системы посредством укрепления одной из ее опор, которая поддерживает «дифференцированные» обязательства, после десятилетий основного акцента на «общие» обязательства, играет важнейшую роль в обеспечении того, что торговля может играть позитивную роль в развитии. Более тесная согласованность между торговой политикой и международным торговым режимом, с одной стороны, и устойчивым развитием, с другой, требует новых факторов гибкости в многостороннем режиме, с тем чтобы обеспечить более широкое пространство внутри страны для политического маневра в следующих областях:

- политика сглаживания цикличности развития в целях стабилизации роста и диверсификации экспорта;
- развитие секторов экономики с помощью мер вмешательства, имеющих реально выборочный (а не всеохватывающий) и временный (а не бессрочный) характер, увязанных с достижением определенных результатов (а не безусловных) и согласовывающихся с целями предоставления достойных рабочих мест и охраны окружающей среды.

Создание таких возможностей предполагает уменьшение степени несогласованности при координации между сферами торговли, финансов и макроэкономической политики на международном уровне. Преодоление таких явлений несогласованности потребует укрепления национального потенциала по управлению притоком капитала; реформ международной финансовой архитектуры, которые уменьшат уровень непостоянства потоков капитала и курсов валют; и согласования процессов установления внутренних правил в финансовой области посредством Генерального соглашения по торговле услугами с новой системой международного финансового регулирования. Эти вопросы рассматриваются в главе V.

Более тесной политической согласованности можно также добиться путем рационализации повестки дня в сфере международной торговли, которая расширила сферу своего охвата за счет включения других сфер, таких как услуги по интеллектуальной собственности, международному финансированию и по проблемам рабочей силы.

Поскольку в настоящее время Всемирная торговая организация пытается курировать те области, в которых отсутствуют общемировые режимы регулирования, повестка дня ее работы перегружена. В связи с этим было бы более целесообразно решать такие проблемы с помощью более специализированных учреждений. Режимы глобального управления отсутствуют или являются слабыми не только в отношении финансовых услуг, миграции и интеллектуальной собственности, но и в таких областях, как:

- международная политика в сфере конкуренции и надзор за деятельностью и влиянием глобальных цепочек добавленной стоимости и транснациональных корпораций;
- координация и обмен информацией в налоговой сфере, сотрудничество по сбору задолженности по налогам;
- изменение климата, где необходим режим, который бы направлял и расширял сотрудничество в области оказания помощи, торговли, инвестиций и технологий.

Более высокий уровень согласованности в рамках мирового торгового режима также потребует укрепления многосторонних мер контроля над региональными торговыми соглашениями, двусторонними торговыми соглашениями и инвестиционными соглашениями. Такой согласованности можно реально добиться только в том случае, если одновременно обеспечивать равноправие на переговорах и при применении мер по обеспечению соблюдения правил Всемирной торговой организации, особенно в части предоставления развивающимся странам необходимых ресурсов для их более активного и полномасштабного участия в процессах разработки правил международной торговли.



## Глава V

# Реформирование международной финансовой архитектуры

### Краткий обзор

- Вместо увеличения инвестиций и темпов роста, либерализация рынков капитала и финансовых рынков оказала обратное воздействие, повысив степень волатильности и неопределенности, что негативно повлияло на долгосрочные инвестиции, крайне важные для обеспечения структурной перестройки и развития.
- Возникновение глобальных дисбалансов и последовавший за этим глобальный экономический кризис стали ключевыми симптомами отсутствия согласованности в финансовой системе. Перестройка и реформирование глобальной финансовой системы должны проводиться согласованно с национальными инвестициями и мерами по сокращению масштабов нищеты.
- Срочной приоритетной задачей является реформирование общемировых правил в целях восстановления потенциала государственных властных структур как на глобальном, так и на национальном уровне для ограничения принимаемых частным сектором на себя излишних рисков, а также для обеспечения того, чтобы финансовая система обслуживала именно реальный сектор экономики, а не другие секторы. Поскольку национальные власти стоят на первом краю обороны от нестабильности финансового рынка, их возможности контроля за непостоянством потоков капитала должны подкрепляться международными учреждениями.
- Необходимо положить конец конкуренции за иностранные инвестиции с помощью мер регуляторной и налоговой политики, которыми характеризовался политический курс отдельных стран за последние тридцать лет. Конкуренцию за счет применения иных способов необходимо ограничить с помощью хорошо скоординированных механизмов макроэкономической политики и финансового регулирования.

## Введение

Общепризнанным фактом является то, что недостатки системы международного финансового сотрудничества сыграли ключевую роль в нынешнем глобальном экономическом кризисе. Эти недостатки также сыграли свою роль в топливном и продовольственном кризисах.

Обеспечение способности развивающихся стран увеличивать свой уровень инвестиций, остается сегодня, пожалуй, столь же актуальной проблемой, как и в начале периода осмысления процесса развития. В 1980-х и 1990-х годах эффект роста уровня капиталовложений в развивающихся странах ожидался от программ структурных

Недостатки международной финансовой системы сыграли ключевую роль в нынешнем кризисе

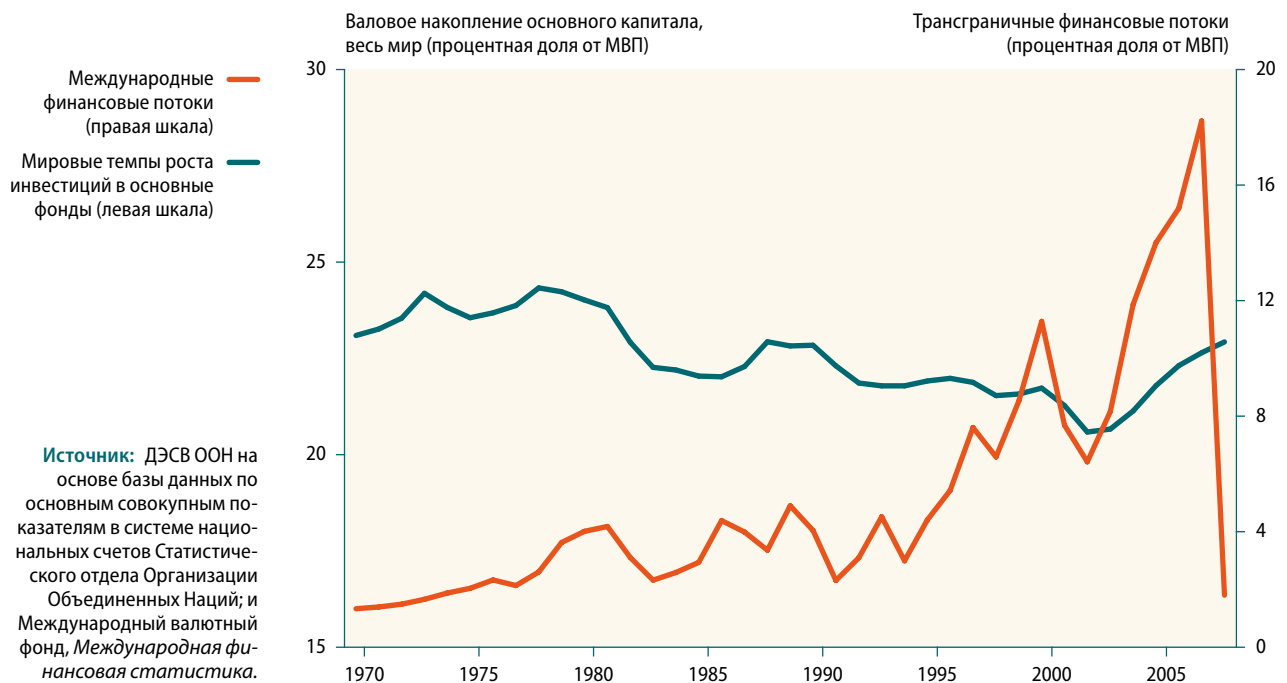
преобразований наряду с либерализацией потоков частного капитала. Вместо этого, темпы роста капиталовложений в основные фонды приобрели застойный характер в большинстве регионов мира, несмотря на значительно возросший уровень международных финансовых потоков (см. диаграмму V.1). Как будет рассмотрено ниже, количественный рост инвестиций должен сопровождаться повышением их качества, если стоит цель достижения устойчивого развития; это потребует инвестиционного режима, который способен подстраховать принятие рисков частными компаниями за счет достаточной стабильности и достаточно четких сигналов со стороны государств касательно общих направлений их развития.

На первый взгляд повышение мобильности капитала открыло развивающимся странам более широкий доступ к финансовым ресурсам, однако, по причине непостоянного (по типу взлет-падение) характера финансовых потоков на нерегулируемых рынках, это усложнило задачу управления макроэкономической политикой. Мобильность капитала также стимулировала нормативно-правовую и налоговую конкуренцию среди органов государственной власти. До начала глобального финансового кризиса конкуренция, связанная с растущими финансовыми центрами, стала гонкой за снятие ограничений с финансового сектора, т. е. гонкой, в которой нет победителей.

В сегодняшнем мире возросшей экономической и политической взаимозависимости достижение широкомасштабного, быстрого и устойчивого роста доходов и занятости требует значительно более сложных политических изменений, чем в про-

Повышение мобильности капитала усложнило задачи формирования макроэкономической политики

Диаграмма V.1  
Быстрый финансовый рост, но застой в инвестициях в основные фонды, 1970–2009 годы



**Примечание:** Инвестиции в основные фонды соотносятся с глобальной суммой валового накопления основного капитала в соответствии с определениями этих терминов, используемыми в системе национальных счетов. Финансовые потоки измеряются как сумма изменений в трансграничных активах в виде долговых ценных бумаг, прямых инвестиций за границей, изменений в других трансграничных инвестиционных активах, а также чистыми ошибками и пропусками в соответствии с определениями этих терминов, используемыми в статистике платежного баланса.

шлом. Тот факт, что в настоящее время пенсионные фонды, например, осуществляют инвестирование на международном уровне, привел к созданию канала, по которому ослабление одного финансового рынка может передаваться в другие финансовые центры и в реальный сектор экономики.

## Пробелы и ловушки в результате процесса финансовой либерализации

За последние несколько десятилетий мир стал свидетелем решительных попыток по осуществлению глобального дерегулирования финансовой сферы, основанного на ничем не обоснованной уверенности в способности финансовых рынков к саморегулированию, несмотря на полученные в ходе прошлых кризисов доказательства того, что нерегулируемые финансовые рынки склонны к кризисам и нестабильности. В отношении рынков развитых стран у директивных органов, по-видимому, не хватило воли для разработки новой нормативно-правовой базы, чтобы рассмотреть значительные изменения в уровнях рисков, обусловленных развитием таких инструментов, как кредитные дефолтные своп-операции, секьюритизация (конверсия кредитной задолженности в ценные бумаги) и другие деривативные продукты. И, наоборот, были демонтированы некоторые важнейшие механизмы защиты финансовой системы, введенные после Великой депрессии. Нормативно-правовая и налоговая конкуренция между растущими финансовыми центрами привела к «гонке уступок», еще более усугубив проблему. В этих условиях до колоссальных объемов выросла «теневая банковская система», функционирующая за пределами нормативно-правового «зонтика», и вносящая значительные факторы риска в глобальную финансовую систему.

В развивающихся странах аналогом этого явления стало дерегулирование внутренних рынков капитала и финансовых рынков, которое зачастую осуществлялось в рамках программ структурной перестройки. В частности, те страны, которые испытывали серьезное давление со стороны международного сообщества, устраняли контроль над потоками внешнего частного капитала в попытке увеличить объем притока капитала для обеспечения инвестиций внутри страны. Это стало составной частью проходившей в течение многих десятилетий эволюции в направлении перемещения финансовых рынков в центр принятия экономических решений, сочетая последовательность экономической политики с представлением о том, что все те проекты, финансирование которых выберут финансовые рынки, обеспечат значительный рост и развитие. Однако вместо привлечения постоянных долгосрочных инвестиций для достижения структурной перестройки в целях развития, курс на открытие рынков капитала привел к кратковременному притоку капитала и повышению волатильности, ограничивая пространство для макроэкономической политики, необходимое для реагирования на взлеты-падения потоков капитала.

После латиноамериканского и азиатского кризисов 1990-х годов многие страны с переходной экономикой и развивающиеся страны использовали период экономического подъема 2003–2007 годов для стабилизации своего внутреннего и внешнего балансового отчета, с тем чтобы избежать кризисных явлений или поставить их под контроль. В рамках этой стратегии органы государственной власти активизировали свои закупки ликвидных, низкодоходных финансовых активов развитых стран, используя их в качестве некой формы самострахования. Такая политика оказалась

Глобальное дерегулирование финансовой сферы в слишком большой степени полагалось на способность финансовых рынков к саморегулированию

Программы структурной перестройки зачастую требовали дерегулирования внутренних рынков капитала и финансовых рынков

В течение экономического подъема 2003–2007 годов многие развивающиеся страны пытались отвоевать пространство для политического маневра путем стабилизации балансового отчета

подходящей и для стран с развитым экспортным сектором, которые принимали меры для защиты своей международной конкурентоспособности. Конечным результатом стал поток финансовых средств из развивающихся стран в развитые экономики, а также увеличение уровня глобального риска, поскольку накопление резервов способствовало росту дисбалансов, потенциально способных дестабилизировать мировую экономику.

## Кризисы финансовых рынков

Период глобального дерегулирования финансовой сферы характеризовался целой серией кризисов рыночной системы

Период глобального дерегулирования финансовой сферы, который начался, пожалуй, в 1980-е годы, характеризовался целой серией кризисов рыночной системы. За кризисом кредитно-сберегательной сферы в Соединенных Штатах Америки в конце 1980-х годов последовал мексиканский «текила»-кризис 1994 года, азиатский финансовый кризис 1997–1998 годов, платежные и валютные кризисы в Российской Федерации, Бразилии, Турции и Аргентине в период между 1998 и 2001 годами, а также крах мыльного пузыря «интернет-компаний» на финансовых рынках Соединенных Штатов в 2000 году. Как показано на диаграмме V.2, и банковский кризис начала 1900-х годов, и последняя волна кризисов продемонстрировали аналогичные повторяющиеся признаки, которые характеризуются тяжелейшим крахом реального сектора после падений банковского сектора<sup>1</sup>.

Частота кризисов снизилась после 1930-х годов после того, как вступили в силу нормативные акты, разработанные для ограничения деятельности банков и защиты

Диаграмма V.2

Доля стран<sup>a</sup>, переживших банковские кризисы, в мировой экономике, 1900–2008 годы (в процентах)

Источник: Reinhart and Rogoff, 2008, figure 1.

Примечание: на диаграмме показана (скользящее среднее значение за три года) доля стран, переживших банковские кризисы, взвешенные по размеру их экономики. Были использованы три набора весовых коэффициентов ВВП: весовые коэффициенты 1913 года использовались за период 1800–1913 годов; 1990 год — за период 1914–1990 годов; а весовые коэффициенты 2003 года — за период 1991–2006 годов. В период 2007–2008 годов в число охваченных кризисом стран попали: Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Испания, Нидерланды, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки и Япония.

<sup>a</sup> Страны, взвешенные по их доле в мировом доходе.



<sup>1</sup> Рейнхарт и Рогофф (Reinhart and Rogoff, 2008) документально зафиксировали все международные банковские и финансовые кризисы, которые имели место за более чем восемь веков.

Таблица V.1  
Частота банковских кризисов

	Развитые страны	Развивающиеся страны
1947–1979 годы	3	17
1980–2007 годы	17	127

Источник: ДЭСВ ООН на основе данных таблицы A.3 в публикации Reinhart and Rogoff (2008).

интересов вкладчиков, и возросла вновь только в период дерегулирования 1980-х годов (см. таблицу V.1). Следует отметить, что десятилетия, прошедшие между пиками диаграммы, стали временем расцвета глобального режима движения капиталов, основанного на бреттон-вудских принципах, периода стабильного и сравнительно быстрого роста.

Несмотря на то, что последний глобальный кризис стал уникальным с точки зрения его масштабов и системного охвата по сравнению с другими кризисами после 1930-х годов, он все же напоминал их. Эти кризисы обычно характеризовались мыльными пузырями, образовавшимися избыточной ликвидностью, которые впоследствии лопались, когда эти ликвидные средства изымались; аналогичным образом, период накопления в середине 2000-х годов вплоть до последнего кризиса был периодом масштабного накопления ликвидности на глобальном уровне. Растущие глобальные дисбалансы, когда развивающиеся страны накапливали огромные активы в виде долларовых запасов, позволил Соединенным Штатам осуществлять дешевое заимствование средств из-за границы, сохраняя на низком уровне долгосрочные процентные ставки и усиливая долговую нагрузку во всей системе (United Nations, 2006b).

В кризисах развивающихся рынков стран с переходной экономикой излишек ликвидности проявился посредством масштабных международных потоков капитала, которые по своей природе следовали за экономическими циклами, увеличиваясь в периоды подъемов и быстро превращаясь в отток капитала во время экономических спадов. В периоды подъемов хозяйствующие субъекты внутри страны с выгодой для себя использовали этот приток капитала, привлекая сравнительно дешевые займы зачастую в форме кредитов в иностранной валюте. Вопреки изначальному предположению о том, что либерализация рынка капитала приведет к росту долгосрочных инвестиций в бедных странах, основная часть притока капитала (обычно краткосрочного по характеру) шла на финансирование потребления и формирование спекулятивных пузырей недвижимости, которые лопались, когда приток капитала превращался в отток. Отток капитала зачастую вел к девальвации национальной валюты и резкому росту внутренних процентных ставок, обуславливая масштабные дефолты (включая ряд суверенных дефолтов), банковские кризисы, снижение благосостояния и рост уровня нищеты, как это обсуждалось в главе II. Вместо роста инвестиций, либерализация рынков капитала и финансовых рынков оказала обратное воздействие, увеличив их волатильность и неопределенность, что негативно сказалось на долгосрочных инвестициях.

Вопреки изначальному предположению, основная часть притока капитала шла на финансирование потребления и формирование спекулятивных пузырей недвижимости

## Более низкие темпы роста капиталовложений в развивающихся странах

Начало глобальной финансовой либерализации в начале 1980-х годов совпало с долговыми кризисами развивающихся стран, которые сопровождалось резким снижением темпов роста капиталовложений в Латинской Америке и Африке. Ожидалось, что финансовая либерализация поможет обеспечить восстановление темпов роста капита-

Ожидалось, что финансовая либерализация поможет обеспечить восстановление темпов роста капиталовложений



Диаграмма V.3

### Темпы роста капиталовложений в основные фонды, весь мир, Латинская Америка и Карибский бассейн, 1971–2007 годы

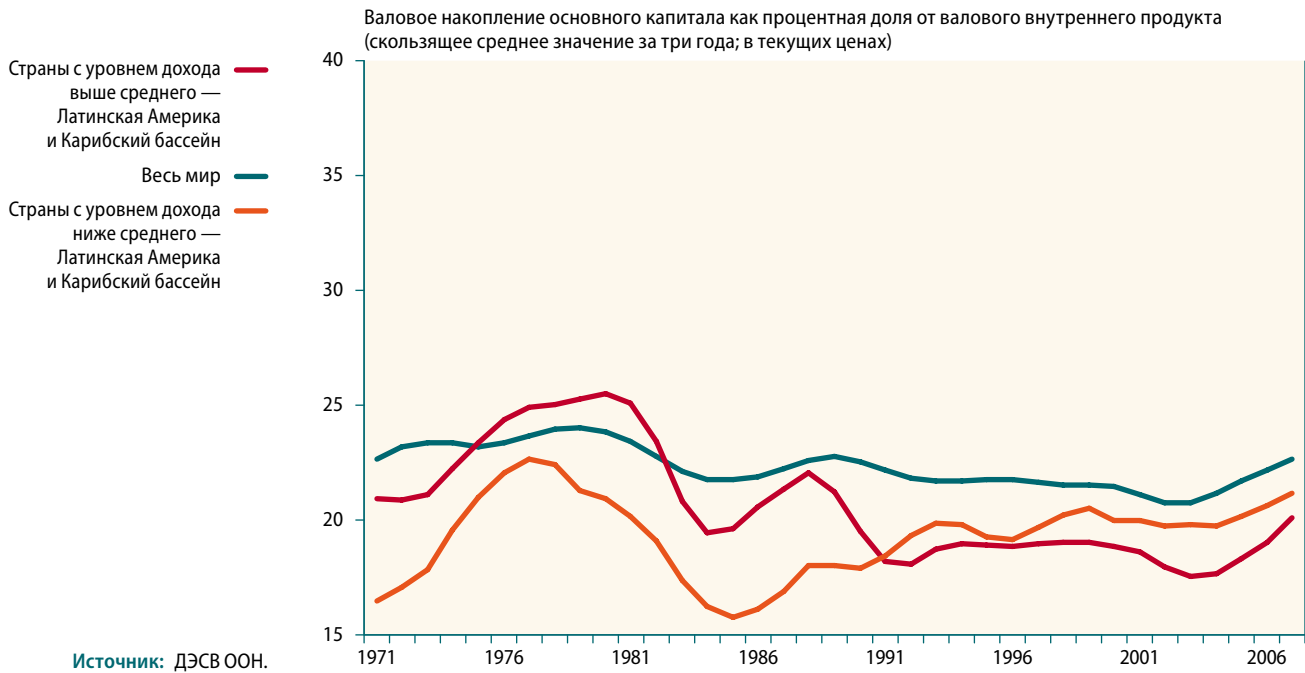
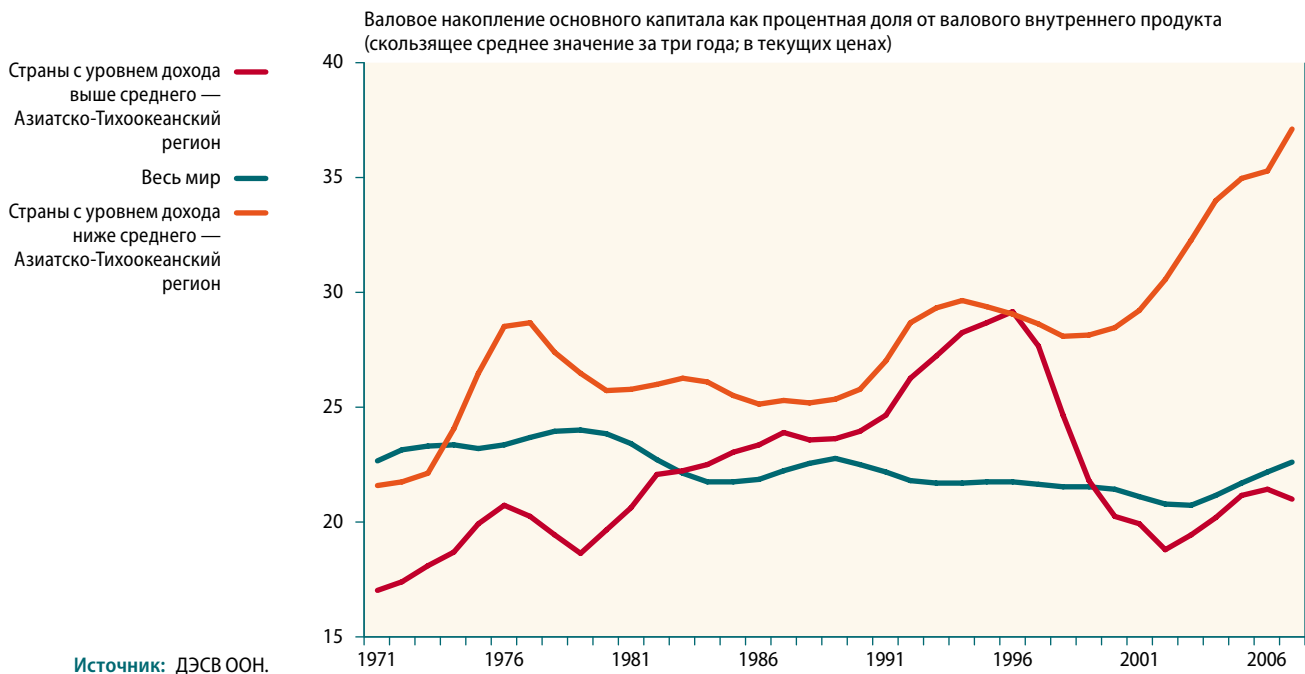


Диаграмма V.4

### Темпы роста капиталовложений в основные фонды, весь мир и Азиатско-Тихоокеанский регион, 1971–2007 годы



ловложений. Результаты, однако, оказались далеки от ожидаемых. Как показано на диаграммах V.3 и V.4, объемы инвестиций в реальном выражении в странах с открытыми рынками капитала либо оставались на прежнем уровне, либо снижались (как в Латинской Америке), либо повышались в периоды подъемов, чтобы опять рухнуть вниз в периоды спадов (как в Азии). В странах Латинской Америки и Карибского бассейна со средним уровнем доходов темпы роста капиталовложений в основные фонды временно выросли по сравнению со среднемировыми показателями в период резкого роста задолженности, ускоренного «прокруткой» нефтедолларов частными банками в 1970-е годы, но упали ниже этих показателей во время долгового кризиса и никогда после этого не превышали среднемировые показатели (несмотря на обильный приток капитала в 1990-е годы) (см. диаграмму V.3, выше). Напротив, показатели развивающихся стран с более низким уровнем дохода, на которые пришелся значительно меньший приток финансовых ресурсов, продемонстрировали медленный, но более устойчивый рост по сравнению со среднемировыми показателями (а также по сравнению с показателями стран со средним уровнем дохода). В условиях открытых счетов капитала решение латиноамериканских стран добиваться макроэкономической стабилизации (на что указывают их более низкие темпы инфляции и более низкие дефициты бюджетов) привело к более нестабильным реальным темпам экономического роста (см. вставку V.1).

#### Вставка V.1

##### **Региональное финансовое сотрудничество в Азии и Латинской Америке**

В дебатах по реформам международной финансовой архитектуры зачастую слишком мало внимания обращается на возможную роль региональных соглашений в координации макроэкономической политики и на развитие региональных институтов, способных выполнять функции, традиционно передаваемые международным финансовым организациям. Тем не менее существует целый ряд дополнительных аргументов в пользу регионального сотрудничества в макроэкономической и финансовой областях, поскольку происходящий в настоящее время процесс глобализации также является процессом «открытого регионализма», при этом растущая региональная взаимозависимость требует определенного уровня координации и взаимного наблюдения за макроэкономической политикой. Региональный характер глубоких валютных кризисов 1990-х годов стал мощным стимулом для стран вступать в региональное сотрудничество в целях разработки совместно согласованных целевых показателей и механизмов взаимного наблюдения, а также предоставлять финансовую помощь друг другу, чтобы избежать распространения негативных эффектов финансового кризиса. Существуют, однако, и барьеры для такого сотрудничества, такие как недостаточный потенциал стран для предоставления необходимых финансовых услуг, отсутствие надлежащей институциональной основы и возможность неравноправного распределения выгод от этого сотрудничества.

В условиях, когда кризисы обычно имеют региональный характер, региональное финансовое сотрудничество может сыграть существенную роль, которая дополнит роль новых глобальных механизмов управления мировой экономикой. Происходившие с 1990-х годов масштабные валютные и финансовые кризисы в странах с переходной экономикой имели важное региональное значение. Страны должны быть непосредственно заинтересованы в «тушении пожара» в соседних странах до того, как этот пожар перекинется на них. Объединение валютных резервов на региональном уровне, по всей вероятности, также снизит издержки отдельных стран, подобно тому как всеобщая система медицинского страхования снижает издержки отдельных людей. После восточноазиатского кризиса Япония предложила создать Азиатский валютный фонд, однако это предложение (хотя и было весьма благо-

склонно встречено в регионе) не было принято в силу возражений за пределами региона. В январе 2010 года коллективная поддержка в плане предоставления ликвидных средств в рамках Чиангмайской инициативы (предусматривающей двусторонние договоренности о валютных своп-операциях между странами — членами Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) плюс Китай, Япония и Республика Корея) была преобразована в многосторонний региональный механизм (United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2010), при этом еще предстоит проверить эффективность Чиангмайской инициативы в борьбе с финансовыми кризисами. Такая региональная система функционирует в дополнение к глобальным механизмам Международного валютного фонда (МВФ) и не отрицает необходимости существования системы предотвращения кризисов для самого МВФ.

В странах Латинской Америки и Карибского бассейна наряду с Межамериканским банком развития к основным субрегиональным финансовым учреждениям относятся: Латиноамериканский резервный фонд (ЛРФ), созданный в 1978 году, а также несколько банков развития, включая Центральноамериканский банк экономической интеграции (ЦБЭИ), функционирующий с 1961 года; Андская корпорация развития (АКР), работающая с 1970 года; Карибский банк развития (КБР), работающий с 1969 года; Латиноамериканская ассоциация интеграции (ЛАИ), созданная в 1980 году. Несмотря на возросшую финансовую интеграцию между странами региона, взаимная поддержка финансирования платежного баланса остается чрезвычайно слабой, и единственным жизнеспособным учреждением в области финансирования ликвидных средств остается Латиноамериканский резервный фонд. При этом, однако, сфера охвата операций этого фонда ограничена, хотя он и предоставлял финансирование для проведения антициклической политики в периоды нескольких кризисов в этом регионе (см. диаграмму и United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2010). Тот факт, что Мексика является членом этого Фонда, не способствовал разрешению «текила»-кризиса 1994 года.

#### Ежегодное кредитование, предоставляемое Латиноамериканским резервным фондом (ЛРФ) на поддержку баланса платежей и выделение ликвидных средств, 1980–2009 годы (млн. долл. США)



Последствия регионального финансового сотрудничества для международной финансовой системы будут меняться от региона к региону. Усилия по углублению и расширению регионального сотрудничества в кредитно-денежной сфере могут рассматриваться как политические меры реагирования, обуславливаемые дилеммами, которые порождаются за счет расширения торговых связей в рамках региона, как это случилось в Европе ранее, и системными неопределенностями, создаваемыми действующей глобальной финансовой платёжной системой. В рамках более широких реформ международной финансовой архитектуры эти региональные усилия потенциально способны стимулировать возможности международного сотрудничества по обеспечению консультаций и координации по общим вопросам и оказанию содействия в их осуществлении. В дополнение к роли МВФ желательным представляется более активное использование региональных финансовых механизмов. Более интенсивный диалог по вопросам макроэкономической политики и более действенные формы регионального наблюдения и политических консультаций могут интернализировать, по крайней мере частично, внешние факторы деятельности, которые национальная макроэкономическая политика налагает на региональных партнеров. Таким образом, хотя МВФ должен играть центральную роль в координации политики на глобальном уровне, необходимо оставить пространство для региональных и субрегиональных процессов аналогичного характера. В том же ключе, хотя региональные международные последствия распространения негативных явлений на финансовых рынках, а также управление основными кризисами баланса платежей должны являться основным предметом озабоченности МВФ, региональные фонды могли бы стать эффективными спасательными механизмами для менее масштабных и более локальных финансовых кризисов.

Развивающиеся страны Азии с доходами ниже среднего уровня, многие из которых сохраняли те или иные формы контроля за движением капитала в течение всего этого периода (такие как Китай и Индия), в 1970-х и 1980-х годах достигли более высоких темпов роста капиталовложений по сравнению с мировыми уровнями и смогли сохранить или еще более увеличить эти темпы в 1990-е и в начале 2000-х годов (диаграмма V.3, выше). В странах со средним уровнем дохода Азиатско-Тихоокеанского региона (в основном странах Юго-Восточной Азии) был отмечен резкий рост инвестиций в период финансовой либерализации середины 1990-х годов (когда формировался спекулятивный пузырь азиатской недвижимости), однако затем последовало резкое падение объема инвестиций до уровня ниже мировых показателей (это падение началось в 1997 году во время финансового кризиса).

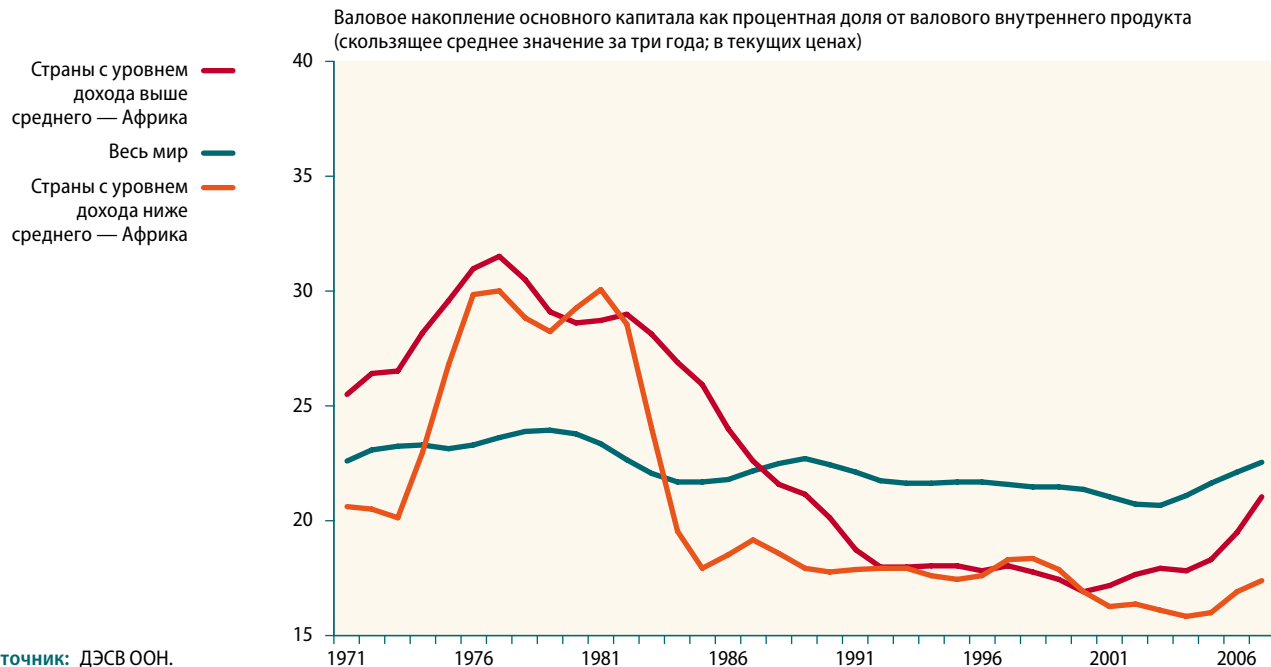
В 1970-е годы во время роста цен на сырьевые товары темпы роста капиталовложений в Африке (диаграмма V.5 ниже) оказались более высокими по сравнению со среднемировым уровнем, однако упали ниже этих показателей в период либерализации и начали восстанавливаться только во время товарно-сырьевого бума 2000-х годов, который прекратился с началом глобального кризиса в 2008 году<sup>2</sup>.

В восточноазиатских странах со средним уровнем дохода был отмечен резкий взлет инвестиций в середине 1990-х годов

<sup>2</sup> Темпы роста капиталовложений являются производным от многих факторов, не самым последним из которых является стабильность объема производимого продукта в экономиках с ограниченным спросом (Hailu and Weeks, 2009). Среди латиноамериканских стран со средним уровнем дохода ключевую роль сыграло ограничение спроса, обусловленное порочным кругом обслуживания внешней задолженности в 1980-е годы. Серьезное влияние на экономику стран Африки оказали как колебания цен на товары (вследствие этого, мировые темпы экономического роста критически важны для этих экономик на фоне тенденции к сокращению спроса), так и экономические перекосы, сопровождавшие коренной сдвиг в стратегии развития, начиная с 1980-х годов.

Диаграмма V.5

## Темпы роста капиталовложений в основные фонды, Африка, 1971–2007 годы



## Более низкие и нестабильные темпы роста

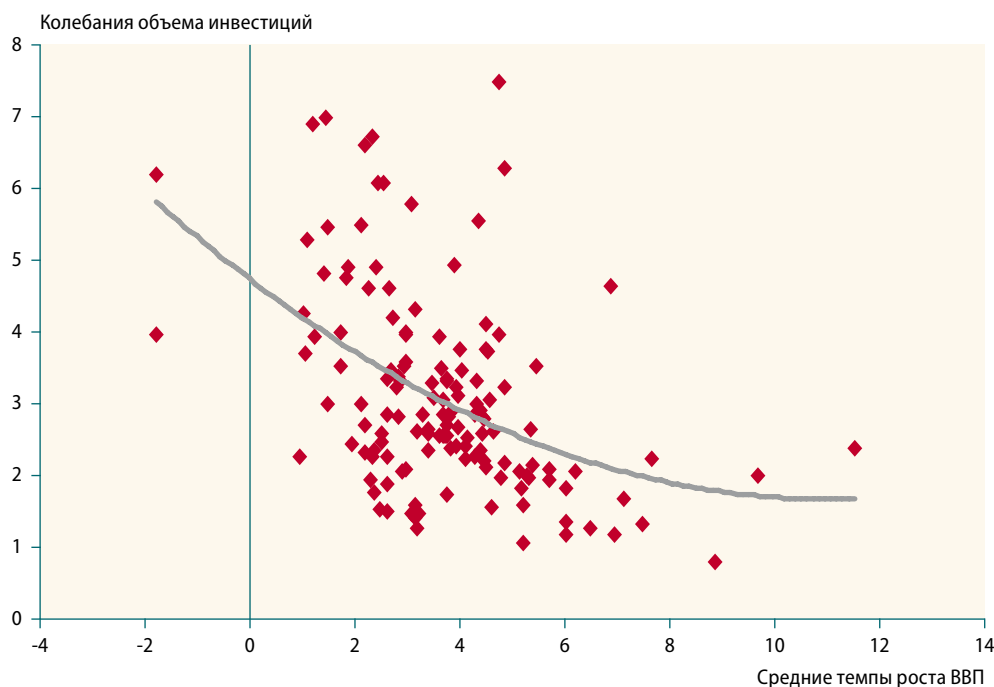
Основным каналом воздействия непостоянства потоков частного капитала на долгосрочные темпы роста являются колебания объемов инвестиций

Колебания на рынках капитала отражаются в проциклической модели изменения стоимости заимствования, в наличии источников финансирования, а также на сроках погашения займов (Griffith-Jones and Ocampo, 2007). В результате имеют место краткосрочные колебания объемов и короткие периоды перебоев в финансировании, что наблюдалось во время кризисов в Мексике, Азии и Российской Федерации. Более важно то, что, как показывает опыт последних сорока лет, колебания на рынках капитала также включают в себя среднесрочные циклы и потери в объемах реального валового внутреннего продукта (ВВП). Основным каналом воздействия непостоянства потоков частного капитала на долгосрочные темпы роста являются колебания объема инвестиций. Диаграмма V.6 указывает на устойчивое нелинейное соотношение между более сильными колебаниями объема инвестиций и более низкими темпами роста ВВП. Как подробно рассматривается в *Обзоре мирового экономического и социального положения 2008 года* (United Nations, 2008), прогнозируемая макроэкономическая среда является важнейшим компонентом здорового инвестиционного климата. Изменчивый деловой климат может повысить степень неопределенности, что вынуждает инвесторов с неохотой расширять свою деятельность; это в свою очередь может замедлить рост производительности труда, повышая тем самым возможность дальнейшей неопределенности.

Колебания объема инвестиций измеряются вариационным коэффициентом (ВК) годовых темпов роста валового накопления капитала в ценах 2000 года за период 1971–2006 годов. Вариационный коэффициент определяется как среднее квадратическое отклонение, деленное на среднее значение за период.

Диаграмма V.6

Рост ВВП и колебания объемов инвестиций среди развивающихся стран, 1971–2000 годы



Источник: United Nations (2008), chap. II, figure II.1.

Примечание: в постоянных ценах 2000 года за период 1971–2006 годов.

### Нестабильность международных частных финансовых потоков

Существует масса факторов, обуславливающих краткосрочное поведение международных инвесторов, включая их разумное реагирование на ситуацию неопределенности и риск на развивающихся рынках, и это означает, что страны должны повысить прозрачность деятельности, предпринять шаги по снижению уровня неопределенности и развитию собственных местных рынков капитала. Альтернативные толкования краткосрочного характера потоков капитала связаны с проциклическостью международных финансов, которая усугубляется дерегулированием финансовой сферы в развитых странах (Stiglitz and others, 2006)<sup>3</sup>. Кроме того, пакеты вознаграждений банкиров и инвесторов дает им стимулы для осуществления краткосрочных мер и принятия на себя рисков. Например, инвесторы, в качестве которых обычно выступают менеджеры хеджированных и паевых фондов, получают зарплату на ежегодной основе, исходя из финансовых показателей, что, естественно, ограничивает их

Регулирование потоков капитала в развитых странах усугубляет проциклический характер потоков частного капитала

<sup>3</sup> См. публикацию Гриффита-Джонса и Окампо (Griffith-Jones and Ocampo, 2007). Эти положения регулирования стимулировали нестабильное по своей сути краткосрочное кредитование стран Восточной Азии, посредником которого вынужден был выступать местный финансовый сектор в преддверии обрушившегося на этот регион кризиса в 1997 году (Montes, 1998). Бурный рост краткосрочного кредитования последовал за либерализацией счетов движения капитала в этом регионе в начале 1990-х годов, причем эта тенденция поощрялась сотрудниками бреттон-вудских учреждений. См., например публикации: Claessens and Glaessner (1998), Claessens and Jensen, eds. (2000), Caprio and Honohan (2001) и Honohan (2004).

горизонт деятельности одним годом<sup>4</sup>. Последствием такой ситуации является то, что реформирование международных требований применительно к капиталу и пакеты вознаграждений должны также содействовать снижению проциклического характера и нестабильности международных потоков капитала.

## Управление счетами движения капитала в условиях нестабильности потоков капитала

В период азиатского кризиса многие страны оказались под давлением со стороны МВФ по ужесточению требований в отношении бюджетных дефицитов, которые и без этого находились на достаточно разумных уровнях

Контроль над макроэкономической нестабильностью, обусловленной частными финансовыми потоками, превратился в ключевую проблему для стран, открывших свои рынки капитала. Для директивных органов страны бывает затруднительно ослабить жесткость кредитно-денежной политики в период кризиса, особенно когда экономика характеризуется валютными перекосами. При девальвации валюты, обязательства в иностранной валюте увеличиваются по отношению к активам в национальной валюте, что потенциально способно стать причиной массовых частных корпоративных и/или суверенных дефолтов. Вследствие этого, центральные банки зачастую вынуждены повышать процентные ставки для ограничения оттока капитала. Это оказывает эффект обратной связи в отношении бюджетных дефицитов, особенно в странах со значительными суммами краткосрочной задолженности по причине роста стоимости заемных средств. Часто кредитные средства могут иссякнуть в связи с тем, что иностранцы отказываются ссужать денежные средства, вынуждая директивные органы снижать затраты во время экономического спада. В период азиатского кризиса, например, многие страны оказались под давлением со стороны Международного валютного фонда (МВФ) по ужесточению требований в отношении бюджетных дефицитов, которые и без этого находились на достаточно разумном уровне, а также по повышению процентных ставок.

Развивающиеся страны оказались впереди международных финансовых учреждений за счет самострахования

МВФ впервые признал взаимосвязь между открытыми рынками капитала и ростом нестабильности несколько лет спустя в статье, опубликованной аналитическим департаментом Фонда (см. Prasad and others, 2003). Тем не менее на практике был продолжен курс на поощрение обязательств по либерализации рынков капитала и, как рассматривалось в главе IV, эти вопросы начали включаться в двусторонние торговые соглашения между Соединенными Штатами и другими странами, даже с такими странами, как Чили, которые до этого вполне эффективно использовали ограничения на рынках капитала. Более того, позднее Прасад и его коллеги смягчили свои прежние позиции. В 2006 году те же авторы (Kose and others, 2006) предположили, что финансовая либерализация дает «побочные выгоды», такие как ускорение развития финансовых рынков и институциональных структур, что трудно доказать с помощью эконометрического анализа данных. Эта позиция поддерживалась, несмотря на то, что большинство исследований показали нередко имеющее место дестабилизирующее влияние нестабильности, связанной с либерализацией рынков капитала, как на финансовый рынок, так и на институциональное развитие. В феврале 2010 года ряд сотрудников МВФ опубликовали неофициальный документ, в котором они подтвердили, что

<sup>4</sup> Менеджеры хеджированных фондов получают гонорары по годовым финансовым показателям. Компании паевых фондов обычно получают управленческие гонорары, исходя из суммы активов, при этом темпы роста активов обычно увязываются с последними по времени финансовыми показателями, а отдельные менеджеры обычно получают оплату от компании, исходя из финансовых показателей находящихся под их управлением фондов [см. готовящуюся к публикации работу Шармы и Шпигеля (Sharma and Spiegel, forthcoming)].

меры вмешательства на рынках капитала, такие как налоги и другие средства контроля, представляют собой легитимные политические инструменты, которые можно использовать для снижения нестабильности, связанной с международными потоками капитала (см. Ostry and others, 2010). К тому времени, однако, развивающиеся страны уже разработали другие средства преодоления нестабильности; при этом многие страны, частично мотивируемые желанием застраховаться от будущих потрясений, воспользовались сравнительно спокойным периодом 2003–2007 годов для накопления собственных резервов.

Стратегия накопления золотовалютных резервов (достаточно дорогостоящая, особенно с точки зрения вмененных потерь из-за упущенных внутренних инвестиций) окупилась для стран, в экономике которых были накоплены значительные по стоимости резервы, когда ударил финансовый кризис 2008–2009 годов. Такие резервы были использованы для сглаживания волатильности валютных курсов, обеспечения притока долларов на внутренний рынок и формирования пространства для маневра в налогово-бюджетной политике. Например, такие резервы позволили семи странам Восточной Азии задействовать пакеты мер стимулирования, превышающие по своей стоимости 5 процентов от ВВП.

Страны с накопленными резервами имеют больше возможностей для мер стимулирования даже в случае кризиса

### Накопление резервов и вытекающие из этого глобальные дисбалансы: ошибка из-за перенесения свойств частного на целое?

Как указано выше, накопление золотовалютных запасов кредитно-денежными органами стало наиболее значительным изменением политики после азиатских финансовых кризисов конца 1990-х годов. В 2007 году объем золотовалютных резервов поднялся до 11,7 процента от мирового ВВП по сравнению с 5,6 процента от мирового ВВП в период азиатского кризиса (United Nations, 2009d). В развивающихся странах и странах с переходной экономикой эта политика преследовала несколько целей. С одной стороны, она обеспечивала самострахование от внезапного прекращения притока капитала, и при этом (в случае такого прекращения) снижала вероятность возврата МВФ к проциклическим мерам корректировки. (Избежать выбора такого курса стало целью даже для стран без значительных экспортных излишков). Такая политика также обеспечивала защиту экспортно-ориентированных позиций, предотвращая повышение валютного курса.

Накопление золотовалютных запасов кредитно-денежными органами стало наиболее значительным изменением политики

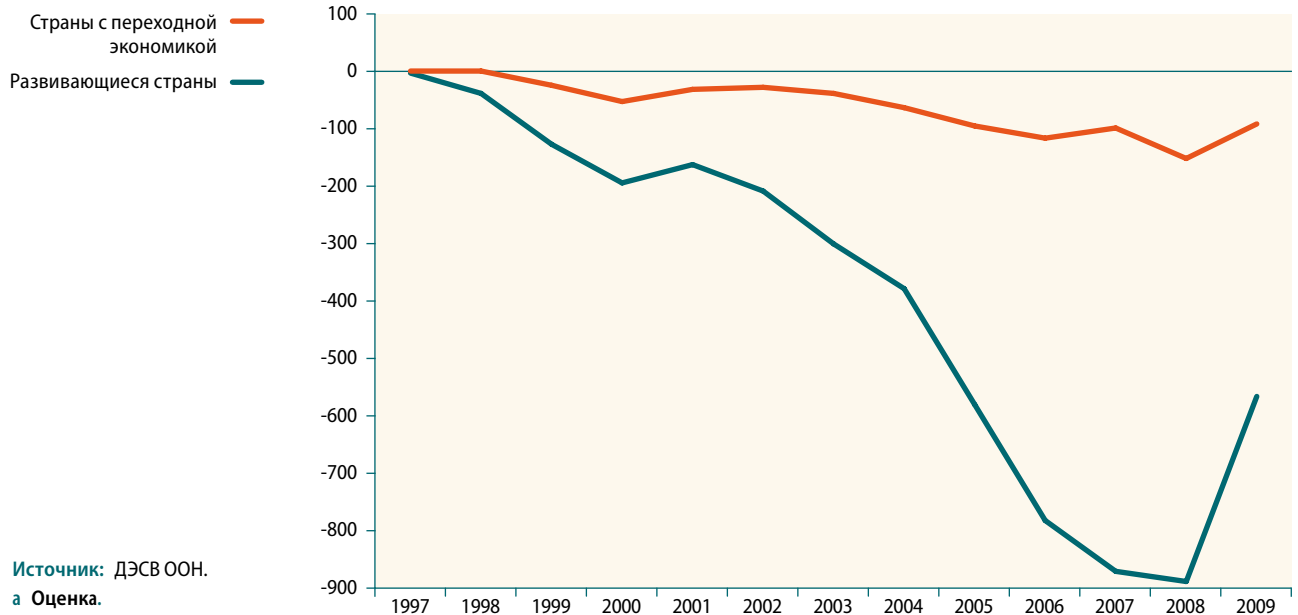
Обратной стороной такого сдвига в сторону повышения резервов стал рост спроса на доллары и обеспечение финансирования для растущего дефицита текущих статей платежного баланса в Соединенных Штатах Америки. Там появилась модель расширяющегося глобального дисбаланса, включая неконтролируемый поток инвестиционных ресурсов из (что парадоксально) бедных стран (как единой группы) в развитые страны мира (диаграмма V.7).

Стратегия накопления резервов для самострахования от нестабильного движения частного капитала не является устойчивым инструментом, поскольку она страдает от ошибки перенесения свойств частного на целое. Она может стать устойчивой только при наличии по крайней мере одной страны, достаточно крупной и согласной испытывать постоянные и непрерывно растущие дефициты платежного баланса по текущим операциям. Тот факт, что Соединенные Штаты обеспечивали всех доминирующим резервным активом и обладали неограниченной возможностью для этого, означал,



Диаграмма V.7

**Глобальные дисбалансы: чистый объем передачи финансовых средств в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой<sup>а</sup>, 1997–2009 годы (млрд. долл. США)**



Источник: ДЭСВ ООН.  
а Оценка.

что данный процесс может продолжаться достаточно долго для того, чтобы перерасти в глобальный кризис.

Для перелома глобальных дисбалансов развивающимся странам необходимо снижать, а не увеличивать такое самострахование. Тем не менее успех самострахования в качестве защиты от кризиса дает основание предположить, что эта мера, вероятно, станет еще более популярной в будущем. Маловероятно, что страны станут менее зависимыми от самострахования без реального ослабления факторов уязвимости, связанных с резкими колебаниями международных потоков капитала.

Существующая система требует, чтобы страна (или страны), валюта которой (которых) служит в качестве мировой валюты, имели дефицит бюджета для обеспечения достаточной ликвидности в целях поддержки роста производства мирового продукта и торговли. Глобальный экономический кризис 2008–2009 годов демонстрирует, что рост дефицита в стране с резервной валютой, поддерживаемый другими странами исходя из их национальных политических целей, не является саморегулирующимся процессом, и ведет к кризису глобальных масштабов, издержки которого вынуждены нести на себе многие ни в чем не повинные страны. Та степень, в которой власти крупных промышленно развитых экономик чувствуют себя обязанными накапливать активы по причинам, связанным либо с валютными курсами, либо с самострахованием, будет определять, в свою очередь, масштабы неминуемого дефляционного влияния такого накопления на макроэкономические показатели развивающихся стран.

Одним из недостатков, связанных с превращением доллара в резервную валюту, является то, что глобальная экономика привязывается к кредитно-денежной политике Соединенных Штатов, в то время как Федеральная резервная система Соединенных Штатов управляет кредитно-денежной политикой, исходя исключительно из состоя-

Кризис демонстрирует, что рост дефицита в странах с резервными валютами не является саморегулирующимся процессом

ния американской экономики. Существует целый ряд примеров того, как внешние факторы, обусловленные кредитно-денежной политикой Соединенных Штатов, оказали влияние на весь остальной мир. Пожалуй, наиболее наглядный пример имел место в начале 1980-х годов, когда Федеральная резервная система подняла процентные ставки до 20 процентов для борьбы со стагфляцией в Соединенных Штатах, делая тем самым чрезвычайно дорогостоящим для развивающихся стран рефинансирование их задолженности и провоцируя долговой кризис развивающихся стран в 1980-х годах. В ходе нынешнего кризиса Федеральная резервная система сохранила процентные ставки на низком уровне. Одним из внешних факторов, связанных с такой политикой, является колоссальный рост мирового объема ликвидных средств, предоставляемых со стороны Федеральной резервной системы (и со стороны Европейского центрального банка), которая ищет свой путь для возвращения на рынки развивающихся стран, создавая, таким образом, новое повышение потоков капитала и потенциально способствуя формированию новых спекулятивных пузырей. В результате, по всему развивающемуся миру раздаются новые призывы к регулированию рынков капитала.

Существует целый ряд примеров того, как внешние факторы, обусловленные кредитно-денежной политикой Соединенных Штатов, оказали влияние на весь остальной мир

## Задача на будущее

Международная финансовая система не справляется с обеспечением финансирования развития в достаточных объемах и с достаточной предсказуемостью, чтобы привлекать долгосрочные инвестиции и содействовать принятию таких рисков, которые необходимы для предоставления бедным странам возможности достижения структурных преобразований. Внесение изменений в эту нежизнеспособную систему потребует проведения реформ глобальной финансовой архитектуры, а также изменения курса макроэкономической политики развивающихся стран и переоснащения кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики.

Международная финансовая система не справляется с обеспечением достаточного и стабильного финансирования развития

## Переоснащение финансирования развития на национальном уровне

### *Макроэкономика, ориентированная на развитие*

Проблема интеграции целей макроэкономической политики с целями в области социального развития и сокращения масштабов нищеты была рассмотрена в главе II. Макроэкономическая политика, ориентированная на развитие, базируется на предоставлении о том, что текущие расходы, и в особенности инвестиции частного и государственного секторов, служат «мостом» для будущей занятости и роста производства. Постоянным приоритетом должно быть содействие текущим инвестициям до тех пор, пока они обеспечивают разумную вероятность будущих доходов с точки зрения роста производства и долгосрочных рабочих мест. Макроэкономическая политика, ориентированная на развитие, защищает долгосрочные инвестиционные планы даже в периоды увеличения дефицита государственного бюджета, обусловленного экономическим спадом, если она соответствует критерию обеспечения постоянного укрепления внутреннего потенциала в определенных секторах экономики в будущем. Это контрастирует с подходом, отдающим приоритет достижению фиксированных показателей дефицита государственного бюджета вне зависимости от экономического цикла и характера инвестиционных проектов, которые должны быть отсрочены или ликвидированы для достижения таких показателей. Это также резко контрастирует с

Макроэкономика, ориентированная на развитие, защищает долгосрочные инвестиционные планы в периоды экономических спадов

мнением о том, что вне зависимости от делового цикла и характера задействованных проектов необходимо защищать все текущие инвестиции частного сектора (понятие «инвестиция» означает, что частные расходы текущего периода превышают доходы текущего периода), которые могут быть профинансированы (наиболее небезопасно за счет внешнего финансирования из-за возможности несоответствия валют).

Наиболее убедительным примером такой позиции стали макроэкономические меры реагирования Китая на азиатский кризис, который начался в 1997 году. Как отметил Лин (Lin, 2009, p. 31):

«В 1998–2002 годах китайское правительство приняло пакет налогово-бюджетных стимулов для ликвидации узких мест в инфраструктуре страны. В 1997 году в Китае было только 4 700 километров шоссе, а к 2002 году этот показатель увеличился более чем в пять раз — до 25 000 километров. Резко возросла пропускная способность транспортной системы, как и мощности портов и энергетической системы. С такими налогово-бюджетными стимулами Китай сохранил средние темпы экономического роста на уровне 7,8 процента. Более примечательно то, что после кризиса темпы роста ускорились. В период между 1979 и 2002 годами среднегодовые темпы роста Китая составили 9,6 процента, а в период между 2003 и 2008 годами темпы роста фактически выросли с 9,6 до 10,8 процента. Такой рост стал возможен за счет инвестиций, нацеленных на устранение узких мест, иными словами, в те секторы, которые сдерживают рост экономики. В результате, хотя государственный долг, как доля в ВВП, первоначально возрос от примерно 30 процентов ВВП до 36 процентов в 2002 году, однако затем он снизился по мере увеличения темпов роста. К 2006–2007 годам государственный долг упал до 20 процентов от ВВП».

Весьма желательным курсом является проведение антициклической макроэкономической политики в развивающихся странах [см. главу II, а также публикации: Осампо (2003) и Осампо and Vos (2008)], поскольку она содействует долгосрочному принятию рисков и инвестициям со стороны частного сектора. Наиболее важно то, что макроэкономическая политика развивающихся стран должна быть антициклической по своей внутренней сути для защиты необходимых долгосрочных государственных инвестиций и других государственных расходов на такие будущие мощности, которые будут встраиваться в основные программы социального развития.

Смыслом этой позиции является то, что в первую очередь развивающиеся страны должны сформировать пространство и потенциал для осуществления макроэкономической политики, ориентированной на развитие. Эти аспекты будут рассматриваться ниже в разделах, касающихся переоснащения кредитно-денежной политики, а также налогово-бюджетной политики и стабилизационных фондов. Во-вторых, в условиях ограниченных инвестиционных ресурсов стран с низким уровнем доходов макроэкономическая политика, ориентированная на развитие, требует непрерывного контроля над дефицитами внешнего финансирования как государственного, так и частного. В последние годы, однако, развивающиеся страны, как единая группа, вместо этого контролируют свои излишки в отношениях с развитыми странами; причем данное состояние дел не согласовывается с такой позицией.

### *Переоснащение кредитно-денежной политики*

В развивающихся странах, в частности, кредитно-денежная политика должна быть направлена на достижение более широкого набора показателей. Базовой причиной тако-

Антициклическая макроэкономическая политика содействует долгосрочному принятию рисков и инвестициям со стороны частного сектора

Развивающиеся страны должны сформировать пространство для маневров в макроэкономической политике, ориентированной на развитие

го курса является то, что экономические показатели развивающихся стран в большей степени зависимы от экспортного сектора. Другая причина заключается в том, что, как показывает исторический опыт, благоприятное институциональное развитие внутренней кредитно-денежной и финансовой системы не происходит без руководящей и регулирующей роли государства. Расширение внутренних возможностей осуществления посреднических операций между владельцами сбережений и инвесторами, особенно посредством развития национальных рынков облигаций, повышает потенциал кредитно-денежной политики (United Nations, 2006b). Государства сыграли ключевую роль в формировании ликвидных рынков облигаций. Составной частью инструментария кредитно-денежной политики должна стать политика, ориентированная на расширение доступа населения к финансовым услугам в рамках усилий по социальному развитию, рассмотренных в главе II.

Установление целевых показателей инфляции как в действующей практике, так и в качестве стандарта, которого еще предстоит достичь, легло в основу доминирующей кредитно-денежной системы и в развитых, и в развивающихся странах. Ее привлекательность выражается в подходе «один (заранее заявленный) целевой показатель/один политический инструмент» наряду с механизмами, обеспечивающими общественную подотчетность должностных лиц органов кредитно-денежного регулирования за выполнение этого показателя, после периода проводившихся во многих развивающихся странах структурных реформ, предусматривающих политическую «независимость» центрального банка. Поскольку при планировании темпов инфляции обычно применяются чрезвычайно низкие инфляционные показатели<sup>5</sup>, которые делают упор только на сдерживании цен на реальные товары и услуги, показатели занятости, заработной платы и объема производства подчас приносятся в жертву стабильности цен. Установление процентных ставок в рамках планирования темпов инфляции сокращает возможности планирования валютного курса, которое является важнейшим фактором поддержки экспорта и защиты внутреннего производства и занятости. Установление целевых показателей инфляции наряду с независимостью центрального банка также ограничивает возможности правительства заимствовать средства у центрального банка для поддержания своих расходов на цели развития и социальных нужд, что может повлиять на долгосрочные темпы роста.

Часто выдвигаются аргументы о том, что инфляция приносит ущерб малообеспеченному населению, однако, в действительности самое непосредственное влияние на масштабы нищеты оказывают цены на продовольствие и другие товары и услуги первой необходимости, а не совокупный уровень инфляции. При этом, однако, кредитно-денежная политика не является оптимальным инструментом для стабилизации цен на продовольствие и товары первой необходимости. В большинстве случаев стабилизация цен на продовольствие и товары первой необходимости требует предоставления субсидий и, следовательно, попадает в сферу охвата налогово-бюджетной политики. В связи с этим необходима более тесная координация между кредитно-денежной и налогово-бюджетной политикой, особенно в тех случаях, когда субсидии требуют государственного заимствования у центрального банка.

Переоснащение кредитно-денежной политики потребует восстановления более широкого набора целевых показателей и инструментов кредитно-денежной полити-

Кредитно-денежная политика должна быть направлена на достижение более широкого набора показателей

Установлению целевых показателей инфляции подчас приносятся в жертву показатели занятости, заработной платы и объема производства

Кредитно-денежная политика должна включать в себя более широкий набор целевых показателей и инструментов

5 Недавно в документе, подготовленном сотрудниками МВФ (Blanchard, Dell’Ariccia and Mauro, 2010) и отражающем изменение позиции, было высказано мнение, что уровень инфляции в 2 процента слишком низок, и был предложен показатель в 4 процента.

ки. Необходимо также пересмотреть целевые кредитные программы, в частности те, которые оказывают существенное воздействие на сокращение масштабов нищеты и снижение инфляции. В недавней серии исследований стран Латинской Америки, их авторы, опираясь на исторический опыт высоких темпов инфляции, выразили уверенность в том, что инфляция в качестве единственного целевого показателя является неадекватной мерой и подчеркнули важность реального курса валюты как основного приоритета кредитно-денежной политики<sup>6</sup>. В исследованиях по странам Азии и Африки предлагалось использовать в качестве целевого показателя занятости, что согласует кредитно-денежную политику с обычными целями налогово-бюджетной политики.

Важное значение имеет повышенное внимание к инфляции цен на активы

Глобальный финансовый кризис подчеркивает важность повышенного внимания к роли в кредитно-денежной политике уровня инфляции цен на активы. Тот факт, что на повышение цен на активы обращалось слишком мало внимания (и практически никакого внимания в случае целевого планирования инфляции), содействовал расширению кредитования и доли заемных средств на этапе экономического подъема, что нередко повышало системный риск. Расширение использования инструментов кредитно-денежной политики для повышения гарантийных депозитов целях снижения доли заемных средств или введения верхнего лимита объемов заимствования в определенных секторах экономики (случай избирательной переадресации кредитов) зачастую необходимо для предотвращения формирования ценовых пузырей на активы. Роль экономических нормативов в ограничении системного риска в результате формирования пузырей активов рассматривается ниже.

Открытые счета движения капитала подвергают развивающиеся страны воздействию цикличности цен на активы

Открытые счета движения капитала подвергают развивающиеся страны воздействию цикличности цен на активы, снижая эффективность воздействия кредитно-денежной политики. В условиях открытых счетов движения капитала развивающиеся страны увидели еще и негативные последствия осуществления политики в области процентных ставок. Например, попытка «проткнуть» сформировавшийся внутри страны инфляционный пузырь активов путем повышения процентной ставки может спровоцировать увеличение притока капитала из международных сберегательных пулов и сделать этот инфляционный пузырь внутри страны еще больше. Введение эффективных мер контроля за движением счетов капитала помогает вернуться к использованию инструментов кредитно-денежной политики.

### *Переоснащение налогово-бюджетной политики и стабилизационных фондов*

Ключевой проблемой является мобилизация внутренних ресурсов

Переоснащение налогово-бюджетной политики должно быть направлено на восстановление ее способности мобилизовать финансирование долгосрочных государственных инвестиций и социального развития, как рассматривалось в главе II. Ключевой проблемой является мобилизация внутренних ресурсов. Для многих стран постоянная опора на торговые налоги накладывается на все еще неразвитую налоговую систему, с одной стороны, и на цели социального и промышленного развития, с другой, что в корне изменило приоритеты последних десятилетий. Резкое снижение суммы пошлин, особенно в наименее развитых странах, не только сократило налоговые поступления, которые не компенсировались налогами на добавленную стоимость, но также и повысило уязвимость малых отечественных предприятий в плане

<sup>6</sup> Данные по многим странам приводятся в публикации Epstein and Yeldan, eds. (2009).

конкуренции со стороны иностранных импортных товаров<sup>7</sup>. Развивающиеся страны должны стабильно расширять свою налоговую базу и включить в нее, в частности, налоги на доходы и имущество. Повышение опоры на поступления от налогов на доходы и имущество (по сравнению с приоритетами последних десятилетий) обеспечивает большую согласованность налоговых поступлений с экономическим ростом, с тем чтобы своевременно обеспечить наращивание государственного потенциала в ожидании роста запросов на этот потенциал в условиях более комплексного развития экономики. Эффективности налогообложения доходов и имущества могло бы в значительной мере содействовать укрепление международного сотрудничества в налоговой сфере (см. ниже) с упором на более эффективные потоки налоговых поступлений со стороны глобальных цепочек добавленной стоимости и на снижение конкуренции в налоговой сфере. В качестве автоматических стабилизаторов более прогрессивная налоговая система и более масштабный и пользующийся государственной поддержкой социальный сектор дают преимущества с точки зрения антициклическости.

Важно избегать проциклических отклонений в кредитно-денежной политике (United Nations, 2009d). Введение целевого показателя «структурный дефицит» (баланс бюджета без учета циклических колебаний) означает, что будет допускаться снижение дефицита государственного сектора в периоды экономических подъемов и увеличение — в периоды спадов. Желаемый уровень структурного дефицита можно устанавливать таким образом, чтобы он соответствовал среднесрочным целям в области объема производства и занятости.

Создание стабилизационных фондов может стать эффективным путем для тех стран, в которых товарные цены оказывают сильное воздействие на макроэкономику (United Nations, 2009d). Такие фонды успешно использовались в Алжире, Колумбии, Кувейте, Мексике, Чили и Эквадоре, а также, хотя и менее успешно, в Боливарианской Республике Венесуэле. Формат и функционирование этих фондов далеко не во всех случаях являются однозначными, поскольку зависят от потенциала кредитно-денежных учреждений, в связи с чем необходимым звеном здесь являются надлежащим образом сформированные международные компенсационные финансовые механизмы (см. ниже).

### *Управление задолженностью*

В связи с последствиями дефицитного бюджетного финансирования, критически важным фактором будет являться согласованность между макроэкономической политикой, ориентированной на развитие, и управлением задолженностью. Власти развивающихся стран должны не только эффективно управлять собственными обязательствами обслуживания внутренней и внешней задолженности, но и контролировать и регулировать долги частного сектора, в частности его внешние обязательства с учетом того, что даже полностью частные долговые договорные обязательства со временем переходят под ответственность государства в случае финансового или платежного кризиса. Регулирование частных внешних обязательств потребует применения эффективной политики, связанной с контролем над счетами движения капитала. Применительно к государственным финансовым обязательствам, особого внимания к себе требует сочетание внутренних и внешних обязательств. Политика увеличения внутренней государственной задолженности с одной лишь целью обеспечивать обслуживание внешних

Эффективным решением может стать создание стабилизационных фондов

Власти развивающихся стран должны контролировать и регулировать внешние долги частного сектора

7 См. Baunsgaard and Keen (2005); и Memis, Montes, and Weeratunge (2006).

обязательств обычно имеет тенденцию вытеснять внутренние инвестиции и стимулировать повышение стоимости заимствований внутри страны. Следовательно, такой политики необходимо избегать. В такой ситуации более последовательная политика должна предусматривать реструктуризацию внешних долговых обязательств, что лишь подчеркивает необходимость создания согласованного механизма обслуживания международной задолженности, который рассматривается ниже.

### *Развитие финансового сектора и экономические нормы*

Государственный сектор должен играть ведущую роль в развитии внутреннего финансового рынка

Государственный сектор в развивающихся странах должен играть ведущую роль в развитии внутреннего финансового рынка. На низких уровнях развития, это, по сути, не вопрос выбора: обязательства государственного сектора зачастую являются единственными, как правило, свободно обращаемыми финансовыми активами банковского сектора, и именно поэтому эффективное управление государственной задолженностью является необходимым условием развития внутреннего финансового сектора. По ходу своего развития глубоко структурированный и хорошо функционирующий отечественный финансовый сектор может помочь в увеличении масштабов финансирования государственных инвестиционных приоритетов.

Национальные органы экономического регулирования находятся под давлением в плане принятия международных экономических нормативов

Наращивание и поддержание потенциала в области регулирования как макро-, так и микроэкономических показателей имеет крайне важное значение для развития финансового сектора. Как обсуждалось в главе IV, обязательства в соответствии с Генеральным соглашением по торговле услугами (World Trade Organization, 1994) и договорами о свободной торговле и двусторонними договорами об инвестициях вызвали преждевременный демонтаж системы контроля за движением капитала и нормативно-правового надзора над совокупностью частных финансовых услуг<sup>8</sup>. Важным представляется то, чтобы постоянные общемировые усилия, направленные на реформирование нормативно-правовой базы финансовой сферы, явственно демонстрировали, что нормативно-правовые обязательства национальных властей превалируют над обязательствами в соответствии с Генеральным соглашением по торговле услугами. Национальные органы экономического регулирования находятся под колоссальным давлением в плане принятия международных экономических нормативов, таких как нормативы, вырабатываемые Банком международных расчетов, для сохранения доступа к внешним финансовым ресурсам и услугам. В связи с ограниченным участием развивающихся стран в разработке таких норм, самые последние международные банковские экономические нормативы содержат многие параметры, которые либо не актуальны, либо слишком затратны для введения в развивающихся странах. Более того, поскольку кризис также доказал явно антициклический характер этих нормативов, в настоящее время они перерабатываются в рамках глобальных усилий по реформированию нормативно-правовых систем. Это должно предоставить возможность добиваться более широкого участия развивающихся стран в разработке этих нормативов и, в том числе, возможного включения основанного на системе правил дифференцированного режима для стран с менее развитыми финансовыми секторами. Укрепление возможностей стран в области экономических нормативов потребует от них наличия внутреннего потенциала для адаптации и внедрения международных стандартов, исходя из местных условий, для обеспечения антициклической направленности таких мер регулирования. Меры финансового регулирования

<sup>8</sup> Галлахер (Gallagher, 2010) представляет подробные данные о том, как обязательства в соответствии с Генеральным соглашением по торговле услугами и инвестиционным договорам ограничивают возможности регулирования финансовых услуг.

должны также обеспечивать более широкий доступ к финансированию, в том числе, за счет предоставления кредитов неохваченным группам населения при одновременной защите интересов клиентов.

Должны быть также разработаны нормативные базы в целях снижения рисков для активов/пассивов, такие как несоответствие валют, причем эти правила должны также включать случаи косвенного риска для компаний и прочих национальных агентов, занявших средства в банковской системе, поскольку такой риск может оказать системное воздействие, подобное тому, которое испытали на себе страны Восточной Европы в период последнего глобального кризиса. Существуют различные способы достижения этих целей (см. Stiglitz and others, 2006), в том числе с помощью прямых ограничений валютных рисков и займов, более высоких требований к капиталу для краткосрочного заимствования в иностранной валюте и более жесткого налогового режима для заимствований, деноминированных в иностранной валюте (особенно краткосрочных). Целью должна быть разработка упрощенной совокупности правил, отражающих возможности нормативного регулирования на местах. Аналогичным образом, правительства могут целенаправленно воздействовать на секторы повышенного риска, для которых присущи спекулятивные пузыри, такие как операции с недвижимостью, путем введения ограничений или более высоких требований к капиталу для таких секторов. Таким видам регулирования может быть придана антициклическая направленность с тем, чтобы расходы были привязаны к доле активов соответствующего банка в рассматриваемом секторе, исходя из упреждающего наращивания резервов, рассматривавшегося выше.

Начиная с кризиса 2008 года, повышенное внимание уделялось нормам регулирования, делающих упор на факторах системного риска, таких как платежеспособность в масштабах всей финансовой системы и риски, связанные с деятельностью крупных взаимосвязанных финансовых учреждений. Эти макроэкономические нормативы направлены на снижение проциклического характера финансовых потоков и его воздействия на реальные секторы экономики, и призваны ограничивать рост объемов кредитования в периоды экономических подъемов и снижать кредитные ограничения в период экономических спадов. Следовательно, для обеспечения эффективности макроэкономических нормативов регулирующие органы должны иметь возможность осуществлять мониторинг системного риска в масштабах всей финансовой системы, включая теневою банковскую систему. Действующая структура регулирования должна быть переработана таким образом, чтобы дать возможность устранить этот пробел в системе, а также все прочие, рассмотренные выше недостатки.

Рост операций с деривативными продуктами, за счет их сложности, отсутствия прозрачности и повышения доли привлеченных заемных средств увеличил риск в рамках всей финансовой системы. Это является ключевой проблемой для рынков развитых стран, где многосторонний прогресс в осуществлении реформ затормозился в результате технических разногласий и конкурентного давления со стороны финансовых центров. При этом для развивающихся стран речь идет о влиянии деривативов на общую стабильность и гибкость международных финансовых рынков, включая их способность обеспечивать функционирование целевых фондов развития (см. ниже), а также их воздействие на товарные цены. В последние годы стимулируемые финансовыми аспектами торговые операции по фьючерсным контрактам, по-видимому, оказали существенное и резкое воздействие на товарные цены, что, в свою очередь, создало трудности с платежным балансом, дефицитом бюджета и запасами топлива и продовольствия во многих развивающихся странах.

Можно разработать такие нормы регулирования, которые будут иметь антициклический характер

Платежеспособность в масштабах всей финансовой системы и риски, связанные с деятельностью крупных взаимосвязанных финансовых учреждений, являются источником системного риска

Стимулируемые финансовыми аспектами торговые операции по фьючерсным контрактам, по-видимому, оказали существенное и резкое воздействие на товарные цены



### *Контроль за движением капитала*

Согласно приведенной выше аргументации, потоки капитала в развивающиеся страны зачастую носят краткосрочный характер, и, скорее всего, не содействовали ускорению темпов роста долгосрочных инвестиций. Напротив, они имеют тенденцию усиливать экономическую нестабильность в условиях многих развивающихся стран. Проциклический характер этих потоков создает дополнительные проблемы для управления макроэкономическими показателями.

Существуют несколько различных видов контроля за движением капитала

Начиная с азиатского кризиса конца 1990-х годов, основной политической реакцией развивающихся стран в плане смягчения негативных последствий нестабильности потоков капитала было накопление больших объемов золотовалютных резервов. Однако издержками такого вида самострахования является потенциально возможное и существенное изменение условий движения капитала, что становится дополнительным источником нестабильности мировой экономики, как это рассматривалось выше. Контроль за движением капитала может рассматриваться как альтернативный и, возможно, менее затратный политический инструмент решения проблемы нестабильности потоков капитала.

Существуют несколько различных видов контроля движения капитала, включая ценовые методы, такие как налоги на ввозимые в страну капиталы, действующие, как «лежачие полицейские», аналогично рассмотренному выше упреждающему наращиванию резервов. Эти методы контроля, за счет удорожания ввозимого капитала, сокращают объем ввозимого капитала во время экономического подъема, ограничивая тем самым возможность формирования инфляционного пузыря. В конце 1990-х годов Чили и Колумбия весьма эффективно использовали ценовые методы контроля, а Бразилия применила их осенью 2009 года, противодействуя очередной волне краткосрочного притока капитала. В качестве альтернативы, некоторые страны (например, Малайзия во время азиатского кризиса) вводили количественные меры контроля за ввозом или вывозом капитала, или за тем и другим. Выбор оптимального метода контроля зависит от особенностей рынков той или иной страны, а также от степени административных возможностей по осуществлению мер контроля за движением капитала. Зачастую страны с большой неохотой применяют меры контроля за движением капитала, опасаясь возможной негативной реакции рынков. Региональная координация в рамках группы стран, вводящих меры контроля за движением капитала в одно и то же время, может оградить конкретные страны от возможности единолично нести бремя жесткой критики за такое решение, однако это никак не уменьшит сложившихся представлений от повышения уровня риска на этих рынках. МВФ может сыграть здесь существенную роль. С учетом более широкого признания того, что либерализация счетов движения капитала подходит только для тех экономик, которые достигли определенного уровня развития (Kose, Prasad and Taylor, 2009), а также с учетом того факта, что этот Фонд все еще связан положениями статей Соглашения (о создании МВФ) касательно обеспечения контроля за движением капитала, настало время для этого и других учреждений расширить свои возможности мониторинга международных рынков частных активов (в том числе путем повышения квалификации своего персонала), чтобы быть в состоянии оказывать помощь странам в осуществлении эффективных мер контроля за счетами движения капитала.

### *Целевые фонды закрытого типа для финансирования развития*

Как впервые упоминается в главе III, создание целевых фондов закрытого типа потенциально является одним из эффективных средств наделения развивающихся стран

возможностями самим решать вопросы использования внешнего финансирования и управления потоками помощи и капитала для обеспечения макроэкономической стабильности. Уже имеются прецеденты создания целевых фондов для отдельных стран и для подгрупп стран, и эта работа может быть расширена.

Ключевым требованием к этим фондам является то, что они должны находиться под контролем стран-получателей. Такие фонды могли бы выпускать голосующие акции класса «А» и неголосующие акции класса «В», причем должны быть установлены правила, определяющие сколько акций того или иного типа могут покупать различные участники. Они также могли бы выпускать собственные облигации для обеспечения частных инвесторов одним из неспекулятивных средств для их возможного долевого участия в развитии страны. Как и в случае предварительных обязательств по развитию рынков, эти фонды могли бы стать предпочтительным получателем официальной помощи на цели развития (ОПР). При создании таких фондов должны устанавливаться четкие правила о том, какие средства они будут получать и для каких целей могли бы использоваться их ресурсы и на каких условиях.

Целевые фонды могут использоваться в качестве депозитария товарных стабилизационных фондов, при этом часть золотовалютных запасов страны может инвестироваться в целевые фонды (D'Arista and Erturk, 2010). Целевые фонды могут выпускать облигации, привязанные к ВВП, и многосторонние финансовые учреждения могут рассмотреть возможность открытия портфельных позиций в этих ценных бумагах. В Азиатско-Тихоокеанском регионе высказывались предложения о создании механизмов финансирования, предназначенных для перераспределения значительных по объему золотовалютных запасов, накопленных некоторыми развивающимися странами в виде финансовых инструментов развитых стран на цели финансирования региональных потребностей в инфраструктуре (United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2006).

Особенно привлекательными являются преимущества механизма находящихся под контролем государств целевых фондов в плане освоения потоков помощи. Двусторонние доноры и действующие глобальные фонды должны делать взносы в целевые фонды, которые будут выплачивать средства странам-получателям и собирать у них ресурсы в соответствии с программными и бюджетными потребностями. Доноры смогут выделять свою помощь без непрямого подрыва макроэкономической стабильности стран-получателей, поскольку целевой фонд мог бы выступать в качестве сглаживающего механизма при использовании донорских средств. Закрытая структура этих фондов оптимально согласуется с их назначением оказывать помощь в целях развития: фонд закрытого типа не обязан осуществлять выкуп своих акций, даже несмотря на то, что его акции могут свободно обращаться на финансовых рынках. Страны могут инвестировать часть своих золотовалютных запасов в фонд, который, по сути, служит в качестве средства повторного использования сбережений этих стран для их собственных нужд в области развития. Управление целевыми фондами могло бы осуществляться профессиональными консультантами по вопросам инвестиций с достаточным, но не подавляющим участием представителей доноров, и эти фонды могли бы контролироваться правительством страны.

Целевым фондам можно также разрешить покупать государственные ценные бумаги развивающихся стран, с тем чтобы увязать помощь с будущими национальными усилиями по мобилизации внутренних ресурсов. В этой области имеется определенный опыт: в целом ряде случаев многолетние обязательства по оказанию помощи были преобразованы в покупку облигаций для финансирования и оперативного выде-

Целевые фонды являются одним из средств наделяния развивающихся стран возможностями самим решать вопросы использования внешней помощи

Одной из возможностей является перевод ресурсов из золотовалютных резервов в инвестиции внутри страны

Закрытая структура этих фондов согласуется с их целью оказания помощи в развитии

Имеются прецеденты преобразования многолетних обязательств по оказанию помощи в покупку облигаций

ления уже на первоначальном этапе средств на производство лекарств против тропических болезней. Странам-получателям, в свою очередь, также можно было бы разрешить периодически депонировать в эти фонды часть своих сбережений в качестве страховки от потрясений и пользоваться этими средствами при реагировании на такие потрясения. Таким же образом, целевые фонды могли бы служить в качестве канала передачи ресурсов, предоставляемых посредством международных механизмов компенсационного финансирования и распределением специальных прав заимствования (СПЗ). Это может помочь согласовать потребности в использовании краткосрочного финансирования с долгосрочными целями в области развития. И действительно, одно из предложений, содержащихся в Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития (United Nations, 2002), заключалось в использовании СПЗ для целей развития, при этом целевые фонды ОПР могли бы обеспечить организационную структуру для такой деятельности.

Д'Ариста и Эртюрк (D'Arista and Erturk, 2010) описали другие возможные характеристики этих фондов, связанные с их структурой, управлением и инвестиционными стратегиями<sup>9</sup>. Эти фонды могут выпускать собственные долговые обязательства в различных национальных валютах и использовать доходы от их размещения для оплаты за деноминированные в местной валюте акции и облигации частных предприятий и государственных учреждений во многих развивающихся странах. Долговые обязательства этих фондов могут реализовываться как среди частных институциональных инвесторов из развитых стран, так и среди официальных инвесторов из стран с экономикой переходного периода, причем они могли бы также подпадать под критерии золотовалютных запасов, гарантируемых тем или иным многонациональным учреждением и его странами-членами. Инвестирование резервов развивающихся стран в эти фонды могло бы перенаправлять внешние сбережения вновь в экономику стран — собственников этих резервов, а не на финансовые рынки стран с твердыми валютами. Более того, закрытая структура этих фондов могла бы обеспечить, чтобы предоставлялись долгосрочные средства, а также чтобы продажа долговых обязательств фондов инвесторами не вызвала принудительный выкуп их акций, что могло бы сорвать выполнение проектов в области развития.

## Переоснащение международной финансовой архитектуры

Требуемые реформы представляют собой набор взаимосвязанных элементов, которые должны быть внедрены одновременно

Глобальные кредитно-денежные и финансовые соглашения не соответствуют требованиям ориентированной на развитие макроэкономической политики. Если стоит вопрос о политической согласованности, эти правила и механизмы необходимо трансформировать. С учетом этого необходимо, однако, подчеркнуть, что обсуждаемые ниже реформы представляют собой набор взаимосвязанных элементов, которые должны быть внедрены одновременно.

## Многосторонняя макроэкономическая координация и наблюдение

Существует необходимость в пересмотре многосторонней системы наблюдения и ориентации ее в сторону учета международных последствий национальной экономи-

<sup>9</sup> Нижеследующее определение базируется на статье Д'Аристы и Эртюрка (D'Arista and Erturk, 2010, p. 21), которая была подготовлена для настоящей публикации.

ческой политики. Процесс наблюдения со стороны МВФ ранее концентрировался на проблемах формирующихся рынков и развивающихся стран, уделяя при этом недостаточное внимание крупным финансовым центрам и факторам уязвимости в рамках глобальных финансовых рынков. Глобальный финансовый кризис выявил тот факт, что существует насущная потребность в повышении бдительности в отношении рисков, проистекающих из крупных развитых стран, особенно стран-эмитентов резервных валют. Это потребует улучшения координации со стороны органов кредитно-денежного и финансового регулирования из стран со сложившимися финансовыми рынками и развитой экономикой, которые должны нести на себе бремя более высокой ответственности за стабильность системы. В процессе наблюдения необходимо проводить различие между странами с точки зрения их влияния на системную стабильность, а также проявлять больше жесткости в отношении стран — эмитентов основных резервных валют.

Укрепление и институционализация международной макроэкономической координации играют важную роль в снижении политических конфликтов вокруг деятельности по наблюдению. Макроэкономическая координация должна быть ориентирована на развитие. Во-первых, она должна обеспечивать, чтобы в структуре совокупного спроса больший вес придавался инвестициям в целях поддержки перспективного роста производительности труда и преобразований, необходимых для формирования секторов и инфраструктуры с низкими уровнями выбросов углекислого газа и с применением возобновляемых источников энергии, что требуется для решения проблем изменения климата (см. вставку V.2). Во-вторых, необходимо установить такой новый баланс спроса по разным странам, чтобы обеспечить фактическое направление финансирования именно в развивающиеся, а не в развитые страны. Поддержание высокого спроса в развивающихся странах, в частности спроса на инвестиции соответствовало бы макроэкономической политике, ориентированной на развитие. В нынешней ситуации нежелательным (и маловероятным) также было бы изменение баланса спроса, учитывая потребительский спрос в Соединенных Штатах, поскольку домохозяйства в Соединенных Штатах в течение 2009 года уже и так увеличили объем сбережений примерно до 3 процентов от ВВП (почти с нуля в годы, непосредственно предшествовавшие кризису). Поскольку показатели использования производственных мощностей находятся на исторически низких уровнях, ожидается также сохранение слабых показателей частных инвестиций в основных развитых экономиках. С учетом ожидаемого вытеснения налоговых стимулов необходим рост нетто-экспорта из стран с большим дефицитом платежного баланса. Начиная с Китая и других развивающихся стран Азии, основным странам с положительным сальдо платежного баланса необходимо принимать растущий экспорт из стран с дефицитом платежного баланса. В странах с положительным сальдо это может осуществляться посредством налоговых стимулов. Как указано в публикации *Мировое экономическое положение и перспективы 2010 года* (United Nations, 2010, p. 31):

«Действующие пакеты стимулов уже оказывают содействие этому установлению нового баланса, но они еще недостаточно сильны, и изменения будут носить лишь постепенный характер. ВВП стран Азии с переходной экономикой составляет примерно половину ВВП Соединенных Штатов, следовательно, этим странам необходимо снизить их совокупное положительное сальдо текущего платежного баланса примерно на 6 процентов от их совокупного ВВП для того, чтобы снизить дефицит Соединенных Штатов, допустим, на 3 процента от ВВП страны».

В деятельности по наблюдению необходимо уделять больше внимания крупным финансовым центрам

Институционализация макроэкономической координации позволяет избежать конфликтов вокруг деятельности по наблюдению

## Вставка V.2

**Проблемы финансирования мер реагирования на глобальное изменение климата**

По имеющимся оценкам, для решения вопроса об адаптации к изменению климата и смягчению его негативных последствий необходимы весьма крупные в абсолютном выражении инвестиции. Часто подчеркивается, что они составляют лишь незначительную часть мирового объема производства — примерно от 1 до 2 процентов от мирового валового продукта (МВП) в год к 2030 году. Для текущего уровня МВП это составит сумму между 0,6 триллиона и 1,2 триллиона долл. США в год в виде новых инвестиций. Как подробно анализируется в *Обзоре мирового экономического и социального положения 2009 года: поощрение развития—без ущерба для экологии нашей планеты* (United Nations, 2009a), значительную часть этих инвестиций нельзя откладывать до 2030 года, напротив они должны осуществляться уже на начальном этапе бюджетного периода как для обеспечения скорейшего перехода к экономике с низким уровнем выбросов, так и для минимизации ущерба от неминуемых изменений климата.

Изменение климата уже влияет на доступность средств существования населения многих стран, особенно развивающихся стран и малых островных развивающихся государств, в том числе в случае более частых и интенсивных погодных потрясений. Вследствие этого, меры адаптации к климатическим изменениям необходимо осуществлять уже сейчас, с тем чтобы избежать тяжелых негативных последствий в виде, среди прочего: повышения продовольственной нестабильности, нехватки воды и гибели людей в результате стихийных бедствий. Технологии выработки чистой энергии для смягчения последствий изменения климата уже существуют, однако до сих пор связанные с их применением расходы многократно превышают стоимость технологий использования угля и других ископаемых видов топлива, которые являются основными источниками выбросов парниковых газов (ПГ). Для того чтобы сделать возобновляемые источники энергии более доступными, в том числе и по цене, в объемах, достаточных для удовлетворения растущих потребностей развивающихся стран в условиях, когда они стараются ускорить темпы своего экономического прогресса, а также для того, чтобы обеспечить своевременное выполнение целевых показателей по сокращению выбросов парниковых газов, необходимо значительно расширить масштабы выработки чистой энергии, что уже сегодня потребует крупных инвестиций.

Осуществление таких инвестиций в самом начале их бюджетного цикла окажет давление на финансовую систему в плане мобилизации необходимых ресурсов. По оценкам *Обзора мирового экономического и социального положения 2009 года* (United Nations, 2009a, table VI.2), уровни в 34–57 процентов от дополнительного общемирового объема инвестиций на цели смягчения последствий изменения климата и основная часть инвестиций на цели адаптации должны осуществляться в развивающихся странах. Несмотря на распространение в последнее время фондов, связанных с проблемами климата, объемы средств, обещанные и ожидаемые к выделению на решение климатических проблем в краткосрочной перспективе, из двусторонних и многосторонних источников, представляются удручающе недостаточными. По имеющимся оценкам, целевые ресурсы, выделенные в настоящее время на решение климатических проблем, составляют 21 миллиард долл. США и в значительной мере смещены в сторону осуществления мер по смягчению последствий изменения климата. Оценки требуемого общего ежегодного объема финансирования, связанного с проблемами климата, варьируются, однако по всем расчетам они многократно превышают указанную цифру и в совокупности примерно в пять раз превышают достигнутый в 2008 году уровень официальной помощи на цели развития (ОПР). Трудности, связанные с достижением даже этого уровня ОПР, позволяют предположить, что глобальное финансирование связанных с изменением климата мер потребует гораздо более решительных усилий со стороны развитых стран по обеспечению четкого руководства решением климатических

проблем и для поддержки международного сотрудничества. Это также потребует усилий со стороны развивающихся стран в плане мобилизации более значительной доли своих ресурсов на инвестиции в чистые технологии для движения новым устойчивым курсом экономического роста.

Целью устойчивой «инъекции» внешнего финансирования в достаточно больших объемах, чтобы дать «большой толчок», необходимый для начала движения курсом развития с низким уровнем выбросов, является одновременное ускорение и обеспечение устойчивого роста в развивающихся странах более высокими темпами, нежели в прошлом. Как отмечалось в *Обзоре 2009 года*, такой изначальный большой толчок со стороны официальных источников финансирования в сочетании с различными политическими мерами, включая ценовые стимулы, нормы регулирования и целенаправленную промышленную политику, может обусловить привлечение внутренних источников финансирования для инвестиций как в государственный, так и в частный сектор. Комбинация государственных и частных инвестиций будет, безусловно, варьироваться между странами, однако для многих развивающихся стран, а, возможно, и для некоторых развитых стран государственные инвестиции должны взять на себя лидирующую роль наряду с более жесткими мерами регулирования, прежде чем начнут появляться крупномасштабные частные инвестиции.

Потребность в значительном по объему внешнем финансировании для решения проблем, связанных с изменением климата, в развивающихся странах, похоже, противоречит текущим закономерностям передачи ресурсов на глобальном уровне. Чистый объем передачи финансовых средств развивающимся странам выражался отрицательными величинами, по крайней мере, за последние двадцать лет (см. диаграмму V.7). Поток ресурсов из бедных в богатые страны за последние три года превышал половину триллиона долларов в год. Таким образом, большой толчок в направлении инвестирования средств в чистые источники энергии в развивающихся странах потребует коренного изменения этой тенденции. Из этого также следует, что мобилизацию финансовых средств в связи с вопросами изменения климата необходимо будет увязывать со скоординированными политическими усилиями по решению проблемы устранения глобальных дисбалансов.

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата<sup>a</sup> накладывает на развитые страны обязательства: а) предоставлять «новые и дополнительные финансовые ресурсы для покрытия всех согласованных издержек, понесенных развивающимися странами», при выполнении ими своих национальных обязательств в соответствии со статьей 12 Конвенции (статья 4, пункт 3); и б) предоставлять «такие финансовые ресурсы, включая ресурсы на цели передачи технологий», которые необходимы развивающимся странам «для покрытия всех согласованных дополнительных издержек», связанных с осуществлением мер смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, и других обязательств, указанных в пункте 1 статьи 4.

На пятнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, состоявшейся в Копенгагене с 7 по 19 декабря 2009 года (the United Nations Climate Change Conference 2009), Конференция сторон приняла к сведению не имеющее обязательной юридической силы соглашение под названием «Копенгагенская договоренность»<sup>b</sup>.

В тексте этой Договоренности, который был согласован главами государств и правительствами, министрами и другими главами делегаций, присутствовавших на Конференции, оговорены добровольные цели и меры по решению проблем изменения климата, которые охватывают основные элементы Балийского плана действий, принятого Конференцией сторон на ее тринадцатой сессии, которая состоялась на острове Бали (Индонезия) с 3 по 15 декабря 2007 года<sup>c</sup>. Данная Договоренность устраняет одно из серьезных препятствий, возникших в ходе предшествующих переговоров, признавая необходимость в привлече-

<sup>a</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No 30822.

<sup>b</sup> См. FCCC/CP/2009/11/Add.1, decision 2/CP.15.

<sup>c</sup> См. FCCC/CP/2007/6/Add.1, decision 1/CP.15.

нии новых и дополнительных прогнозируемых финансовых ресурсов. В качестве шага в предложенном выше направлении дополнительные финансовые ресурсы для решения вопросов, связанных с изменениями климата, в развивающихся странах должны достичь 30 млрд. долл. США за период 2010–2012 годов и вырасти до 100 млрд. долл. США в год к 2020 году (пункт 8). В Договоренности также подтверждается необходимость создания Копенгагенского «зеленого» климатического фонда в качестве оперативного органа финансового механизма Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата для оказания поддержки проектам, программам, политике и другим видам деятельности в развивающихся странах, связанной со смягчением последствий изменения климата, адаптации к ним, укрепления потенциала, а также разработки и передачи технологий (пункт 10).

Помимо решения проблемы недостаточности средств, в рамках финансирования мер по решению проблем изменения климата необходимо бороться с широким распространением различных фондов и «смешанным салатом» самых разнообразных механизмов и условий предоставления средств (Opschoor, 2010; и United Nations, Economic and Social Council, 2010). Относящиеся к этому проблемы сходны тем, которые связаны с более широкой архитектурой помощи, обсуждавшейся в главе III. Один только Всемирный банк имеет три отраслевых фонда: Фонд чистых технологий, лесной фонд и Адаптационный фонд. В ходе переговоров по проблемам климата развивающиеся страны предложили, чтобы все средства на решение связанных с климатом проблем выделялись под руководством Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Вне зависимости от того, будет ли принято это предложение или нет, создание Копенгагенского «зеленого» климатического фонда должно рассматриваться как возможность стартового рывка в столь необходимой реформе всей архитектуры финансирования мер по решению проблем изменения климата, включая упрощение и объединение механизмов финансирования для обеспечения большей согласованности, прозрачности и подотчетности распределения необходимых ресурсов.

Необходима институционализация системы мониторинга экономических циклов на глобальном уровне

Цель «Группы двадцати» (G-20) по достижению мощного, устойчивого и сбалансированного роста мировой экономики может быть реализована на практике только при наличии такой системы. Устойчивое изменение баланса мировой экономики займет много лет, и указанная система не может быть сведена к специально проводимым консультациям на уровне G-20. Мониторинг экономических циклов на глобальном уровне и инициирование многосторонних дискуссий и мер реагирования должны проводиться в рамках тех или иных институциональных структур внутри многосторонней системы. Необходимо повысить технические возможности международных учреждений, имеющих мандаты в макроэкономической и финансовой сферах, применительно к разработке антициклической политики. Необходимо также разработать механизмы принудительного исполнения решений для обеспечения эффективности и подотчетности политической координации.

## Международная координация финансового регулирования

Сегодня финансовые рынки являются глобальными по своему характеру, и сбой финансовой системы в одной стране может стать причиной негативного внешнего воздействия в других странах

Достаточные объемы долгосрочного финансирования на цели развития можно обеспечить только в рамках устойчивой международной финансовой системы. Сегодня финансовые рынки являются глобальными по своему характеру, и сбой финансовой системы в одной стране может стать причиной негативного внешнего воздействия в других странах, что наблюдалось во время кризисов 1990-х и 2000-х годов в странах с

переходной экономикой, а также во время последнего глобального кризиса. Поскольку все страны уникальны, некоторые нормы регулирования, вероятнее всего, будут разрабатываться в соответствии с особенностями той или иной конкретной страны. Тем не менее в отсутствие глобальной координации существует опасность того, что инвесторы начнут применять арбитражные сделки, основанные на различиях между нормативными режимами, подчас с помощью сложных деривативных продуктов, распространяя, таким образом, повышенный уровень риска по всей глобальной финансовой системе.

Регулирование финансовых рынков должно быть направлено на обеспечение безопасности и устойчивости финансового сектора, поддерживая при этом общее внимание к системной стабильности. Административные органы на более крупных и развитых финансовых рынках несут на себе бремя ответственности за обеспечение того, чтобы операции на их рынках не слишком дестабилизировали международную экономику. Многие характеристики существующих методов оценки риска и экономических нормативов, таких как «Базель I» и «Базель II» или таких как предоставление средств на покрытие потерь по кредитам и ссудам, рассматривались как усугубляющие цикличность развития (United Nations, 2008). Во время азиатского финансового кризиса конца 1990-х годов страны Азии особенно сильно пострадали от правил экономических нормативов, действующих на крупных финансовых рынках, и, в результате этого, испытали на себе резкое ограничение кредитования наряду с неожиданным прекращением притока краткосрочных капиталов. Существует потребность в глобальном механизме, способном устанавливать такие стандарты, которые были бы приемлемы для всех стран. Шагом в этом направлении является преобразование Форума по финансовой стабильности в Совет по финансовой стабильности. Однако, Совет по финансовой стабильности страдает от недостаточного представительства и неадекватных правоприменительных полномочий. Были также предложены изменения в плане введения режима, подобного Всемирной торговой организации, принудительно применимыми правовыми нормами. Комиссия экспертов при Председателе Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по реформам международной денежной и финансовой системы предложила принять меры к формированию основы для создания глобального органа финансового регулирования, включая надзор за соблюдением общемировых правил в некоторых областях, таких как отмывание денег и налоговая тайна.

### *Антициклическое финансирование в целях смягчения последствий внешних потрясений*

В течение долгого времени защита экономического роста от изменений товарных цен таким образом, чтобы не провоцировать факторы уязвимости в связи с задолженностью, была определена как одно из требований финансирования в целях развития. Существуют два общих вида внешних шоковых факторов: потрясения от изменения товарных цен и потрясения от изменения глобального спроса. Фонд компенсационного финансирования МВФ, который уже в течение длительного времени выступает в качестве механизма смягчения последствий внешних потрясений первого вида, приобрел особую ценность для стран с низким уровнем доходов. Этот Фонд был опустошен в 2001 году и свернут в стратегию сокращения масштабов нищеты, которая эффективно обеспечивала доступ к финансированию для противостояния потрясениям от изменения товарных цен, обуславливая это проведением внутренних реформ в сфере экономической политики и управления, даже несмотря на то, что проблема платежно-

Критически важную роль сыграло обеспечение поддержки в ответ на внешние потрясения, обусловленные изменениями товарных цен



го баланса в случае потрясений от товарных цен не является результатом внутренней политики или неправильного управления.

Принципы, на которых должно предоставляться такое финансирование, достаточно ясны. Ресурсы должны обеспечиваться: *a)* своевременно, *b)* в достаточных объемах для того, чтобы позволить заинтересованной стране профинансировать ключевые позиции импорта, и *c)* без каких-либо условий касательно погашения дефицита по внешним платежам, который не имеет никакого отношения к внутренней политике. Недавние реформы кредитных механизмов МВФ, которые фактически восстановили многие из характеристик прежних механизмов «компенсационного финансирования», необходимо организационно оформить таким образом, чтобы они действовали намного эффективнее, чем меры кризисного реагирования, причем в такой форме, которая расширит доступ к ним для всех стран с низким уровнем доходов.

Предоставление надлежащим образом разработанных механизмов компенсационного финансирования, как описано выше, особенно актуально в отношении потрясений из-за изменения товарных цен. В отношении потрясений, связанных с изменением глобального спроса, должны быть созданы возможности предоставления (а следовательно и создания) ликвидности на глобальном уровне посредством возможного расширения использования СПЗ, поскольку сегодня, как показал нынешний кризис, такие возможности обеспечиваются только в особых случаях (данный вопрос рассматривается ниже).

Существуют сопутствующие политические меры, которые по своей природе также носят антициклический характер, и реализация которых способна улучшить макроэкономические показатели. Применительно к традиционным внешним потрясениям, обусловленным изменениями товарных цен, страны должны накапливать стабилизационные фонды в периоды высоких цен для того, чтобы пережить периоды их падения. В долгосрочной перспективе развивающиеся страны должны обеспечить себе достаточное пространство для политического маневра и продемонстрировать достаточную напористость, если они хотят диверсифицировать внутреннее производство, с тем чтобы последовательно снижать зависимость от доходов в результате товарных операций (см. главы II и IV). Включение зависящих от государства мер в программы внешней помощи и в договоры о долговых обязательствах может сыграть жизненно важную роль для стран, обремененных долгами и зависящих от товарных цен (Nissanke and Ferrarini, 2007).

### *Международное сотрудничество в налоговой сфере*

В главе III были рассмотрены возможности увеличения финансирования развития только лишь за счет укрепления потенциала развивающихся стран в плане обеспечения надлежащей собираемости налогов, в особенности от международных частных предприятий (входящих в глобальные цепочки добавленной стоимости) (см. главу IV), которые ведут деятельность в рамках их национальных границ, и, в свою очередь, платят налоги в странах, предоставляющих ОПР. По консервативным оценкам<sup>10</sup>, из этих источников развивающиеся страны могли бы получать налоговые поступления

Страны, зависящие от товарных цен должны накапливать стабилизационные фонды в периоды роста цен

Необходимо сотрудничество для укрепления потенциала стран в плане обеспечения надлежащей собираемости налогов

<sup>10</sup> Эта оценка базируется на том допущении, что половина активов развивающихся стран, размещенных за границей [которые, в свою очередь, оцениваются на основе данных о потоках инвестиций, рассчитанных в исследовании Глобальной финансовой целостности (Kar and Cartwright-Smith, 2008) на середину 2000-х годов], находится в собственности резидентов развивающихся стран. Затем для получения цифры потерянных налоговых

в объеме 250 млрд. долл. США в год, что в три раза больше тех ресурсов, которые в настоящее время поступают им по линии ОПП (FitzGerald, 2010).

В условиях широкомасштабной ликвидации контроля движения капитала международное перераспределение активов не только в налоговых целях, но также и для проведения арбитражных сделок, основанных на различиях в нормативных режимах, облегчается той инфраструктурой, которая создавалась по мере развития международной индустрии финансовых услуг. Повышение мобильности капитала при отсутствии согласованности в сфере налогообложения и координации в сфере финансового регулирования между странами, в свою очередь, подстегнуло регуляторную и налоговую конкуренцию между различными юрисдикциями, результатом которой (как на международном, так и на национальном уровне) стало явственное снижение возможностей налоговых и финансовых властей в получении той информации, которая требуется для целей финансового надзора и сбора налогов.

В контексте транснациональной экономической деятельности развивающиеся страны должны найти «баланс между максимизацией своей доли в поступлениях и поддержанием климата, привлекательного для притока иностранных инвестиций» (FitzGerald, 2010, p. 5). Должен применяться такой основной принцип, при котором никакие налоговые и регуляторные меры, избираемые суверенными государствами, не должны подрываться налоговыми и регуляторными мерами других стран. Строгие требования отчетности и нормы регулирования в одной стране можно обойти при отсутствии сотрудничества со стороны других стран ввиду легкости, с которой могут переводиться активы. Поскольку формирование поступлений в государственный бюджет должно идти в ногу с процессами экономического роста, то, если какое-либо государство хочет наращивать свой потенциал, неизбежен упор на налогообложение доходов и капитала. Тем не менее с учетом международной мобильности активов и возможностей транснациональных корпораций по перераспределению своих доходов для получения своей собственной выгоды, обеспечиваемой существующей системой налогообложения, с помощью трансфертного ценообразования «эффективное налогообложение доходов ... превращается в проблему развития скорее международного, нежели национального уровня» (ibid, p. 6).

Потребуется расширение международного обмена информацией и совместные правоприменительные меры. Наращивание возможностей и сотрудничество государств в плане мониторинга транснациональной финансовой деятельности (необходимость которого стала еще более насущной в результате глобального кризиса) потребует для защиты как их налоговой базы, так и жизнеспособности их норм финансового регулирования. Следовательно, весьма важным фактором становится выполнение этой задачи в рамках более широкой системы, чем это представляется возможным под эгидой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Эта потребность уже реализуется посредством координации в области финансового регулирования, которая была инициирована «Группой двадцати». Необходимо расширять масштабы многостороннего сотрудничества в налоговой

Строгие требования отчетности и нормы регулирования в одной стране можно обойти без сотрудничества с другими странами

---

поступлений применяется 7-процентная норма окупаемости капиталовложений и 20-процентная ставка налога на зарубежные активы резидентов развивающихся стран.

сфере по этим же направлениям, что может потребовать большей опоры на систему, предоставляемую Организацией Объединенных Наций.

### *Международные контрактные соглашения по реструктуризации долгов и разрешение споров*

Реструктуризация суверенных долгов осталась неполной

Еще одна серия важных реформ концентрируется вокруг проблемы реструктуризации суверенных долгов. Как и в случае с банками, которые являются «слишком большими, чтобы рухнуть», не существует какой-либо правовой базы, в рамках которой та или иная страна могла бы реструктурировать свою задолженность. В результате, реструктуризация суверенных долгов осталась неполной, хаотичной или и то и другое, и повлекла за собой колоссальные издержки, как отмечалось выше. Неопределенность вокруг процесса реструктуризации долгов является еще одной причиной того, почему страны полагались на систему самострахования в форме наращивания резервов (Herman, Ocampo and Spiegel, 2010; и Ocampo and others, 2010). Для решения этой проблемы необходимо разработать тот или иной вид системы суверенного банкротства со справедливым арбитражем. Было выдвинуто много предложений касательно той формы, которую должен принять такой механизм судебного разбирательства или арбитра<sup>11</sup>, однако, до настоящего момента международное сообщество не продвинулось вперед ни по одному из этих предложений. Вследствие нового кризиса в еврозоне, спровоцированного долгами Греции, проблема реструктуризации суверенной задолженности вновь приобрела актуальность. Этот пробел в финансовой архитектуре должен быть заполнен, если мы хотим добиться более стабильной глобальной системы.

В подходах к облегчению бремени задолженности недостаточно внимания уделяется требованиям экономического роста

В действующих подходах к облегчению бремени задолженности и ее реструктуризации и связанных с ними условиях недостаточно внимания уделяется основным требованиям экономического роста и соответствующему расширению пространства для политического маневра, что действительно необходимо для преодоления серьезных долговых проблем (United Nations, 2005; United Nations, General Assembly, 2007). Действующий в настоящее время механизм в рамках «Парижского клуба промышленных стран-кредиторов» нарушает общепризнанные нормы благого управления, и это ставит под вопрос любой процесс, по которому специальный комитет кредиторов выносит решение по обязательствам страны-должника (United Nations, General Assembly, 2007), выполнение которых обеспечивается под эгидой МВФ. Этот процесс также вступает в противоречие с духом тех политических договоренностей, достигнутых в рамках Монтеррейского консенсуса, которые подтверждают, что «[д]олжники и кредиторы должны нести совместную ответственность за предотвращение и урегулирование ситуаций, связанных с неприемлемым уровнем задолженности» (United Nations, 2002, para. 47).

Существует потребность в справедливом и признанном на международном уровне механизме урегулирования долга

Более того, весьма непростой процесс, используемый Парижским клубом, не приносит результата в виде подлинного урегулирования долговых претензий. Важными игроками в этой области являются другие доноры и кредиторы, которые не связаны с Парижским клубом, и они должны изыскать иные средства обеспечения удовлетворения своих претензий. В рамках Инициативы бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ) возникают сложности в выполнении обязательств по облегчению бремени задолженности именно в силу того, что в ней не участвуют указанные другие креди-

<sup>11</sup> Альтернативные предложения приводятся в публикации Herman, Ocampo and Spiegel (2010).

торы. В отсутствие международного правового режима, ответственного за рассмотрение долговых претензий, некоторым сторонам — частным лицам (которых называют «долговыми стервятниками») удалось начать судебные процессы в ряде юрисдикций финансового сектора в целях извлечения прибыли из урегулирования кризисных ситуаций в связи с суверенными долгами. Таким образом, существует потребность в справедливом и признанном на международном уровне механизме урегулирования задолженности в отношении официальных долговых обязательств, который применялся бы в отношении всех кредиторов.

Применительно к заемщикам необходимо усовершенствовать международное финансовое регулирование, чтобы ограничить принятие неоправданных рисков и непостоянство потоков капитала. В докладе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций 2007 года содержится предостережение о том, что «достигнут лишь ограниченный прогресс в преодолении структуры стимулов, которая способствовала чрезмерному кредитованию из частных источников в развивающихся странах в течение периодов существенного увеличения глобальной ликвидности» и что «нынешние условия в сфере ликвидности вряд ли просуществуют долго» (United Nations, General Assembly, 2007, para. 107). И действительно, условия в сфере глобальной ликвидности претерпели кардинальные изменения. По данным «Группы тридцати» (Group of Thirty, 2009), существует весьма насущная необходимость в ликвидации пробелов и устранении слабых мест в сфере охвата экономических нормативов и надзора; в повышении качества и эффективности экономических нормативов и надзора, в том числе посредством надлежащих мер контроля за движением капитала и реформ системы макроэкономического регулирования; во внесении антициклических поправок в правила касательно требований обязательных резервов и предоставления средств на покрытие потерь по кредитам; в укреплении институциональной политики и стандартов, в том числе в бухгалтерском учете и при ознакомлении общественности, а также в повышении прозрачности финансовых рынков и продуктов.

### *Глобальная резервная и платежная система*

Как обсуждалось выше, процесс наращивания глобальных дисбалансов до уровня общемирового кризиса можно отслеживать вплоть до появления «ловушки», внутренне присущей глобальной резервной и платежной системе, при этом страны-эмитенты резервных валют могут иметь дефицит платежного баланса до тех пор, пока другие страны заинтересованы в наращивании своих международных запасов в резервных валютах стран-эмитентов. Если не устранить эту ловушку, то все реформы в сфере финансового регулирования закончатся безрезультатно, поскольку этот механизм способствует практически неограниченному кредитованию со стороны стран, накапливающих резервы, результатом чего является увеличение глобальной ликвидности, которая, в свою очередь, становится предметом посреднических операций индустрии финансовых услуг. Что здесь необходимо, так это — резервная и платежная система, которая не опиралась бы на дефициты национальных платежных балансов для обеспечения активов в резервных валютах.

До кризиса уже наблюдалось движение в направлении мультивалютной резервной системы, которое стало более ярко выраженным после введения евро. На настоящий момент невозможно прогнозировать, как будет развиваться ситуация, если будет отсутствовать четко сформулированный политический процесс. Сегодня административные органы, которые регулируют движение как евро, так и доллара, оказались

Процесс наращивания глобальных дисбалансов можно проследить вплоть до появления «ловушки» в глобальной резервной и платежной системе

перед лицом жестких ограничений в плане любых попыток искусственно поддерживать резервный статус своей валюты. Хотя мультивалютная система могла бы сформироваться по умолчанию, дальнейшая эволюция в этом направлении была бы нежелательна, поскольку это может возродить нестабильность, наблюдавшуюся в 1930-е годы, и усугубить уже действующие факторы нестабильности в отношениях между основными валютами<sup>12</sup>. Для развивающихся стран такие факторы нестабильности помешают использовать установление определенного реального валютного курса в качестве политического инструмента, если они не продолжат накапливать международные валютные резервы. Во-первых, мультивалютная система усложнит целенаправленное установление валютного курса, соответствующего стабильным темпам роста, в связи с колебаниями обменных курсов основных валют. Во-вторых, в рамках мультивалютной системы большого масштаба может достичь перемещение потоков краткосрочных капиталов, стимулируемое разницей в процентных ставках или восприятием ситуации со стороны бизнеса на основных рынках, или и тем и другим, и тогда такие потоки станут доминирующим фактором изменения валютных курсов. Сдерживать такие потоки и сгладить проблемы развивающихся стран в установлении обменных курсов на свои валюты способна система с более стабильными обменными валютными курсами, привязанная либо к одной валюте (как это было в системе, существовавшей до 1971 года), либо к некоему активу типа специальных прав заимствования (United Nations Conference on Trade and Development, 2009b).

Реальным эволюционным курсом в направлении создания более стабильной системы является такой, на котором предусматривается более широкое использование СПЗ в рамках предоставляемых на национальном уровне резервных активов при доминирующей позиции доллара. В ходе нынешнего кризиса уже произошло более чем 10-кратное незапланированное увеличение общей суммы размещенных СПЗ. Средства СПЗ, уже используемые МВФ в качестве расчетной единицы, представляют собой корзину из четырех валют: доллара, евро, японской йены и фунта стерлингов. Вес каждой валюты в этой корзине (который в последний раз пересматривался в ноябре 2005 года) базируется на стоимостном объеме экспорта товаров и услуг и сумме резервов, деноминированных в соответствующих валютах, находящихся в распоряжении других членов МВФ. В перспективе и с учетом изменения веса различных валют в мировой экономике возникнет необходимость включения в корзину СПЗ других валют, включая валюты стран с переходной экономикой.

Члены МВФ могли бы начать процесс, направленный на увеличение использования СПЗ в качестве валюты для взаимных операций центральных банков этих стран (хотя по действующим правилам Соединенные Штаты являются единственной страной, обладающей блокирующим голосом по вопросам увеличения объемов размещения СПЗ). Объем СПЗ можно увеличить посредством их периодического размещения

---

12 Наиболее сложными представляются попытки стабилизации обменных курсов основных валют в рамках мультивалютной системы. По мнению Д'Аристы и Эртюрка (D'Arista and Erturk, 2010, p. 14):

«Когда центральный банк покупает валюту другой страны для повышения стоимости этой валюты, он инвестирует свои авуары в активы кредитного рынка, такие как банковские депозиты или государственные ценные бумаги, выпущенные этой страной, увеличивая, таким образом, приток кредитов в страну-получатель. Если допустить, что стоимость приобретенной валюты снизилась в результате экспансивной кредитно-денежной или налогово-бюджетной политики, то такое вмешательство может оказать проциклический эффект, усиливая эту экспансию».

параллельно с расширением международной торговли. Комиссия экспертов при Председателе Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по реформам международной денежной и финансовой системы предложила проводить регулярный или антициклический выпуск СПЗ (United Nations, General Assembly, 2009b; D'Arista and Erturk, 2010). МВФ мог бы начать использовать исключительно СПЗ для выдачи резервных ссуд и погашать их после выплаты таких ссуд. СПЗ можно было бы также инвестировать в облигации, выпускаемые региональными банками развития<sup>13</sup>. Комиссия также пропагандирует использование СПЗ для поддержания региональных потребностей в финансировании (United Nations, General Assembly, 2009b).

Большой интерес представляют предложения по изменению порядка выделения СПЗ, исходя из потребностей или показателей деятельности вместо экономической значимости, которая определяет соотношение голосов в МВФ. Окампо (Ocampo, 2009) предлагает выделять более крупные объемы СПЗ странам с наибольшей потребностью в резервах и разрешить МВФ применять неиспользованные СПЗ для покупки облигаций развивающихся стран. Окампо предлагает предоставлять значительные овердрафты или краткосрочные кредиты, которые могли бы использоваться на безусловной основе всеми странами-членами, и рекомендует, чтобы МВФ был уполномочен приостанавливать право стран с большим положительным сальдо или чрезмерными валютными резервами на получение распределяемых СПЗ.

Для превращения СПЗ в инвестиционный актив или единицу стоимости (т. е. для придания СПЗ той роли, которую сегодня выполняет доллар США) потребуются более серьезные институциональные изменения и дополнительное время, наряду с возможным предоставлением МВФ роли ведущего участника рынка по купле-продаже СПЗ с уровнями маржи, которые сопоставимы с ее уровнями по операциям с долларами США (Eichengreen, 2009). Дополнительные международные соглашения (касательно того, какого рода долги можно, например, зачитывать с помощью СПЗ) могут также повысить жизнеспособность СПЗ в качестве инвестиционного актива.

Подводя итог, можно сказать, что снижение зависимости от доллара путем расширения использования искусственно созданной валюты, такой как СПЗ, сформированной из корзины валют, мог бы стать важным шагом в направлении большей стабильности мировой экономики. Более широкое использование СПЗ могло бы стать дополнительным инструментом создания международной ликвидности, необходимой для проведения антициклической политики на глобальном уровне, чему уже существует прецедент, который отражен в решении «Группы двадцати» в апреле 2009 года. Более значительная опора на СПЗ могла бы также открыть возможность использования такой валюты для целей развития или иных глобальных целей. СПЗ можно использовать для обмена на облигации развивающихся стран или в качестве обеспечения для эмиссии глобальных облигаций, поступления от которой могли бы использоваться для тех или иных конкретных целей. Этот последний подход в своей основе представляет собой механизм финансирования мер для решения проблем изменения климата, предложенный в недавнем документе, подготовленном сотрудниками МВФ (Bredenkamp and Pattillo, 2010). Развитые страны пожертвуют выделяемые им СПЗ в некий «зеленый фонд», который затем разместит облигации, обеспеченные СПЗ, для финансирования расходов по решению проблем изменения климата.

<sup>13</sup> Может возникнуть необходимость в запуске механизма счетов замещения для содействия переводу СПЗ в реальные валюты.

### *Региональные соглашения*

Появился целый шквал инициатив, основанных на региональном кредитно-денежном и финансовом сотрудничестве, в том числе в области координации по макроэкономическим вопросам и валютным курсам, мер реагирования на кризисы и их предотвращения и привлечения финансирования на цели развития. Хотя многие из них можно охарактеризовать как весьма амбициозные, но малопродуктивные, региональные соглашения тем не менее имеют явные преимущества по сравнению с международной системой, и именно поэтому в ходе международных дискуссий необходимо во все большей степени учитывать их потенциал (Осампро, 2001).

В области кредитно-денежного и финансового сотрудничества региональные соглашения могли бы использовать преимущества объединения ресурсов с точки зрения как рисков, так и инвестиций. Вне зависимости от того факта, что регионы подвержены действию цепной реакции кризисных явлений, объединение рисков, связанных с международными резервами, может стать первой линией обороны, особенно в контексте регионального наблюдения и взаимных обязательств среди членов пула в части мер исправления ситуации<sup>14</sup>. Объединение ресурсов для создания более крупных рынков облигаций и инвестиционных фондов обсуждалось как ответ на инфраструктурные требования, в том числе в целях укрепления интеграции в Азиатско-Тихоокеанском регионе (см. вставку V.3).

Существуют важные взаимодополняющие аспекты между общемировыми и региональными механизмами. Региональные учреждения могли бы «сыграть полезную роль в установлении нормативов, в адаптации международных норм к региональным условиям (с учетом различных традиций в области регулирования), в снижении издержек обучения и в обмене опытом институционального развития», а также могли бы «создать механизмы обеспечения надзора над их системами регулирования, а со временем и над региональными валютами» (Осампро, 2001, р. 21). Региональные учреждения обладают потенциалом разрабатывать программы, наилучшим образом адап-

#### **Вставка V.3**

#### **Фондирование региональных пробелов развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе**

Глобальный экономический кризис подчеркнул необходимость регионального сотрудничества в предоставлении средств для устранения пробелов развития — процесса, в рамках которого правительства координируют свои бюджетные расходы вокруг общей парадигмы всестороннего и устойчивого развития. Страны Азии и Тихого океана накопили колоссальные объемы золотовалютных резервов, отчасти мотивируемые желанием создать некий буфер на случай серьезных внешних потрясений. Тем не менее обладание такими резервами связано с определенными издержками. Это частично обусловлено тем, что резервы этого региона в настоящее время инвестируются в низкодоходные производительные депозиты в развитых странах, в то время как значительная доля (примерно половина) резервов, на-

<sup>14</sup> Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2010) изучает проблемы, преследующие Чиангмайскую инициативу, которая преобразуется из свода двусторонних соглашений в региональный золотовалютный пул на общую сумму в 120 млрд. долл. США.

копленных в период с 2001 по 2008 годы, была фактически «заемной» (т.е. за счет наличия положительного сальдо по счетам движения капитала) по процентным ставкам, как правило, превышающим уровни доходности резервов. Могут также присутствовать значительные издержки «неиспользованных возможностей» из-за необходимости одновременного долгосрочного инвестирования для осуществления важных проектов. Такие издержки, вероятнее всего, перевесят выгоды от наличия резервов для непредвиденных целей, когда сумма таких резервов выходит за пределы некоего минимально необходимого уровня и когда присутствует дефицит долгосрочного финансирования. Резервные запасы в Азии возросли с двукратного до трехкратного превышения трехмесячного объема импорта и суммы краткосрочной внешней задолженности, и, вследствие этого, весьма вероятно, что размер этих запасов выйдет далеко за пределы того уровня, который можно считать «достаточным буфером».

Рынки капитала для целей долгосрочного финансирования в этом регионе остаются сравнительно неразвитыми, и существуют обширные возможности по использованию официальных резервов для развития таких рынков. В последние годы предпринимались определенные меры для более широкой интеграции региональных фондовых рынков и содействия развитию рынков облигаций, деноминированных в местной валюте, на региональном уровне, однако достигнутый прогресс до сих пор остается ограниченным. Инвестиции внутри региона в облигации в местной валюте остаются на низком уровне в связи с наличием слишком многих правовых и институциональных препятствий, а также с отсутствием информации об инвестициях (Arner, Lejot and Rhee, 2005). Продвижение инициативы создания рынка азиатских облигаций, призванной содействовать росту рынков облигаций в местной валюте, по-прежнему идет достаточно медленно, поскольку страны региона поглощены решением вопросов гармонизации правил и норм, и при этом отсутствует прозрачность в инвестиционных целях и финансовых показателях этого рынка.

Одной из приоритетных целей альтернативного использования излишка официальных золотовалютных резервов как для внутреннего развития стран, так и для расширения региональной интеграции, являются значительные неохваченные потребности финансирования инфраструктурных проектов в странах Азии и Тихого океана (United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2006). По имеющимся оценкам, в этом регионе при годовом дефиците более чем в 200 млрд. долл. США требуется годовой объем инвестиций в объеме свыше 600 млрд. долл. США в транспорт, энергетику, водоснабжение и телекоммуникации. Одним из вариантов для стран этого региона могло бы стать выделение части их ресурсов в некий целевой фонд, созданный для гарантирования выпуска облигаций на финансирование инфраструктурных проектов. В мае 2010 года, например, страны — члены Ассоциации стран Юго-Восточной Азии с участием Китая, Республики Кореи и Японии («АСЕАН+3») создали облигационный фонд на сумму 700 млн. долл. США, включающий в себя 130 млн. долл. США средств Азиатского банка развития и в общей сложности 570 млн. долл. США взносов стран-участниц. Этот целевой фонд будет предоставлять гарантии под долгосрочные облигации, деноминированные в местной валюте. До настоящего времени, однако, прогресс в создании таких целевых фондов был достаточно ограниченным из-за отсутствия договоренности о распределении в них прав голоса.

Финансовая архитектура в пределах Азиатско-Тихоокеанского региона может вырасти из успешного регионального опыта в создании и функционировании таких фондов. Они обеспечивают более эффективное посредничество между растущим объемом сбережений и золотовалютными резервами, с одной стороны, и установленными инвестиционными потребностями, с другой, по сравнению с результатом, который достигается в настоящее время с помощью повторного использования резервов для финансирования дефицитов развитых стран со значительными издержками «неиспользованных возможностей».



тированные к региональной ситуации и положению дел в малых странах, в то время как глобальные учреждения, как правило, лучше реагируют на системных участников. И, наконец, региональные механизмы могут использовать тот факт, что они предлагают своим участникам более весомый голос для того, чтобы помочь в объединении обязательств перед глобальными механизмами и координации деятельности с ними.

## Выводы

Программа действий, охватывающая проблемы реформ, изложенные в данной главе, огромна по объему. Более того, эта программа содержит в себе срочные политические требования. Как обсуждалось выше, предлагаемый набор реформ должен рассматриваться как единое целое, части которого должны иметь взаимоусиливающий характер. Налогово-бюджетная политика и кредитно-денежная политика не должны преследовать противоположенные цели внутри стран и должны поддерживать инвестиции. Обе эти политические сферы должны быть, в свою очередь, согласованы с международными механизмами (и наоборот), в частности, с мерами контроля, установленными над международными потоками частных активов, которые являются составной частью экономических нормативов. В главе VI рассматриваются вопросы о том, на какие политические ресурсы может рассчитывать международное сообщество для решения этих проблем.

## Глава VI

# Реально осуществимая глобализация

### Краткий обзор

- Глобализация, скорее всего, не будет экономически устойчивой, если она будет продолжаться так, как это происходит сейчас. Более того, пока не будет обеспечено надлежащее управление, она может закончиться внезапно и катастрофически. Вследствие этого, необходимо выстроить более эффективную систему глобального экономического управления с помощью политического по сути процесса корректировки границ между национальным суверенитетом и глобальными механизмами.
- Действующие механизмы для глобального экономического управления были разработаны в значительной мере для реагирования на те глобальные реалии, с которыми приходилось сталкиваться более 60 лет назад. С тех пор мир изменился до неузнаваемости, однако многосторонние учреждения по экономическому управлению практически не изменились или переживают весьма медленный процесс адаптации. Для реагирования на современные вызовы должны быть проведены коренные реформы. Прежде всего необходимо устранить дефицит демократии в том, что касается голосования и прав на участие в голосовании, признавая растущий вес развивающихся стран в мировой экономике. При этом также необходимо реформировать фактические функции основных учреждений. Важнейшей директивой в ходе всего процесса реформирования должен стать принцип общей, но дифференцированной ответственности, который играет решающую роль для обеспечения более справедливой и устойчивой глобализации.
- Кризисы, связанные с продовольствием, финансами и изменением климата, высветили основные недостатки, которые требуют не только перестройки многостороннего торгового режима и глубоких реформ международной финансовой архитектуры, но также и устранения существующих сейчас пробелов в целях ликвидации несоответствий в рамках действующих механизмов глобального экономического управления. Это может привести к необходимости создания новых механизмов для устранения некоторых недостатков, например таких механизмов, как специализированные многосторонние системы, с помощью которых можно было бы влиять на международную миграцию и мобильность рабочей силы, осуществлять международное финансовое регулирование и урегулирование суверенных долгов. Наиболее важно то, что необходим именно сильный механизм глобальной экономической координации, который согласовывал бы все сферы глобального экономического управления.

## Обычный ход деятельности уже невозможен

Радикальные изменения в механизмах глобального экономического управления уже происходят

В настоящее время происходят огромные изменения в функционировании механизмов и в самих механизмах управления международной экономикой с учетом результатов нынешнего глобального кризиса, самого глубокого кризиса, с которым столкнулось международное сообщество со времен Великой депрессии более 75 лет назад. Тем не менее фактический итоговый формат пока не определен. Хотя существуют влиятельные круги, настойчиво стремящиеся к восстановлению докризисной конфигурации системы, но даже их планы срываются в связи с уже очевидными масштабными экономическими тенденциями и разворачивающейся беспрецедентной реструктуризацией. Нынешний экономический спад может продолжаться некоторое время, даже если он не перейдет в депрессию, с учетом тех процессов, которые должны произойти, а именно: радикальной рекапитализации и прекращения инвестирования заемных средств в основных финансовых секторах. Даже если бы «перезагрузить» весь мир, чтобы он функционировал точно так же как раньше, то можно ожидать, что потоки частных капиталов будут ограничены в ближайшие годы. Тем не менее даже ограниченные потоки могут нанести дополнительный тяжелый ущерб в рамках не прошедшей реформ системы. Повышенный риск кризисов суверенных долгов в Европе, которые начались в начале 2010 года, сопоставим со столь же рискованными всплесками потоков краткосрочного капитала на рынки переходных экономик, что вызвало новые финансовые потрясения по всему миру. Тот факт, что директивные органы довольно медленно отреагировали на эти события, в очередной раз подтверждает наличие серьезных пробелов в глобальном экономическом управлении.

Даже при наличии более богатого опыта в наднациональной координации европейский кризис суверенных долгов, по-видимому, вышел из-под контроля

Помимо прочего, события последних нескольких лет выявили неадекватность международных координационных механизмов. Хотя налицо определенный эффект от некоторых мер реагирования на нынешний кризис, эти меры носят в основном чрезвычайный характер и не способны устранить более системные недостатки в мировой экономике.

Наглядным примером в этом плане может служить европейский кризис суверенных долгов, разразившийся в мае 2010 года. Как показал этот кризис, во-первых, неустраненные несоответствия между объемами международного частного кредитования в периоды глобальной ликвидности (глава V), с одной стороны, и неконтролируемыми национальными дефицитными расходами, с другой, послужили основой для кризиса, негативные системные последствия которого могли бы быть более ограниченными, если бы проводилось более адекватное международное финансовое регулирование и координация макроэкономической политики. Во-вторых, в разгар кризиса не существовало никакого международного механизма урегулирования долгов, который бы не поставил под угрозу всю глобальную финансовую систему в целом и/или обеспечил бы надежную коррекцию национального курса стран-должников в среднесрочной перспективе. Такие процедуры урегулирования долгов, будучи весьма сложными, уже имеют в прошлом прецеденты применительно к национальным условиям, когда проблемы решались с помощью процесса распределения бремени долга между страной-должником и сообществом кредиторов. В-третьих, даже с учетом существующей практики европейской наднациональной координации данный кризис, по-видимому, вышел из-под контроля в связи с задержкой координационных мер между странами, имеющими различные политические условия. Эти проблемы лишь подчеркивают насущную необходимость в глобальной системе управления, которая смогла бы устранять опасные ситуации, ставящие под угрозу мировую экономику, и обеспечивать более стабильные условия для того, чтобы создать возможность построения надежного будущего для всех людей.

Как подчеркивалось в главе I, мировое сообщество должно бороться с финансово-экономическим кризисом в дополнение к уже существующему кризису, связанному с отсутствием продовольственной и энергетической безопасности. Требуется решения и проблема пагубного влияния изменения климата, которое уже ощущается во многих регионах мира. Эти кризисы медленно закипали в течение десятилетий, и их разрешение потребует многолетних согласованных усилий. С того момента, когда разразился экономический кризис, можно часто услышать ссылку на азбучную истину о том, что глобальный кризис требует глобальных решений. Проблема состоит в том, что существующие глобальные механизмы управления, по всей вероятности, не справятся с решаемой задачей, поскольку такие кризисы следует преодолевать одновременно с устранением многочисленных недостатков многосторонних механизмов.

В данной главе рассматривается задача перестройки системы глобального управления, при этом делается попытка определить ключевые требования, исходя из анализа проблем, поднятых в предыдущих главах. Основная проблема состоит в том, чтобы создать такую систему глобального управления, которая сможет покорить силы глобализации вместо того, чтобы спастись перед ними. Если каким-то руководством к действию может послужить опыт последнего великого кризиса мировой экономики 1930-х годов, то сам по себе процесс глобализации может закончиться внезапно и катастрофически, если не будет обеспечено надлежащего управления им. Устойчивость и жизнеспособность этого процесса может гарантировать только эффективная глобальная система управления.

В настоящее время международное сообщество использует фрагментарный подход к реформе глобального управления. В данной главе приводятся аргументы о том, что реформы должны быть всеобъемлющими. Основной упор будет сделан на ключевых областях реформ, а также на тех направлениях, по которым должны пойти такие реформы для комплексного решения проблем в этих областях. Безусловно, определенные области могут остаться неохваченными в таком обсуждении. Хотя фрагментарный подход дает преимущество обеспечения поддержки со стороны нынешних, занимающих доминирующие позиции глобальных участников, он имеет и недостаток в плане потенциальной неспособности поспевать за темпами непрерывной трансформации кризиса в более сложные формы (как в случае Европы). Будучи фрагментарным, этот подход также обладает потенциальным недостатком введения новых элементов несогласованности. С чисто логической точки зрения и точки зрения, признающей необходимость в создании атмосферы доверия, явно наилучшим вариантом является продуманный и совещательный глобальный процесс, предусматривающий проведение запрограммированных подготовительных конференций, концентрирующихся на различных проблемных сферах, который приведет к укреплению старых или созданию новых международных механизмов (к примеру, «Бреттон-Вудс-II»).

Обращение к опыту Бреттон-Вудса отражает политические, связанные с экономикой неопределенности, сопровождающие все усилия по реформированию глобального экономического управления (см. вставку VI.1). Перестройка глобального управления потребует изменений, связанных с аннулированием полномочий и привилегий национальных государств в рамках международных органов. Это означает, что процесс будет в высшей степени политизированным и должен будет проводиться в таких условиях, когда технические вопросы еще не до конца урегулированы. Таким образом, хотя и нельзя избежать давления в пользу проведения реформ, их общий итог невозможно прогнозировать в рамках настоящего обсуждения.

Преодоление многочисленных глобальных кризисов должно идти в тесной связи с реформами управления

Фрагментарный подход не подойдет

## Вставка VI.1

## Бреттон-Вудская конференция и экономическое развитие

**a** Наряду с 19 странами Латинской Америки на конференции были представлены другие не-промышленные страны за пределами Европы, в том числе: Египет, Индия, Ирак, Иран (Исламская Республика), Китай, Либерия, Филиппины, Эфиопия и Южная Африка.

Бреттон-Вудская конференция, которая официально называлась «Валютно-финансовая конференция Организации Объединенных Наций», стала встречей 730 делегатов из всех 44 союзных стран<sup>a</sup> в Бреттон-Вудсе, штат Нью-Гэмпшир. Конференция проводилась с 1 по 22 июля 1944 года, менее чем через месяц после высадки союзных войск в Нормандии, т. е. когда еще впереди, (вплоть до окончания Второй мировой войны) были многие разрушения и бесчисленные жертвы. Переговоры в Бреттон-Вудсе по вопросу учреждения Международного банка реконструкции и развития (МБРР) Международного валютного фонда (МВФ) состоялись по итогам двух лет подготовительной работы, включающей в себя теоретические исследования и дискуссии между Министерством финансов США и канцлером казначейства Соединенного Королевства.

Опыт Бреттон-Вудса подчеркивает тот факт, что ключевую существенно важную роль при создании новых международных механизмов играет полномасштабное представительство всех сторон и заинтересованных участников (например, на конференции присутствовали Индия и Филиппины, хотя они еще не были независимыми государствами). Британское предложение о проведении переговоров по глобальным механизмам только между Соединенными Штатами Америки и Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии (вариант «Большой двойки» 1940 года, в котором Соединенные Штаты выступали как приобретающая большое влияние держава) было отклонено Соединенными Штатами.

Участующими в Конференции высокопоставленными политиками двигало желание утвердить роль государственной власти в сфере международных финансов, оглядываясь на последствия крупнейшего международного финансового обвала. Кульминацией на пути к этой общей цели стали три группы предложений: *a*) предложения, предусматривающие более жесткое регулирование международных финансовых рынков, *b*) предложения, направленные на устранение глобальных экономических дисбалансов, и *c*) предложения, содействующие международному развитию. Третий набор предложений, который подчас не принимался во внимание, составил основополагающую часть предполагаемого нового международного порядка.

В этих предложениях отразилась вера в то, что содействие экономической безопасности людей по всему миру обеспечит необходимый фундамент послевоенной политической стабильности как в отдельных странах, так и на международном уровне. Такие настроения решительно поддерживались не только американской и британской делегациями, но и многими другими делегациями, представленными в Бреттон-Вудсе, в частности делегациями развивающихся стран. Фактически более половины присутствовавших на Конференции стран были из промышленно неразвитых регионов. Решительная поддержка функций МБРР в области развития была оказана Латинской Америкой, Китаем и все еще сохранявшей на тот момент колониальный статус Индией.

В этом плане, в статье I (i) Статей Соглашения МБРР<sup>b</sup> подтверждено, что одной из целей этого Банка является прощрение «развития производственных мощностей и ресурсов в менее развитых странах». Далеко не случайно мандат МБРР по содействию в сфере развития на тот момент получил мощную поддержку. Статья I Статей Соглашения МВФ<sup>c</sup> устанавливает те же цели, хотя и в несколько иных формулировках.

Пятьдесят лет спустя, страны — члены ГАТТ создали Всемирную торговую организацию, подписав Соглашение «Об учреждении Всемирной торговой организации»<sup>d</sup>. Стороны этого соглашения признали, «что их отношения в области торговли и экономической политика должны осуществляться с целью повышения жизненного уровня, обеспечения полной занятости и значительного и постоянного роста реальных доходов и эффективного спроса, а также расширения производства и торговли товарами и услугами при оптимальном ис-

**b** Размещено по адресу: <http://go.worldbank.org/WAUZA5KF90>.

**c** Размещено по адресу: [www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm)

**d** Размещено по адресу: [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm).

пользовании мировых ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития, стремясь при этом к охране и сохранению окружающей среды и к расширению возможностей для этого путями, совместимыми с их потребностями и интересами на различных уровнях экономического развития» и признавая также, что необходимы позитивные усилия, направленные на обеспечение развивающимся странам и, особенно, наименее развитым из них гарантированной доли в росте международной торговли, соизмеримой с потребностями их экономического развития».

На повестке дня переговоров в Бреттон-Вудсе в плане усилий по интеграции целей развития в послевоенную международную финансовую архитектуру стояли еще три вопроса, хотя они и не были включены в цели, зафиксированные в окончательных соглашениях: а) проблема «бегства» капитала из бедных стран, б) проблема реструктуризации долгов более бедных стран и с) содействие государственной политике (в особенности, в Латинской Америке), призванной выстроить более диверсифицированные, индустриальные и сконцентрированные на внутренних проблемах национальные экономики. Последнюю из упомянутых целей предполагалось достичь путем поощрения применения мер контроля за движением капитала, активной кредитно-денежной политики, направленной на решение внутренних задач страны, регулируемых коридоров валютных курсов и подконтрольных правительству центральных банков.

Перед лицом растущего глобального неравенства, распространения финансовых кризисов и изменения климата с помощью таких усилий необходимо возобновить курс на достижение более справедливой и устойчивой глобализации.

**Источник:** ДЭСВ ООН, на основе материалов публикации Хеллейнера (Helleiner, 2009).

## Глобальное управление: куда идти?

Мир претерпел огромные изменения с момента создания действующей системы глобального управления при финансировании со стороны Организации Объединенных Наций, создания Международного валютного фонда (МВФ), Всемирного банка и Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Хотя система управления и не стояла на месте, ее корректировки не успевали за требованиями растущей взаимозависимости национальных экономик за счет торговли, инвестиций, финансов, международной миграции и технологического прогресса в сфере транспорта и связи.

Во многих случаях международное сообщество высказывалось относительно целей глобальной системы экономического управления. Одним из первых заявлений о целях, которое затем повторялось с незначительными изменениями в соглашениях о создании других международных учреждений, таких как Всемирная торговая организация, появилось в Статьях Соглашения МВФ. Статья I (ii) этого Соглашения подтверждает, что одна из целей МВФ — «способствовать процессу расширения и сбалансированного роста международной торговли и за счет этого добиваться достижения и поддержания высоких уровней занятости и реальных доходов, а также развития производственных ресурсов всех государств-членов». Такие формулировки (в данном конкретном случае применимые к МВФ, но впоследствии связанные с другими учреждениями) можно истолковать как содержащие мнение международного сообщества о том, что расширение взаимодействия на международном уровне должно в первую очередь обеспечивать высокую и стабильную занятость. Наиболее важно то, что призывая к развитию производственных ресурсов всех государств-членов, международное сообщество ставит цели развития в центр многостороннего сотрудничества и глобального управления.

Крайне важное значение имеет преодоление асимметрий, характеризующих мировую экономическую систему

В последней интерпретации этой общей цели Окампо (Осампо, 2010) предложил более точные критерии оценки глобальных механизмов управления. Такие механизмы должны *a)* контролировать взаимозависимость, *b)* содействовать общественному развитию и *c)* преодолевать асимметрии, характеризующие мировую экономическую систему. В этом предложении признается, что выстраивание международных государственных процессов и институтов может повлечь за собой неизбежные компромиссы, обусловленные конкретными условиями той или иной страны. Выстроив государственные институты и механизмы, мировое сообщество выразило свою приверженность установлению приоритетов при выполнении этих критериев (выходя, таким образом, за рамки следования стандартной экономической формулировки о том, что общественные блага существуют только в ситуации неконкурентного потребления на общегосударственные нужды).

Формулировка «общей, но дифференцированной ответственности» представляет собой договорную формулировку, которая в краткой форме излагает международный подход к согласованию всех трех указанных выше целей. Хотя в некоторых международных договоренностях одна из целей подчеркивается более остальных, крайне важно согласовать все три цели. Существует необходимость в распределении направлений деятельности и сфер ответственности, во-первых, между глобальными механизмами и национальными государствами и, во-вторых, между различными международными процессами, причем выполнять эту работу необходимо согласованными и усиливающими методами. Акцент в предшествующих главах делался, в основном, на первых двух целях. В этой главе рассматриваются проблемы глобальных асимметрий.

## Глобализация и национальное пространство для маневров в политике

Национальные государства должны взять на себя основную ответственность за собственное развитие (United Nations, 2002, para. 6), причем эта концепция соответствует второму основному принципу глобального управления, сформулированному Окампо (Осампо, 2010). Буквально по пятам за нынешним экономическим кризисом и многочисленными угрозами, обусловленными изменением климата, отсутствием продовольственной безопасности и возрастающей политической нестабильностью, активно идет полномасштабное восстановление неотъемлемой экономической роли государства.

Снижение уровня ответственности и соответствующих возможностей национальных органов власти шло параллельно росту экономической взаимозависимости и глобализации. Эта тенденция возникла искусственно, т.е. в результате действий человека: государства отдавали часть своей власти вместе с соответствующими сферами ответственности рынку, исходя из принципа, что результаты действий рыночных механизмов лучше мер вмешательства со стороны государства. Родрик (Rodrik, 2002) иллюстрирует наивность этой позиции выражением «золотая смиренная рубашка», введенным популярным журналистом. В контексте отхода государства от контроля рынка имели место асимметрии между развитыми и развивающимися странами. Передовые страны, как правило, имеют более современную информационную инфраструктуру и более сильные юридические позиции для мониторинга рыночных тенденций. В развивающихся странах ранние меры дерегулирования зачастую препятствуют достижению уровня институционального развития, необходимого для регулирования

рынка. Наглядным примером такой тенденции являются требования по отчетности об операциях по счетам движения капитала, и эти требования необходимы не только для разработки макроэкономической политики, но и для экономического финансового регулирования. Как обсуждалось в главе V, «золотая смирительная рубашка» в сфере финансового дерегулирования привела развивающиеся страны к повышению нестабильности потоков капитала.

Частично вышеупомянутое снижение уровня ответственности было вызвано неизбежными ограничениями в результате роста экономической взаимозависимости и расширения масштабов в значительной мере нерегулируемых частных транснациональных экономических операций по каналам глобальных цепочек добавленной стоимости (см. главу IV). Страны, которым удалось ввести ограничения на приток капитала, рискуют обременить последствиями растущего притока капитала, например, соседние страны, находящиеся в такой же инвестиционной категории. Во время финансового кризиса можно было увидеть вкладчиков банка, снимающих средства со своих счетов в проблемных странах и инвестирующих их в других финансовых центрах, которые считаются, по их мнению, более стабильными. Международные финансовые учреждения выводили средства из зарубежных отделений и закрывали для них кредитные линии, когда им требовалось поддержать балансовые отчеты в своих материнских учреждениях, базирующихся в развивающихся странах.

Перестройка международной системы управления потребует восстановления возможностей государства как внутри страны, так и на международном уровне. Должно быть предусмотрено, чтобы государства сохраняли необходимые полномочия, если они хотят взять на себя основную ответственность за собственное развитие. Эта основная ответственность относится не только к осуществлению, но и к разработке стратегии развития (см. главу II). Как отмечалось в главе III, такой принцип требует согласования национальных стратегий развития с внешними программами помощи. Суверенные государства должны уважать, а не подрывать усилия других государств по мобилизации внутренних ресурсов (см. главы III и V).

В Декларации от 15 ноября 2008 года по итогам саммита лидеров «Группы двадцати» по финансовым рынкам и мировой экономике (Вашингтон, 14 и 15 ноября 2008 года)<sup>1</sup> подчеркивается роль национальных государств в глобальном регулировании посредством заявления о том, что «вопросы регулирования относятся в первую очередь к сфере ответственности национальных регулирующих органов, составляющих собой «первую линию обороны» в борьбе с нестабильностью рынка» (para. 8). Хотя в этой формулировке четко признаются и назначаются ответственность и полномочия национальных органов власти, это в конечном итоге не решает сложной проблемы изменения баланса полномочий между глобальными механизмами, сохраняя при этом адекватное пространство для политического маневра применительно к национальным правительствам. Вопрос экономического воздействия политики отдельных государств на политику других государств не может быть в полной мере решен с помощью подхода «первой линии обороны».

Контроль финансовой взаимозависимости потребует установления минимальных мировых стандартов и обязательств по корректировке внутренней политики, что приведет к сужению национального пространства для маневра в политике. Для этого потребуется, чтобы каждый слой международной системы управления был снабжен достаточным пространством и возможностями мониторинга и обеспечения выпол-

Растущая экономическая взаимозависимость сузила сферу действия национальной политики

Сохранение адекватного пространства для маневров в политике применительно к национальным правительствам должно стать основной целью изменения баланса ответственности в системе глобального управления

1 Размещено по адресу: [http://www/g20.org/Documents/g20\\_summit\\_declaration.pdf](http://www/g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf).



нения при осуществлении своей функции. Как подробно рассматривается в главе V, основной задачей расширения пространства для маневра в политике применительно к развивающимся странам является снижение нестабильности потоков частного капитала, воздействию которой они подвергаются со стороны международных рынков.

Можно перечислить ряд важных приоритетов, упомянутых в предшествующих главах: социальное развитие (глава II), контроль деятельности доноров по предоставлению помощи (глава III), промышленное развитие и диверсификация экономики (глава IV) и восстановление контроля за счетами движения капитала и экономического регулирования (глава V).

Важное значение имеет защита пространства для проведения экспериментов во внутренней политике

Ключевой национальной политической проблемой для развивающихся стран является обеспечение пространства для проведения экспериментов с использованием более широкого набора инструментов в области развития, укрепляя при этом действующие внутренние институты и возможности и продвигаясь курсом, предложенным в главе II. Международное сообщество оказалось в конце эпохи, когда мировое развитие стимулировалось за счет радикальных подходов прикладной социологии в целях создания предварительных условий появления активных частных рынков. Экономический опыт многих стран бывшего Советского Союза показывает, что формирование частных рынков и высвобождение частной инициативы в целях развития зависят от конкретных условий отдельных стран, при этом ускоренное импортирование западных правовых и административных институтов может принести серьезные гуманитарные издержки. Например, ускоренная приватизация государственных предприятий не только привела к разбазариванию активов, но и ликвидировала неформальные механизмы социальной поддержки, выстроенные вокруг таких предприятий в эпоху социализма, что вызвало резкое расширение масштабов нищеты, особенно на начальных этапах экономических преобразований (Ellerman, 2010).

Из переходного периода можно вынести не только негативный, но и позитивный опыт. Одним из важнейших уроков, который следует извлечь из посткоммунистического переходного периода, является именно то, насколько важны государственные институты. В то время как пример Советского Союза доказал, что нерыночная экономическая система с вездесущим государством не может быть эффективной, экономический спад переходного периода 1990-х годов продемонстрировал, что рынок без сильной роли государства ведет к подмене безответственной государственной власти нерегулируемым накоплением богатства в частных руках, что ведет к экономическому и социальному упадку (Holmes, 1997).

## Реформирование глобального экономического управления

В 2002 году в Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития международное сообщество заявило о приверженности принципу «благого управления на всех уровнях» (United Nations, 2002, para. 4), признавая, что стремления к благому управлению на национальном уровне недостаточно без соразмерного благому управлению в международных органах и механизмах. По всей вероятности, необходимо на систематической основе применять общепризнанные нормы благого управления к международным организациям и процессам.

Принято считать, что благое управление в том виде, в котором оно принято бреттон-вудскими учреждениями для своей кредитной деятельности, обладает следующими характеристиками: прозрачность, подотчетность, результативность (или в просторечии — эффективность), справедливость и ответственность (Woods, 2000). Ситуации, где проявляется актуальность этих общих принципов, во многом накладываются друг на друга, и их следует применять к конкретным оперативным проблемам, с которыми сталкиваются международные организации. Проблемы конфликта интересов могут нанести ущерб в плане значимости принципов прозрачности и подотчетности. Такие конфликты интересов присутствуют, например, в международных механизмах урегулирования долгов, в которых бреттон-вудские учреждения (будучи сами кредиторами, материально заинтересованными в продолжении обслуживания долгов) играют важную роль в деятельности Парижского клуба, выносящего решения по суверенным долговым обязательствам (см. главу V). Неконкретные программы действий и расширение деятельности за пределы ее оговоренной роли в международном управлении или ключевых компетенций нарушает принципы подотчетности и эффективности. Расширение зон охвата нормами регулирования Всемирной торговой организации на сферы финансовых услуг и инвестиционных правил (что рассматривалось в предыдущих главах), является одним из следствий неконкретной программы действий (см. главу IV). Принципы эффективности и справедливости требуют гарантий наличия права голоса у всех заинтересованных сторон, в частности у меньшинств и малых участников экономической деятельности. Одним из аспектов этой проблемы является вопрос о достаточности голосов и участии развивающихся стран в разработке экономических нормативов, рассмотренный в главе V. Принципы справедливости и ответственности проявляются через особое внимание к участию в демократических процессах. Усилия по ускорению прогресса в перераспределении веса голосов в бреттон-вудских учреждениях, чтобы их соотношение отражало усиление значимости развивающихся стран, также согласуются с поощрением благого управления.

Прозрачность, подотчетность, эффективность, справедливость и ответственность являются основными признаками благого управления

## Специализация и координация

Международная система устроена так, что в решении конкретных глобальных проблем она опирается на специализированные учреждения и процессы. Как рассматривалось в предыдущих главах, расширение программ деятельности действующих учреждений является основным источником несогласованности всей системы. Для устранения дорогостоящего дублирования работы и противоречащих друг другу политических программ необходимо ускорить процесс более точного определения роли действующих учреждений и переориентации их текущей деятельности в сферу их основной компетенции (причем, этот процесс уже начался). В предыдущих главах были обозначены общие направления, по которым могут осуществляться реформы, однако, в них не дается точных планов действий. Аналогичным образом, в данной главе предлагаются общие направления (а не точные планы действий) по укреплению системы управления.

Международная система опирается на специализированные учреждения

### *Всемирная торговая организация*

Всемирная торговая организация должна остаться поборником многосторонней торговой системы. Необходимо укреплять ее исключительную роль в плане запрещения и ликвидации дискриминационной торговой практики, проводимой могущественны-

ми торговыми державами. Это потребует более жестких норм регулирования в отношении договоров о свободной торговле и договоров об экономическом партнерстве, которые не только провоцируют нежелательные нарушения торговых связей, но и перенаправляют торговлю в те зоны, где развивающиеся страны обычно находятся в неблагоприятном положении.

Основной целью процесса реформ должна стать помощь развивающимся странам в обеспечении доступа к рынкам и технологиям, имеющимся у развитых стран, без соблюдения принципа взаимности и на преференциальной основе. Некоторые конкретные предложения, связанные с достижением этой цели, представлены в главе IV, в частности, в плане укрепления и демократизации процесса урегулирования споров в рамках Всемирной торговой организации. Как рассматривается в главе IV, программа деятельности Всемирной торговой организации расширилась и включает смежные с торговлей области, такие как финансовое регулирование и миграция, проблемы которых могут лучше решаться на более специализированных площадках.

Вероятнее всего, тот глобальный режим, который возникнет в результате переговоров по проблеме изменения климата в сочетании с политикой отдельных стран в отношении изменения климата, окажет существенное влияние на глобальный торговый режим. Например, имеется много предложений по более широким корректировочным мерам для компенсации негативного влияния на международную конкурентоспособность внутренних природоохранных норм. Нормы регулирования в области связанных с торговлей аспектов прав интеллектуальной собственности могут оказаться слишком ограничительными или затратными для обеспечения «большого толчка» в направлении инвестиций в чистую энергетику в развивающихся странах. Согласование требований, касающихся принятия мер по вопросам изменения климата, с действующими нормами Всемирной торговой организации будет связано с определенными проблемами, однако (как утверждается в главе IV) процесс достижения более тесной согласованности между этими двумя режимами должен начинаться с предоставления приоритета задачам в области преодоления угрозы, обусловленной изменением климата.

Аналогичным образом, усилия по укреплению финансового регулирования и расширению национального пространства для маневров в политике посредством мер контроля за движением капитала вступают в противоречие с правилами Всемирной торговой организации в отношении свободной торговли финансовыми услугами согласно Генеральному соглашению по торговле услугами, в котором (как предполагается в главах IV и V) приоритетность в установлении правил будет по-видимому в большей мере соответствовать целям глобальной финансовой стабильности, являющейся составной частью реформ системы финансового регулирования.

### *Международный валютный фонд*

МВФ должен играть особо важную роль в функционировании реформированной глобальной резервной и платежной системы и в ее управлении и должен стать площадкой для международного сотрудничества в установлении валютных курсов с помощью своей функции надзора и в соответствии с принципами, подробно рассмотренными в главе V<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Комиссия экспертов при Председателе Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по реформам международной денежной и финансовой системы предложила заменить МВФ совершенно новой организацией, которая бы с самого начала обладала возможностями создания глобальной ликвидности (см. United Nations, 2009d).

Если стоит цель институционализации макроэкономической политики и усиления функций надзора, то возникает необходимость в значительном расширении ответственности и возможностей МВФ (см. главу V). Эта мера будет включать расширение сферы компетенции МВФ с целью охвата вопросов движения капитала. В первые годы после Второй мировой войны, когда создавались Всемирный банк и МВФ, основной упор делался на операциях по текущим счетам. Акцент на обеспечение гибкости постепенно стал фактором, способствующим опасной нестабильности в условиях, когда МВФ занял позицию невмешательства (а подчас и поддерживающую позицию) в отношении расширения частных финансовых потоков. Как указывалось в главе V, МВФ мог бы сыграть конструктивную роль в оказании помощи странам в создании, функционировании и координации систем контроля счетов движения капитала.

Программы МВФ должны упростить систему обусловленности кредитов и отказаться от введения условий в области торговли и внутреннего управления, актуальных для сферы платежей и валютных курсов лишь в весьма долгосрочной перспективе. Более справедливый подход к урегулированию международных долгов (как предложено в главе V) предусматривает, что МВФ не должен быть единственным источником разработки макроэкономических программ, поскольку он станет одним из членов группы конкурсных кредиторов. Должники, являющиеся членами некоего «кооперативного» пула, могли бы предоставлять заявкам со стороны МВФ определенную степень приоритетности на основании того, что МВФ является публично-правовой организацией. Тот же самый аргумент касательно конфликта интересов потребует, чтобы МВФ, будучи одним из участников процесса международного кредитования, не был координатором по вопросам финансового регулирования.

МВФ должен стремиться к тому, чтобы его воспринимали как организацию, основным предназначением которой является помощь странам в преодолении трудностей с платежами, при сохранении в то же время темпов роста их экономики, что соответствует уставу МВФ. Более справедливый подход к осуществлению надзора, применяемый в основном к странам, макроэкономическая политика которых оказывает влияние на развивающиеся страны (как указано в главе V), крайне необходим с точки зрения управления для защиты целостности МВФ как организации, которая осуществляет меры вмешательства исключительно для обеспечения системной стабильности. Перераспределение взносов в капитал МВФ, по мере увеличения веса развивающихся стран, может оказаться полезным в обеспечении желаемой переориентации его деятельности.

### *Многосторонние банки развития*

Многосторонним банкам развития отводится крайне важная роль в обеспечении адекватного потока финансирования на цели развития путем инвестирования заемных частных сбережений на глобальном уровне для поддержки важнейших проектов развития. За последнее десятилетие поток финансирования на коммерческих условиях со стороны, в частности, Всемирного банка оказался недостаточным (а подчас и отрицательным, если не учитывать платежи по действующим займам) особенно для стран со средним уровнем доходов. Необходимость усиления опоры на предоставление частных займов потенциальными клиентами Всемирного банка была обусловлена конкурентными издержками частных займов, которые не сопровождались какими-либо политическими условиями. Переосмысление роли выставления политических условий при кредитовании и, в расширительном плане, тех целей, на которые должны использоваться ресурсы многосторонних банков, становится, таким образом, решаю-

щим фактором обеспечения способности этих банков сыграть свою крайне важную роль. Фактически существует возможность того, что переориентация деятельности многосторонних банков развития с тем, чтобы согласовывать их кредитование с национальными стратегиями развития, включая отказ от «политических кредитов», может на самом деле увеличить объем и качество того финансирования на цели развития, в котором эти банки способны выступить посредниками. Многосторонние банки развития, реально ориентированные на предоставление финансирования, должны избегать введения каких-либо политических условий, причем это будет также соответствовать принятому донорами принципу национальной ответственности (см. главу III).

Что касается Всемирного банка, то в результате проводимых реформ и изменения степени давления со стороны доноров, отражающего эволюцию подходов к развитию (см. главу II), ресурсы этого банка сейчас используются в самых разнообразных сферах. В настоящее время Всемирный банк является, среди прочего, хранилищем совокупности знаний, касающихся развития, устанавливает стандарты в случаях долгового кризиса и при урегулировании долгов, управляет различными целевыми фондами на средства доноров, не доступными его акционерам, и финансирует не только проекты в области развития, но и реформы систем управления в развивающихся странах.

Одной из возможных целей переориентации деятельности могло бы стать финансирование крупных инфраструктурных проектов, что, собственно, происходило на момент создания Всемирного банка. Аналогичным образом, Всемирный банк мог бы исполнять функцию исполнительного учреждения по крупномасштабным проектам в области энергетики и инфраструктуры, связанным с мерами по смягчению негативных последствий изменения климата и соответствующей адаптации. Во-первых, даже в условиях свободных финансовых рынков и с учетом таких инновационных форм финансирования, как «строительство-эксплуатация-передача» и «строительство-эксплуатация-эксплуатация», частный сектор не смог привлечь те объемы средств, которые необходимы для финансирования инфраструктурных потребностей без запроса государственных гарантий и установления соответствующих норм. Более того, тот факт, что крупные проекты инфраструктуры, такие как строительство плотин или дорог, зачастую сопровождаются социальными изменениями и политическими противоречиями, повышает риски для частных инвесторов. Поскольку Всемирный банк является публично-правовым институтом, к нему, в процессе его деятельности, можно обращаться с просьбами о помощи частному сектору в разработке и совместном финансировании крупных проектов по развитию в рамках решения проблем корректировки и социальных проблем, которые, естественно, возникают при осуществлении таких проектов. Банк может укрепить свой потенциал, уже накопленный посредством включения в свою деятельность оценок воздействия на окружающую среду, и применять эти методы к осуществлению других социальных приоритетов.

Для обеспечения согласованности крупные проекты инфраструктуры, финансируемые Всемирным банком, должны являться составной частью национальных планов развития стран-получателей (см. главу II). Акцент на крупные проекты инфраструктуры подразумевает, что Всемирный банк должен отходить от политической обусловленности предоставления финансирования. Политическая обусловленность была введена практически как случайная мера в 1980-е годы в целях расширения объемов финансирования развивающихся стран за пределы тех сумм, которые были необходимы для проектного кредитования. Эта мера воспринималась как средство спасения сберегательных банков, над которыми нависла угроза банкротства в результате кризиса суверенной задолженности, за счет ускоренной выплаты кредитов, направленных

Одним из подходов является переориентация деятельности многосторонних банков развития в направлении финансирования крупномасштабных инфраструктурных проектов

Для обеспечения согласованности такие крупномасштабные проекты инфраструктуры должны быть увязаны с национальными стратегиями развития

на финансирование программ институциональных реформ для стратегий развития, ориентированных на рыночные силы. Реформирование механизмов урегулирования суверенной задолженности (см. главу V, а также разделы ниже) должно устранить необходимость в такого рода политической обусловленности.

Многосторонние банки развития могут также увеличить объемы своего финансирования развития посредством покупки и принятия обязательств, особенно на региональном уровне, для тех фондов, которые занимаются развитием инфраструктуры и энергетики. В связи с расширением возможности появления рынков вторичных долговых инструментов в результате таких мер вмешательства, этот подход мог бы на практике содействовать развитию финансовых рынков на местном и региональном уровнях, причем он резко контрастирует с предыдущим подходом «политического кредитования», целью которого было содействие зарождению рынков частных облигаций с помощью реформ, предусматривающих дерегулирование и либерализацию экономики.

Расширение использования специальных прав заимствования (СПЗ) могло бы увеличить возможности расширения финансовой деятельности многосторонних банков развития за рамки посредничества в привлечении частных сбережений для финансирования проектов в области развития. Такой подход мог бы стать особенно целесообразным, если бы ориентированная на развитие макроэкономическая политика стала на самом деле более распространенным явлением, и более часто встречались бы запросы на крупномасштабное финансирование. Это было бы особенно актуальным для финансирования мер, принимаемых в связи с изменением климата, поддержка которых могла бы осуществляться путем выделения СПЗ, при условии, что соответствующие проекты согласуются с режимом глобальных мер, связанных с изменением климата.

Производя оценку кредитов, Всемирный банк всегда устанавливает показатель вероятности возврата кредита на основе оптимальной имеющейся информации. Однако в случае необходимости урегулирования долга из-за наличия конфликта интересов Всемирный банк, будучи сам кредитным учреждением, должен иметь статус одного из прочих кредиторов вне зависимости от положений о преимущественном праве удовлетворения долгового требования, включенных в первоначальный кредитный договор с публично-правовым кредитным учреждением. Принципы управления предполагают, что если Всемирный банк откажется от роли присяжных, выносящих решения по долговым обязательствам, это повысит его внутренние стимулы в плане эффективной оценки кредитов.

Региональные банки развития могли бы рассмотреть возможность применения таких же требований в области управления. Они могли бы финансировать крупномасштабные проекты инфраструктуры совместно с Всемирным банком, а также концентрировать усилия на развитии региональных и национальных финансовых рынков, проводя срочные сделки с облигациями на этих рынках (см. главу V). Эти банки находятся в лучшем положении в плане участия с помощью своих экспертных возможностей в институциональном развитии своих регионов. По мнению Окампо (Ocampo, 2010, p. 14), «институциональное развитие, создание механизмов социальной сплоченности и накопление человеческого капитала и технологического потенциала («капитала знаний») являются, по сути, внутрисистемными процессами», и их лучше развивать на местном уровне.

Расширение использования специальных прав заимствования (СПЗ) могло бы расширить объем ресурсов, имеющихся в наличии у многосторонних банков развития

Региональные банки развития могут получить преимущества в поддержке институционального развития

## Отсутствующие или слабые международные институты

Аналитические выкладки в предыдущих главах определили важнейшие области, которые характеризуются отсутствием международных механизмов и институтов.

### *Международное финансовое регулирование*

Существующая международная финансовая архитектура опирается на частные организации, общественный надзор за деятельностью которых ограничен

Самой насущной проблемой является международное финансовое регулирование. Основная часть существующей международной финансовой архитектуры опирается на частные организации, при этом, как показал нынешний кризис, совершенно необходимыми являются общественный надзор за деятельностью этих организаций и ее регулирование. Стандарты бухгалтерского учета определяются частными советами по международным стандартам бухгалтерского учета, деятельность которых в основном финансируется крупными глобальными бухгалтерскими фирмами. Международная координация в области регулирования рынка ценных бумаг зависит от решений Международной организации комиссий по ценным бумагам (ИОСКО). Существует также необходимость в усилении частного надзора над деятельностью кредитно-рейтинговых агентств. В главе V подчеркивается, что финансовые секторы в промышленно развитых странах должны нести на себе дополнительное бремя соблюдения финансовых стандартов, с тем чтобы их деятельность не вызывала нестабильности в экономике других стран. Это также предполагает необходимость в независимом международном процессе надзора над международными механизмами финансового регулирования, которые возьмут на себя преимущественное право в плане установления правил по сравнению с Всемирной торговой организацией, поскольку расширение глобальных финансовых услуг должно сопровождаться надежными механизмами регулирования.

### *Механизмы урегулирования суверенной задолженности*

Реструктуризация суверенной задолженности является важнейшим элементом создания стабильной международной финансовой систем

Как рассматривалось в главе V, новая рамочная система реструктуризации суверенной задолженности является важнейшим элементом создания стабильной международной финансовой системы, которая способствует экономическому развитию. Существующие особые и фрагментарные подходы, применимые как к официальной, так и к рыночной реструктуризации суверенной задолженности, оказались неэффективными и дорогостоящими, особенно для развивающихся стран. Проблемы урегулирования долга зачастую решаются с большой задержкой по времени, что продлевает бедственное положение и экономические трудности населения, причем, если такие решения принимаются за рамками Многосторонней инициативы по облегчению бремени задолженности, (МИБЗ), они практически никогда не обеспечивают достаточного уровня снижения бремени задолженности, для того чтобы дать странам-должникам «новый шанс» для возврата на курс экономического роста. Перед сферой управления стоят две основных проблемы. Во-первых, данный процесс должен обеспечивать эффективное и справедливое посредничество между должниками и кредиторами, поскольку это является наилучшей гарантией, что для такого «нового шанса» будет выделен достаточный объем ресурсов, в чем заинтересованы обе стороны. Это означает, что право вынесения судебного/арбитражного решения должно быть передано независимому органу. Во-вторых, этот процесс должен исполняться всеми кредиторами во всех юрисдикциях, и это означает, что все государства должны взять на себя обязательство обеспечить выполнение решений по урегулированию долгов. Национальные суды должны признать легитимность международного арбитра и уважать его решения, что потребует внесения поправок во внутреннее договорное право.

### *Передача технологий*

Технологический прогресс служит важнейшим исходным ресурсом для развития и ключевой движущей силой глобального неравноправия, и, следовательно, является

основной ареной преодоления международных асимметрий (Осампро, 2010). Наряду с механизмом Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), который занимается главным образом распространением на международном уровне норм и стандартов в сфере интеллектуальной собственности, режим интеллектуальной собственности Всемирной торговой организации представляет собой единственный обладающий законной силой подход, применимый к международной передаче технологий. Как указано в главе IV, развивающиеся страны должны опираться на так называемые факторы гибкости для получения доступа к необходимым им технологиям. Вопрос о необходимости в международном режиме передачи технологий, благоприятном для развития, обсуждается в связи с предложенной программой работы ВОИС.

Необходим международный режим передачи технологий, благоприятствующий развитию

### *Политика в области охраны окружающей среды и изменения климата*

Конференция сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата<sup>3</sup> — это договорный орган, призванный содействовать коллективным мерам по смягчению последствий глобального потепления и адаптации к соответствующему повышению температуры. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата<sup>4</sup> обязывает 37 подписавших его развитых стран и Европейское сообщество ограничить выбросы парниковых газов. Из четырех согласованных краеугольных камней Рамочной конвенции (смягчение негативных последствий, адаптация, финансирование и технологии) последние два, в частности, оказывают негативное воздействие на показатели согласованности системы глобального экономического управления, как указано в предыдущих главах.

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата имеет недостаточно широкую сферу охвата (не все страны присоединились к имеющим юридическую силу обязательствам) и ограниченные правоприменительные возможности. Происходящие в настоящее время переговоры по проблемам должны устранить эти недостатки. Ключевая проблема управления, связанная с Рамочной конвенцией, касается механизмов передачи технологий из развитых в развивающиеся страны, повышения объема ресурсов до требуемого уровня и осуществление мониторинга в этой области (см. вставку V.2 в главе V и Clark, 2010). На Рамочную конвенцию можно было бы возложить ответственность за выработку общих руководящих принципов, основанных на договорных обязательствах, в отношении взносов в фонды и использования этих фондов. В случае получения таких полномочий Рамочная конвенция могла бы осуществлять мониторинг этих потоков и оценивать соблюдение странами соответствующих обязательств.

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата имеет недостаточно широкую сферу охвата и ограниченные правоприменительные возможности

### *Услуги в сфере миграции и рынка труда*

В главах II и IV рассматривались проблемы формирования более гуманных и взаимовыгодных процедур миграции. Трудовая миграция требует сложной социальной адаптации в принимающих и направляющих странах, а не относится только лишь к проблеме заполнения имеющихся рабочих мест. Для решения этих сложных вопросов необходим целевой многосторонний процесс. Как и в случае проблем изменения климата, конфигурация будущего режима является предметом международных переговоров. Признание со стороны Всемирной торговой организации того, что принцип либерализации также охватывает передвижение физических лиц (в рамках способа

Регулирование услуг в сфере миграции и рынка труда является слишком сложной проблемой, чтобы оставить ее в ведении Генерального соглашения по торговле услугами

<sup>3</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

<sup>4</sup> Там же, vol. 2303, No. 30822.



поставки 4), является серьезным шагом вперед, даже несмотря на то, что применяя этот принцип, развитые страны до настоящего момента проявляют интерес в основном к лицам с высоким уровнем образования и специальными навыками. В то же время, исходя из своего многолетнего опыта работы в сфере миграции, Международная организация труда (МОТ) разработала «Многосторонние основы по вопросам миграции рабочей силы», базируясь на правовом подходе к миграции. Концентрируясь в большей степени на правах мигрантов, в документе «Многосторонние основы» также содержится призыв к международному сотрудничеству в целях содействия как временной, так и постоянной миграции. Можно отметить, например, что на иммигрантов приходится 88, 71 и 70 процентов населения Катара, Объединенных Арабских Эмиратов и Кувейта, соответственно.

Срочной и приоритетной проблемой должна стать защита прав человека мигрантов

До того момента, когда сложится более благоприятная ситуация в области постоянной миграции, можно управлять временными потоками рабочей силы для повышения мирового благосостояния и защиты прав человека мигрантов. Базируясь на предшествующем опыте деятельности в области миграции, МОТ и Международная организация миграции (МОМ) могли бы сотрудничать в создании глобального информационного центра по спросу и предложению рабочей силы. Такой глобальный режим формирования трудовых ресурсов мог бы упорядочить сложившуюся сейчас хаотическую ситуацию спонтанного увеличения потоков рабочей силы, причем некоторые из них носят нелегальный характер, что может привести к серьезным издержкам для самих мигрантов (в некоторых случаях они расплачиваются собственной жизнью) и часто провоцирует раздражение и неприязнь со стороны населения принимающих стран.

## Глобальная экономическая координация

Не существует никакого механизма обеспечения согласованности между глобальными режимами в области торговли, финансирования, миграции и охраны окружающей среды

Следствием необходимости в более специализированных международных институтах является потребность в сильном многостороннем координационном механизме для обеспечения того, чтобы деятельность отдельных учреждений и комиссий не вступала друг с другом в конфликт и не вторгалась в сферу компетенции других организаций. В предыдущих главах приведены многочисленные примеры конфликтов, связанные с программами действий различных учреждений, которые могли бы рассматриваться и даже урегулироваться таким координационным советом. Механизмы, с помощью которых мог бы действовать такой совет, будут зависеть от тех правоприменительных возможностей, которыми национальные государства будут готовы его наделить. Этот вопрос рассматривается ниже.

Наряду с этим, такой координационный орган мог бы решать проблемы отсутствующих международных институтов, которые упомянуты выше. Координационный орган мог бы содействовать прогрессу, запрашивая доклады об исследованиях и организуя дискуссии между основными сторонами. Подобный функционирующий координационный орган с собственными традициями, процедурами и методами работы мог бы стать естественной площадкой, где можно было бы решать проблемы выхода из глобальных кризисов, таких как продовольственные, энергетические и финансовые кризисы.

Уже существуют органы, которые могли бы выполнять эту необходимую функцию. Экономический и Социальный Совет является органом Организации Объединенных Наций, который уполномочен координировать деятельность в экономической, социальной и смежных с ними областях 14 специализированных учреждений, функциональных комиссий и 5 региональных комиссий. Наряду с укреплением сферы

управления и международных процедур в мандат ЭКОСОС можно было бы включить координационную функцию со сферой охвата, выходящей за пределы учреждений Организации Объединенных Наций. Было выдвинуто много различных предложений касательно создания органа по типу Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, при этом самое последнее предложение, поддержанное международной группой экспертов, делает основной упор на создание глобального экономического координационного совета (United Nations, 2009d). Среди основных аргументов, подкрепляющих предложение о создании более сильного органа, можно указать тот факт, что вызовы нынешнего кризиса, кажется, требуют радикальной реформы существующих институтов. Согласно другому аргументу, наличия такого органа требует тесная взаимосвязанность проблем, обсуждаемых в данном докладе.

## Право голоса, легитимность и эффективность

Монтеррейский консенсус призвал к тому, чтобы модернизированная структура глобальных финансовых институтов в большей мере гармонизировала с радикально изменившейся структурой мировой экономики, что было обусловлено, прежде всего, значительно большим весом в ней развивающихся стран. Кроме того, в развивающихся странах проживает значительно более высокая доля мирового населения. Исходя из соображений функциональности, аргумент об усилении права голоса и участия развивающихся стран в глобальном управлении был основан на необходимости гарантировать пользователям ресурсов и услуг эффективность, актуальность и подотчетность этих механизмов.

Когда создавались первоначальные бреттон-вудские учреждения, их потенциальным пользователям был присвоен определенный вес в плане голосования и управления, который был, безусловно, намного выше, чем это можно было бы обосновать, исходя из их экономической значимости в мире, где по любым параметрам подавляющий экономический вес имели Соединенные Штаты. Тот аргумент, что предоставление пользователям достаточно больших прав голоса будет являться гарантией оперативности и подотчетности в установлении программы действий и функционировании публичных учреждений, применим сегодня в той же мере, что и в тот период; однако, с точки зрения как экономического веса, так и подотчетности перед пользователями, развивающиеся страны недостаточно представлены в процессах принятия решений в этих учреждениях. Предложенные недавно реформы (такие как целевые показатели G-20 в части увеличения веса голосов развивающихся стран не менее чем на 5 процентов в МВФ и не менее чем на 3 процента во Всемирном банке) осуществляются, однако прогресс движется весьма медленными темпами. В любом случае эти реформы не дадут потенциальным пользователям того достаточно большого веса, который был им предоставлен в самом начале. Радикальные реформы права голоса во Всемирном банке и в МВФ играют важнейшую роль, поскольку их системы голосования, основанные на участии стран, усиленные системой базовых голосов, предоставляют возможность участия в этих организациях самых малых экономик и могут стать важной моделью для других международных учреждений.

В качестве общего правила, распределение голосов должно соответствовать целям конкретной организации. При финансировании проектов в области развития имеются прецеденты схемы равновесных прав голоса доноров и получателей, например, в рамках Межамериканского банка развития, поэтому такая схема могла

В рамках реформы системы управления необходимо учитывать растущий вес развивающихся стран в мировой экономике

Распределение голосов должно соответствовать целям конкретной организации

бы обеспечить надлежащее распределение прав голоса также и во Всемирном банке. Увеличение ресурсов и возможностей международных учреждений в долгосрочной перспективе обеспечит их организационную эффективность, но при этом потребует также расширения влияния со стороны сообщества развивающихся стран.

## Неравенство, выход и правоприменительные меры

Основной глубинной причиной недостатков в действующих институтах глобализации является структурное неравенство экономического и политического потенциала между развитыми странами, с одной стороны, и развивающимися странами, с другой (Naugar, 2010). Именно это неравенство повсеместно охватывает различные многосторонние учреждения и двусторонние отношения между развитыми странами, с одной стороны, и развивающимися странами, с другой. В определенном смысле, это неравенство потенциалов является наследием эпохи колониализма.

### *Неравенство*

Это основополагающее структурное неравенство подразумевает, что простых изменений в формальных правилах может быть недостаточно для противодействия процессам дивергенции и дифференциации и для обеспечения устойчивой глобализации. Иллюстрацией такого реального положения дел могут служить те процессы, которые разворачиваются внутри Всемирной торговой организации. В отличие от Всемирного банка и МВФ, где решения принимаются, исходя из прав голоса, определяемых на основе взносов стран, Всемирная торговая организация функционирует по принципу «одна страна — один голос». Однако такой внешне демократический процесс принятия решений не способствует тому, чтобы деятельность Всемирной торговой организации велась в интересах развивающихся стран или тому, чтобы повысить устойчивость процессов глобализации.

Неравенство экономического и политического потенциала мешает достижению равенства в праве голоса и может фактически свести его на нет

Базовое неравенство экономического и политического потенциала мешает достижению равенства в праве голоса и может фактически свести его на нет на одном из форумов (Всемирной торговой организации), и именно это происходит в масштабах всего механизма взаимосвязанных рынков, который привязывает издольщика к землевладельцу в модели Бхадури (Bhaduri, 1973). Когда та или иная развивающаяся страна привязана к развитым странам многими различными способами в условиях неравноправных отношений, весьма сложно добиться равенства в какой-либо одной конкретной области. Кроме того, будучи не в состоянии повлиять на результаты переговоров в рамках Всемирной торговой организации, многие развивающиеся страны даже не пытаются использовать целый ряд возможностей судебной защиты, предполагающих формальное равенство доступа к ним. Например, многие развивающиеся страны считают недоступным для себя механизм урегулирования споров в рамках Всемирной торговой организации из-за расходов и сложных технических требований, связанных с его использованием (см. главу IV и Тоуе, 2010). И действительно, весьма сложно для небольшой развивающейся страны предпринять какие-либо ответные меры против крупных мощных развитых стран, от которых они могут зависеть в очень многих областях (например, как источника доходов, связанных с денежными переводами), не говоря уже о том простом факте, что такие ответные меры эффективны только в случае большого объема торговли, что обычно не свойственно для развивающихся стран.

### Выход

Абсолютно необходимым для поступательного устранения глобальных асимметрий является использование третьего критерия механизмов глобального управления, предложенного Окампо (Осампо, 2010). Международные прецеденты применения принципа дифференцированной ответственности уходят своими корнями еще в структуру ГАТТ; при этом модернизация мер по применению аффирмативных действий и защиты слаборазвитых стран играет особо важную роль для обеспечения более активного вовлечения таких стран в международную торговлю. Вероятно, международные соглашения могли бы стать более жизнеспособными, если бы они предусматривали правила ограниченного во времени выхода из тех или иных соглашений (Тоуе, 2010) для тех стран, которые явно не способны выполнить такие правила. Подход Всемирной торговой организации, предусматривающий принятие единого обязательства, осложняет применение таких правил (Drache, 2010), и это, в сочетании с расширяемой программой действий, делает сложным достижение соглашения. Требуются ясные, прогнозируемые стандарты в отношении дифференцированной ответственности.

Альтернативным вариантом является то, что, если будет слишком много исключений, более сильные страны выйдут из режима международного регулирования. Такой выход, который является самым последним из правоприменительных механизмов, имеющихся в распоряжении экономически сильных стран, окажет негативное воздействие на развивающиеся страны.

Если будет слишком много исключений, более сильные страны выйдут из режима международного регулирования

### Роль создаваемых групп

Появление «Группы двадцати» (G-20) в качестве самопровозглашенной и самоизбранной группы в целях наблюдения за экономическим восстановлением и реформами вызвало много вопросов о роли такого рода формирований в глобальном управлении. Группу G-20, которая образовалась за счет расширения «Группы восьми» (G-8), часто характеризуют как позитивное явление. Ограниченное членство в таких группах зачастую рассматривается как необходимое условие для принятия своевременных решений, выполнение которых могло бы обеспечиваться экономическими игроками, обладающими реальными возможностями в этом плане. Такой критерий эффективности в достижении имеющих правовую силу решений должен действительно базироваться на единой основе, по которой можно было бы судить обо всех таких группах. С точки зрения такого критерия G-20 преуспела на некоторых фронтах, а на некоторых — нет. Одним из заслуживающих внимания успехов является увеличение объема ресурсов для МВФ, которое в своей основе предусматривало гарантии того, что другие экономически развитые страны поддержат изменение позиции, в течение длительного времени занимаемой Соединенными Штатами по данному вопросу.

По другим вопросам эффективность G-20 до сих пор вызывает сомнения. Группа сформулировала общие цели макроэкономической координации без изложения деталей процесса институционализации (см. главу V). Не существует гарантий того, что технический проект по системе международного финансового регулирования, запрошенный G-20 у Совета по финансовой стабильности и МВФ, будет принят всеми членами G-20. Страны, которые представлены и в G-20, и в таких официальных международных органах, как МВФ, не обязаны занимать одинаковые позиции в обоих органах, что делает непредсказуемой эффективность деятельности такого рода групп. И тем не менее сколь неадекватными ни были бы официальные международные органы, только они обладают возможностями по обеспечению выполнения, и все группы в конечном

Важным критерием оценки различных групп является их эффективность

счете должны осуществлять собственные решения через такие органы. Приоритетом деятельности, с которым должны быть согласны все страны и группы, должно стать повышение эффективности официальных международных органов, обладающих возможностями по обеспечению выполнения.

Решения групп могут осуществляться только через официальные органы

Эффективность той или иной группы в осуществлении своих решений через официальные органы зависит от внутренней сплоченности такой группы, которая, в свою очередь, зависит от способности всех ее членов в полной мере участвовать в ее дискуссиях и принимать решения группы как собственные. Сплоченность таких групп снижается из-за их склонности полагаться в плане технического и кадрового обеспечения на институты, в которых некоторые их члены могут почувствовать, что имеют в них недостаточное влияние (например, G-20 опирается в своей работе на персонал Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и МВФ).

Новые платформы выставляют себя как действующие в глобальных интересах

Любая организация групп стран базируется на восприятии некоего внутренне присущего единства интересов ее членов. Тот факт, что новые группы стран выставляют себя как действующие в глобальных интересах, немедленно ставит вопрос об их представительности. Используя наиболее расширительное определение потенциала Европейского сообщества, члены G-20 обычно подчеркивают то, что на них приходится 91,5 процента мирового валового продукта (МВП) и 66,5 процента мирового населения. Такие зафиксированные во многих документах демонстрации уровня представительности, тем не менее нарушают принципы справедливости и признания прав менее развитых стран и меньшинства, которые вряд ли будут усвоены и приняты странами-членами. Тем не менее все-таки существуют представительные организации, такие как Организация Объединенных Наций, однако их эффективность также ставится под сомнение. Факт параллельного существования групп, претендующих на глобальную сферу охвата, с одной стороны, и организаций с глобальным представительством, с другой, подстегивает организации обоих этих видов повышать свою эффективность и уровень представительности. Поэтому приоритетом должно стать создание каналов связи и координации между этими двумя видами глобальных органов.

### *Правоприменительные механизмы*

На данный момент международное сообщество обладает лишь одним эффективным функционирующим правоприменительным механизмом, а именно — механизмом урегулирования споров, который способен принимать имеющие обязательную силу решения и предоставлять странам полномочия вводить торговые санкции в отношении других стран. Данный механизм действует в рамках Всемирной торговой организации, и это — одна из причин, по которой многие страны считают, что расширение сферы деятельности Всемирной торговой организации соответствует их интересам. Такой подход опирается на Вестфальский принцип, утверждающий, что суверенные государства являются в мире независимыми субъектами высшего уровня.

Сможет ли глобальный экономический координационный совет выносить судебные решения таким же образом, как это происходит в рамках механизма урегулирования споров Всемирной торговой организации?

В главе IV указывается, что даже в рамках Всемирной торговой организации механизм урегулирования споров имеет серьезный перекос против интересов стран с небольшими рынками и небольшими по размерам государственными секторами. В качестве правоприменительного механизма он представляется весьма эффективным. Должен ли такой механизм применяться в других областях, хотя, возможно, и вне рамок Всемирной торговой организации? Если исходить из того, что наделенный новыми полномочиями Экономический и Социальный Совет или некий глобальный экономический координационный совет мог бы выносить судебные решения таким

же образом, как это сегодня делают арбитражные коллегии во Всемирной торговой организации, должны ли торговые санкции оставаться предпочтительным правоприменительным инструментом?

Другие правоприменительные механизмы были или уже ранее предложены или, как полномочия МВФ в отношении «дефицитной валюты» существуют, но не применяются. Санкция в отношении дефицитной валюты (согласно статье VII Статей Соглашения МВФ) стала компромиссом в отношении первоначального «кейнсианского» предложения о том, что МВФ должен функционировать как настоящий валютный союз, где страны должны платить штрафы за положительное сальдо своего платежного баланса. Такие штрафы предоставили бы странам-должникам неограниченный доступ к фонду клиринговых расчетов без необходимости получения какого-либо одобрения или изменения своей внутренней политики. После отклонения этой идеи Соединенными Штатами был достигнут компромисс в виде оговорки о дефицитной валюте, которая дает полномочия, при соответствующем решении МВФ, вводить ограничения по предоставлению капитала и дискриминационные торговые санкции в отношении стран с хронически чрезмерным положительным сальдо торгового баланса. В публикации *Мировое экономическое положение и перспективы 2010 года* (United Nations, 2010, р. 94) представлен иной тип правоприменительного механизма, предусматривающего введение санкций в отношении стран за несоблюдение согласованных на международном уровне экономических нормативов.

В валютно-финансовой сфере существуют эффективные механизмы принудительного обеспечения изменений во внутренней политике, однако они применимы только в отношении стран-должников с помощью программ бреттон-вудских учреждений<sup>5</sup>. Более сильные правоприменительные полномочия в отношении тех стран, чья внутренняя политика оказывает системное влияние, могли бы потенциально повысить роль бреттон-вудских учреждений на международном уровне: вместо роли агентств по сбору международных претензий в отношении развивающихся стран, они могли бы превратиться в подлинные инструменты глобального управления.

## Что необходимо сделать?

Риски, связанные с сильной взаимозависимостью национальных экономик, что было наглядно продемонстрировано кризисом, могут способствовать резкому откату назад от процесса глобализации. Существуют тем не менее реально выполнимые подходы к инициированию более устойчивых процессов глобализации. В предыдущих главах были рассмотрены разнообразные подходы к переоснащению существующей архитектуры в сферах оказания помощи, торговли и финансов в целях заполнения таких пробелов и устранения таких ловушек в международной системе, которые подрывают усилия в области развития. Важную роль также играет преодоление институциональных недостатков в ключевых международных организациях, таких как МВФ и Всемирный банк, а также устранение неравноправия в отношении доступа к участию в них и, в частности, во Всемирной торговой организации. Наблюдается явная неадекватность в процессе глобальной координации при принятии экономических решений, включая противоречащие друг другу программы работы и правила в сферах торговли, оказания помощи и долгов.

Предлагаемые направления глобальных реформ являются весьма трудными для осуществления

<sup>5</sup> Конфликт между принципами благого управления и процедурами Парижского клуба рассматривается в главе V.

В предыдущих главах был определен целый ряд весьма трудных для осуществления направлений реформ, в том числе следующие:

- предоставление развивающимся странам достаточного пространства для маневра в политике, с тем чтобы дать им возможность использовать более широкий спектр политических мер в области развития;
- реформирование режима передачи технологий, особенно в свете проблем, связанных с проблемой изменения климата, с тем чтобы обеспечить более широкий доступ развивающихся стран к технологиям;
- реформирование глобального режима наблюдения за международными потоками трудовой миграции;
- создание и обеспечение ресурсами скоординированных антициклических механизмов между странами;
- координация международного финансового регулирования и контроль нормативно-правовой и налоговой конкуренции между странами;
- устранение последствий климатических изменений.

Необходимо на практике применять принцип общих, но дифференцированных прав и обязательств

Переоснащение правил игры для обеспечения справедливого и устойчивого глобального развития необходимо, но недостаточно. Такое переоснащение должно затрагивать и самих игроков. Предоставление развивающимся странам, имеющих слабые исходные позиции, более длительного временного периода, более значительных ресурсов и более широкого пространства для маневра в политике, что необходимо им для превращения в полноправных участников процесса, должно рассматриваться не как акт благотворительности или доброй воли со стороны более сильных игроков, а как императивный путь к достижению общей цели расширения международной торговли. Необходимо применять на практике принцип общих, но дифференцированных прав и обязательств, которые должны определяться как функция от уровня развития, причем этот принцип должен быть зафиксирован в своде четких правил.

Легче заявить об изменении правил, чем сделать это. Игроки должны согласовывать единые глобальные цели в области устойчивого развития и убедиться в том, что сотрудничество обеспечит чистые выгоды всем участникам, причем такими выгодами смогут воспользоваться и ныне живущие, и будущие поколения. Тем не менее в рамках любой схемы международного сотрудничества чистые выгоды могут восприниматься как неравные для всех участников, причем любое ожидаемое неравенство в результатах может помешать в принятии эффективных решений на глобальном уровне. В силу разницы в уровне жизни и, вследствие этого, в платежеспособности, от некоторых стран будут ожидать принятия на себя более значительной доли общих расходов на предоставление глобальных общественных благ, что может снизить для них стимул в сотрудничестве в предоставлении таких благ. Следовательно, в плане заключения многосторонних соглашений предлагаемая модель распределения бремени расходов столь же важна, как и объем тех выгод, которые принесут общественные блага.

Обусловленная глобализацией модель неравномерного развития до настоящего момента не стала устойчивой ни с экономической, ни с экологической точки зрения

Международное сообщество должно признать тот важнейший факт, что обусловленная глобализацией модель неравномерного развития до настоящего момента не стала устойчивой ни с экономической, ни с экологической точки зрения, кроме того, не стала она и политически жизнеспособной. Поскольку в настоящее время развивающиеся страны играют гораздо более значимую роль в мировой экономике и значительно лучше интегрированы в нее, глобальный кризис оказывает более глубокое воздействие и имеет более серьезные последствия для развития. Хотя нынешний кризис всего лишь высвечивает постоянно присутствующие риски, связанные с более

глубокой интеграцией национальных экономик в мировую экономику, вопрос касается не столько отката от глобализации, сколько жизнеспособной перестройки процесса глобализации. Предложенные способы переоснащения существующей архитектуры в области оказания помощи, торговли и финансов направлены как раз на преодоление имеющихся сейчас недостатков. В равной степени важно преодолеть организационные недостатки в действующих процессах принятия решений в ключевых организациях глобального экономического управления, таких как МВФ и Всемирный банк, а также устранить проявления неравноправия в отношении доступа к участию в работе другим организациям, таким как Всемирная торговая организация.

Существует необходимость в укреплении глобальной координации принятия экономических решений, с тем чтобы свести к минимуму число случаев, когда вступают в противоречие правила в области торговли, оказания помощи, кредитования, финансов, миграции, экологической устойчивости и других сфер развития. На настоящий момент не существует ни одного международного учреждения, которое бы на систематической основе занималось проблемами согласованности и последовательности при разработке многосторонних правил. Глобальный кризис представил болезненные доказательства слабости существующей системы. Проблемы изменения климата и демографических сдвигов требуют еще более высокой согласованности между различными сферами глобального управления, а также между процессами принятия решения на глобальном и национальном уровнях. Как никогда раньше, существует насущная потребность в создании основы для международной координации, основанного на единых принципах и прозрачных механизмах, какую бы форму такой фундамент ни принял.

Как никогда раньше, существует насущная потребность в координационном механизме для обеспечения согласованности в системе глобального экономического управления





## Библиография

- Adhikari, Ratnakar, and Yumiko Yamamoto (2007). The textiles and clothing industry: adjusting to a post quota world. In *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*. United Nations publication, Sales No. E.07.II.A.1.
- Addison, Tony, Channing Arndt and Finn Tarp (2010). The triple crisis and the global aid architecture. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- Aguayo Ayala, Francisco, and Kevin P. Gallagher (2005). Preserving policy space for sustainable development: the subsidies agreement at the WTO. Winnepeg, Canada: Trade Knowledge Network, International Institute for Sustainable Development. December. СМ: [www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/TKNSubsidiesDec05.pdf](http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/TKNSubsidiesDec05.pdf).
- Amsden, Alice (1991). Diffusion of development: the late industrializing model and greater East Asia. *American Economic Review*, vol. 81, No. 2, pp. 282-286.
- \_\_\_\_\_ (2003). *The Rise of «the Rest»: Challenges to the West from Late Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Arner, Douglas, Paul Lejot and S. Ghon Rhee (2005). *Impediments to Cross-border Investments in Asian Bonds*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Atkinson, Anthony B., ed. (2005). *New Sources of Development Finance*. UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Richard (1997). The causes of regionalism. *CEPR Discussion Paper*, No. 1599. London: Centre for Economic Policy Research. March.
- Baunsgaard, Thomas, and Michael Keen (2005). Tax revenue and (or?) trade liberalization. IMF Working Paper, No. WP/05/112. Washington, D.C.: International Monetary Fund. June.
- Benhabib, Jess, and Mark Spiegel (1994). The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, vol. 34, No. 2, pp. 143-173.
- Besley, Timothy, and Louise J. Cord, eds. (2007). *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth: Insights and Lessons from Country Experiences*. Washington, D.C: World Bank.
- Bhaduri, A. (1973). A study in agricultural backwardness under semi-feudalism. *The Economic Journal*, vol. 83, No. 329, pp. 120-137.
- Bhagwati, Jagdish (2010). Banned aid: why international assistance does not alleviate poverty. *Foreign Affairs*, vol. 89, No. 1 (January/February), pp. 120-125.
- Bils, Mark, and Peter Klenow (2000). Does schooling cause growth? *American Economic Review*, vol. 90, No. 5, pp. 1160-1183.

- Blanchard, Olivier J., Giovanni Dell’Ariccia and Paulo Mauro (2010). Rethinking macroeconomic policy. IMF Staff Position Note, No. SPN/10/03. Washington, D.C.: International Monetary Fund. 12 February.
- Booth, Anne (1999). Education and economic development in Southeast Asia: myths and realities. *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 16, No. 3 (December), pp. 290-307.
- Bourguignon, François (2004). The poverty-growth-inequality triangle. Документ представлен на индийском Совете по исследованиям международных экономических отношений. Нью-Дели, 4 февраля.
- \_\_\_\_\_, and Christian Morrison (2002). The size distribution of income among world citizens. *American Economic Review*, vol. 92, No. 4, pp. 207-209.
- Bredenkamp, Hugh, and Catherine Pattillo (2010). Financing the response to climate change. IMF Staff Position Note, No. SPN/10/06. Washington, D.C.: Strategy, Policy and Review Department, International Monetary Fund. 25 March. См: [www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1006.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1006.pdf).
- Caprio, Gerard, and Patrick Honohan (2001). *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World*. Washington, D.C.: World Bank; and New York: Oxford University Press.
- Chang, Ha-Joon (2009). Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? a debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*, vol. 27, No. 5, pp. 483-502.
- Chen, Shaohua, and Martin Ravallion (2001). How did the world’s poorest fare in the 1990s? *Review of Income and Wealth*, vol. 47, No. 3, pp. 283-300.
- \_\_\_\_\_. (2008). The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4703. Washington, D.C.: World Bank. August.
- Chenery, Hollis B. (1986). *Industrialization and Growth*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, and others (1974). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Chowdhury, Anis, and Iyanatul Islam (1993). *The Newly Industrialising Economies of East Asia*. New York: Routledge.
- Claessens, Stijn, and Thomas Glaessner (1998). The internationalization of financial services in Asia. World Bank Policy Research Working Paper, No. 1911. Washington, D.C.: World Bank. April.
- Clark, Michael T. (2010). Governance challenges in financing green and sustainable energy policies. FES Briefing Paper, No. 2. New York: Friedrich-Ebert-Stiftung, New York Office. April.
- Claessens, Stijn, and Marion Jensen, eds. (2000). *Internationalization of Financial Services, Issues and Lessons for Developing Countries*. The Hague: Kluwer Law International.
- Clemens, Michael A., and Todd J. Moss (2005). Ghost of 0.7%: origins and relevance of the international aid target. CGD Working Paper, No. 68 (September). Washington, D.C.: Center for Global Development.

- Clunies-Ross, Anthony (2004). *Imminent Prospects for Additional Finance: What Might be Done Now or Soon and Under What Conditions*. WIDER Research Paper, No. 2004/45. Helsinki: United Nations University—World Institute for Development Economics Research. July.
- Coady, David, Margaret Grosh and John Hoddinott (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank and International Food Policy Research Institute.
- Cornia, Giovanni Andrea (2006). Potential and limitations of pro-poor macroeconomics: an overview. In *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Giovanni Andrea Cornia, ed. New York: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2010). Economic integration, inequality and growth: theory and comparative assessment. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- \_\_\_\_\_, ed. (2006). *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Culpeper, Roy (2005). Millennium Development Goals: are they adequate? In *Helping the Poor? The IMF and Low-Income Countries*, Jan Joost Teunissen and Age Akkerman, eds. The Hague: FONDAD.
- Cummings, William K. (1995). The Asian human resource approach in global perspective. *Oxford Review of Education*, vol. 21, No. 1, pp. 67-81.
- D’Arista, Jane, and Korkut Erturk (2010). Reforming the international monetary system. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- Dag Hammarskjöld Foundation (1975). What now? The 1975 Dag Hammarskjöld report on development and international cooperation. Uppsala, Sweden.
- de Brauw, Alan, and John Hoddinott (2008). Must conditional cash transfers be conditioned to be effective? the impact of conditioning transfers on school enrolment in Mexico. IFPRI Discussion Paper, No. 757. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute. March.
- De Gregorio, José, and others (1999). *An Independent and Accountable IMF*. Geneva Reports on the World Economy 1. Geneva: International Centre for Monetary and Banking Studies; and London: Centre for Economic Policy Research.
- de Haan, Arjan (2009). Aid: the drama, the fiction, and does it work? ISS Working Paper, No. 488. The Hague: Institute of Social Studies. December. См: <http://biblio.iss.nl/opac/uploads/wp/wp488.pdf>.
- Dell, Sidney (1985). The origins of UNCTAD. In *UNCTAD and the North-South Dialogue*, Michael Zammit Cutajar, ed. New York: Pergamon Press.
- Dembinski, Paul H. (2007). Enhancing the role of SMEs in global value chains. Paper submitted to the Expert Meeting on Enhancing the Participation of Small and Medium-sized Enterprises in Global Value Chains, Geneva, 18 and 19 October 2007. См: [www.unctad.org/sections/wcmu/docs/com3em31p016\\_en.pdf](http://www.unctad.org/sections/wcmu/docs/com3em31p016_en.pdf).

- Dijkstra, Geske (2010). The new aid paradigm: a case of policy incoherence. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- Dommen, Caroline, and Kamol Kamoltrakul, eds. (2004). *Practical Guide to the WTO for Human Rights Advocates*. Geneva: 3D and Forum-Asia.
- Drache, Daniel (2010). The nasty business of protectionism: new state practices at a time of system disturbance — the expectation for global demand management. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- Easterly, William (2006). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Group.
- Eichengreen, Barry (2009). Out of the box thoughts about the international financial architecture. IMF Working Paper, No. WP/09/116. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Ellerman, David (2010). Pragmatism versus economics ideology in post-Socialist transition: China versus Russia. *Real World Economics Review*, No. 52 (10 March), pp. 2-27.
- Epstein, Gerald A., and Erinc A. Yeldan, eds. (2009). *Beyond Inflation Targetting: Assessing the Impacts and Policy Alternatives*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Escaith, Hubert (2008). Measuring trade in value added in the new industrial economy: statistical implications. MPRA Paper, No. 14454. Munich: Munich Personal RePEc Archive, Munich University Library. June. См: [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/14454/1/MPRA\\_paper\\_14454.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/14454/1/MPRA_paper_14454.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2009). Trade collapse, trade relapse and global production networks: supply chains in the great recession. Документ Конференции, представленный на заседании «круглого стола» ОЭСР по вопросам влияния экономического кризиса на процесс глобализации и глобальные цепочки добавленной стоимости, Париж, 28 октября 2009 года. См: [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/18274/1/MPRA\\_paper\\_18274.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/18274/1/MPRA_paper_18274.pdf).
- European Commission (2009). Aid effectiveness agenda: benefits of a European approach. Project No. 2008/170204 - Version 1. Hemel Hempstead, United Kingdom: HTSPE Limited. 14 October.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2006). *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Fiess, Norbert (2002). Chile's new fiscal rule. Mimeo. Washington, D.C.: World Bank. May.
- Filho, Alfredo Saad (2010). From Washington Consensus to inclusive growth: the continuing relevance for pro-poor alternatives. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. World Bank Policy Research Report. Washington, D.C.: World Bank.

- FitzGerald, Valpy (2010). International tax cooperation and international development finance. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- Ford, Nathan, and others (2004). The role of civil society in protecting public health over commercial interests: lessons from Thailand. *The Lancet*, vol. 363, No. 9408 (February), pp. 560-563.
- Gallagher, Kevin P. (2005). Globalization and the nation-state: reasserting policy autonomy for development. In *Putting Development First*, Kevin P. Gallagher, ed. London: Zed Books.
- \_\_\_\_\_ (2010). Policy space to prevent and mitigate financial crises in trade and investment agreements. G-24 Discussion Paper Series, No. 58. New York and Geneva: Intergovernmental Group of Twenty-four on International Monetary Affairs and Development and United Nations Conference on Trade and Development. April.
- \_\_\_\_\_, ed. (2005). *Putting Development First*. London: Zed Books.
- Gamberoni, Elisa, and Richard Newfarmer (2009). Trade protection: incipient but worrisome trends. Trade Notes, No. 37. Washington, D.C.: International Trade Department, World Bank. 2 March. См: [http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Trade\\_Note\\_37.pdf](http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Trade_Note_37.pdf).
- Glewwe, Paul (2002). Schools and skills in developing countries: education policies and socioeconomic outcomes. *Journal of Economic Literature*, vol. 40, No. 2, pp. 436-482.
- Gottschalk, Ricardo (2005). The macro content of PRSPs: assessing the need for a more flexible macroeconomic policy framework. *Development Policy Review*, vol. 23, No. 4 (July), pp. 419-442.
- Griffith-Jones, Stephany, and José Antonio Ocampo (2007). A counter-cyclical framework for a development-friendly international financial architecture. DESA Working Paper, No. 39. New York: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. June. ST/ESA/2007/DWP/39.
- Grindle, Merilee S. (2010). Social policy in development: coherence and cooperation in the real world. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- Group of Thirty (2009). Financial reform: a framework for financial stability. January. Washington, D.C. См: [www.group30.org/pubs/reformreport.pdf](http://www.group30.org/pubs/reformreport.pdf).
- Hailu, Degol, and John Weeks (2009). Can low-income countries adopt counter-cyclical policies? One pager, No. 92. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth. August. См: [www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager92.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager92.pdf).
- Haque, Irfan ul (2007). Rethinking industrial policy. UNCTAD Discussion Paper, No. 183. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. April.
- Harrison, Ann, and Margaret McMillan (2007). On the links between globalization and poverty. *Journal of Economic Inequality*, vol. 5, No. 1, pp. 123-134.
- Hausmann, Ricardo, and Bailey Klinger (2006). Structural transformation and patterns of comparative advantage in product space. CID Working Paper, No. 128. Cambridge, Massachusetts: Harvard University, Center for International Development.

- Helleiner, Eric (2009). Contemporary reform of global financial governance: implications of and lessons from the past. In *Reforming the International Financial System for Development: Lessons from the Current and Recent Crises in Developing Countries*, Jomo Kwame Sundaram, ed. Washington, D.C.: G-24 Secretariat, pp. 1-24.
- Helleiner, Gerry K. (2005). Panel on donor coordination: framework for holding donors to account. Oxford: Global Economic Governance Programme at University College, University of Oxford. См: [www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Helleiner%20on%20Tanzania.pdf](http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Helleiner%20on%20Tanzania.pdf).
- Herman, Barry, José Antonio Ocampo and Shari Spiegel (2010). The case for a new international reform effort. In *Overcoming Developing Country Debt Crises*, Barry Herman, José Antonio Ocampo and Shari Spiegel, eds. New York: Oxford University Press.
- Holmes, Stephen (1997). What Russia teaches us now: how weak states threaten freedom. *The American Prospect*, vol. 8, No. 33 (July-August), pp. 30-39.
- Honohan, Patrick (2004). Financial development, growth and poverty: how close are the links? World Bank Policy Research Paper, No. 3203. Washington, D.C.: World Bank. February.
- Howell, David R., ed. (2005). *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*. New York: Oxford University Press.
- Hudson Institute, Center for Global Prosperity (2009). *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2009*. Washington, D.C.
- International Labour Organization (1976). *Employment, Growth, and Basic Needs: A One World Problem*. Geneva: International Labour Office.
- \_\_\_\_\_ (1977). *Employment, Growth, and Basic Needs: A One World Problem: The International «Basic Needs Strategy» Against Chronic Poverty*. New York: Praeger.
- \_\_\_\_\_ (2007). Decent work for a fair globalization: broadening and strengthening dialogue. Обзорный документ, подготовленный для форума МОТ по достойной работе в интересах справедливой глобализации, Лиссабон, 31 октября — 2 ноября 2007 года, Женева: Международное бюро труда.
- Jolly, Richard, and others (2004). *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
- Kapur, Devesh, John P. Lewis and Richard Webb (1997). *The World Bank: Its First Half Century, Volume I: History*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kar, Dev, and Devon Cartwright-Smith (2008). Illicit financial flows from developing countries: 2002-2006. Washington, D.C.: Global Financial Integrity, Center for International Policy.
- Kharas, Homi (2008). Measuring the cost of aid volatility. *Wolfensohn Center for Development Working Paper*, No. 3. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kose, M. Ayhan, Eswar S. Prasad and Ashley D. Taylor (2009). Thresholds in the process of international financial integration. NBER Working Paper, No. 14916. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research. April. См: [www.nber.org/papers/w14916](http://www.nber.org/papers/w14916).
- Kose, M. Ayhan, and others (2006). Financial globalization: a reappraisal. IMF Working Paper, No. 06/189. Washington, D.C.: International Monetary Fund. August.

- Kuznets, Simon (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, vol. 45, No. 1 (March), pp. 1-28.
- Laird, Sam (2007). Aid for trade: cool aid or Kool-aid? Документ для обсуждения G-24, № 48, подготовленный для Межправительственной группы двадцати четырех по международным валютно-кредитным вопросам и развитию. Женева: Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию. Ноябрь. См: [www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420076\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420076_en.pdf).
- Lall, Sanjaya (2005). Rethinking industrial strategy: the role of the state in the face of globalization. In *Putting Development First*, Kevin P. Gallagher, ed. London: Zed Books.
- Lamy, Pascal (2009). Climate first, trade second: GATTzilla is long gone. Лекция Симона Рейсмана, организованная Школой международных отношений им. Нормана Патерсона, Университет Карлтона, и Министерством иностранных дел и международной торговли Канады, Оттава, 2 ноября 2009 года. См: <http://www2.carleton.ca/newsroom/speech/pascal-lamy-simon-reisman-lecture/>.
- Lin, Justin Yifu (2009). Policy responses to the global economic crisis. *Development Outreach*, vol. 11, No. 3 (December), pp. 29-33.
- Linnerooth-Bayer, J., and R. Mechler (2007). Insurance against losses from natural disasters in developing countries. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального развития, 2008 год: преодоление экономической незащищенности*.
- Lister, Stephen, and others (2006). Evaluation of general budget support: Uganda country report. A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004. Birmingham, United Kingdom: International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham. См: [www.dfid.gov.uk/Documents/publications/evaluation/gbs-uganda.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/evaluation/gbs-uganda.pdf).
- Lustig, Nora, ed. (1995). *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Maslow, Albert H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, No. 50 (March), pp. 370-396.
- Mason, Edward S., and Robert E. Asher (1973). *The World Bank Since Bretton Woods*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Mayer, Jorg (2008). Policy space: what, for what and where? UNCTAD Discussion Paper, No. 191. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. October.
- Meier, Gerald M., and Dudley Seers, eds. (2001). *Pioneers in Development*. New York: Oxford University Press.
- Memis, Emel (2009). *The Potential for Cooperative Regional Industrial Development Strategies in Asia and the Implications of Emerging China and India*. Policy paper. Colombo: United Nations Development Programme Regional Centre, Asia Pacific Trade and Investment Initiative.
- \_\_\_\_\_, and Manuel F. Montes (2006). Assessing RTAs in the context of the flying geese framework. UNU-CRIS Occasional Paper, No. O-2006/18. Bruges, Belgium: United Nations University and Comparative Regional Integration Studies. См: [www.cris.unu.edu/UNUCRIS-Working-Papers.19.0](http://www.cris.unu.edu/UNUCRIS-Working-Papers.19.0).



- \_\_\_\_\_ (2008). Who's afraid of industrial policy. Discussion paper. Colombo: United Nations Development Programme Regional Centre, Asia Pacific Trade and Investment Initiative.
- Memis, Emel, Manuel F. Montes and Chatrini Weeratunge (2006). Public finance implications of trade policy reforms: Lao PDR case study. Unpublished manuscript. Colombo: United Nations Development Programme Regional Centre. July.
- Mesa-Lago, Carmelo (2007). Social security in Latin America: pension and health care reforms in the last quarter century. *Latin American Research Review*, vol. 42, No. 2, pp. 181-201.
- Milanovic, Branko (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Miroudot, Sebastien, Rainer Lanz and Alexandros Ragoussis (2009). Trade in intermediate goods and services. OECD Trade Policy Working Paper, No. 93. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Mkandawire, Thandika (2010). Aid, development and the State. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- Montes, Manuel F. (1998). *The Currency Crisis in Southeast Asia*. Singapore: Institute of South-east Asian Studies.
- Morduch, Jonathan (1994). Poverty and vulnerability. *The American Economic Review*, vol. 84, No. 2, pp. 221-225.
- \_\_\_\_\_ (1999). The microfinance promise. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, No. 4, pp. 1569-1614.
- Morley, Samuel A., and David Coady (2003). *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Nayyar, Deepak (2010). Reinventing globalization: fair is feasible. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- Nelson, Gerald C., and others (2009). *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*. Food Policy Report. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Ngowi, Daniel (2005). Effects of budgetary process reforms on economic governance: evidence from Tanzania. Dar es Salaam: Economic and Social Research Foundation. June. См: [www.tzonline.org/pdf/effectsofbudgetaryprocessreformsoneconomic.pdf](http://www.tzonline.org/pdf/effectsofbudgetaryprocessreformsoneconomic.pdf).
- Nissanke, Machiko, and Benno Ferrarini (2007). *Assessing the Aid Allocation and Debt Sustainability Framework: Working Towards Incentive Compatible Aid Contracts*. UNU-WIDER Research Paper, No. 2007/33. Helsinki: United Nations University - World Institute for Development Economics Research. June. См: [www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2007/rp2007-33.pdf](http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2007/rp2007-33.pdf).
- North-South Institute (2004). Economic policy choices for poverty reduction. Paper based on Wilton Park Conference 750, West Sussex, United Kingdom, 11-15 June 2004.

- Ocampo, José Antonio (2001). *International Asymmetries and the Design of the International Financial System*. Temas de Coyuntura Serie, No. 15. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean. April. United Nations publication, Sales No. E.01.II.G.70.
- \_\_\_\_\_ (2003). Capital account and counter-cyclical prudential regulation in developing countries. In *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, Ricardo Ffrench-Davis and Stephany Griffith-Jones, eds. London: Palgrave Macmillan, pp. 217-244.
- \_\_\_\_\_ (2008). A broad view of macroeconomic stability. In *The Washington Consensus Reconsidered*, Narcis Serra and Joseph E. Stiglitz, eds. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2009). Special drawing rights and the reform of the global reserve system. In «Reforming the international financial system for development», K. S. Jomo, ed. Washington, D.C.: Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development.
- \_\_\_\_\_ (2010). Rethinking global economic and social governance. *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, No. 1, pp. 1-26.
- \_\_\_\_\_, and Rob Vos (2008). *Uneven Economic Development*. New York: United Nations; London: Zed Books; Hyderabad, India: Orient Longman; and Penang, Malaysia: Third World Network.
- Ocampo, José Antonio, and Mariangela Parra-Lancourt (2010). The terms of trade for commodities since the mid-19th century. *Revista de Historia Económica (Second Series)*, vol. 28, No. 1, pp. 11-43.
- Ocampo, José Antonio, Kwame Sundaram Jomo and Rob Vos (2007). *Growth Divergences: Explaining Differences in Economic Performance*. Penang, Malaysia: Orient Longman, Zed Books and Third World Network.
- Ocampo, José Antonio, and others (2010). The great recession and the developing world. IPD Working Paper. New York: Initiative for Policy Dialogue, Columbia University. 12 April. См: [http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Crisis\\_Complutense%5B1%5D\\_Great\\_Recession.pdf](http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Crisis_Complutense%5B1%5D_Great_Recession.pdf).
- Oliver, Raylynn (1999). Fertility and women's schooling in Ghana. In *The Economics of School Quality Investments in Developing Countries: An Empirical Study of Ghana*, Paul Glewwe, ed. London: Macmillan Press.
- Opschoor, Hans (2010). Policy and financial coherence in the post-Copenhagen climate negotiations. Справочный документ, представленный на двенадцатой сессии Комитета по политике в области развития, Нью-Йорк, 22–26 марта 2010 года. CDP/2010/PLEN/7.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2009). *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. Paris.
- \_\_\_\_\_, Development Co-operation Directorate (DCD-DAC) (2010). Development database on aid from DAC Members: DAC online. См: [www.oecd.org/document/33/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_36661793\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html).

- Ostry, Jonathan D., and others (2010). Capital inflows: the role of controls. IMF Staff Position Note, No. SPN/10/04. Washington, D.C.: Research Department, International Monetary Fund. 19 February.
- Pack, Howard, and Kamal Saggi (2001). The case for industrial policy: a critical survey. London: Department for International Development. См: [www.dfid.gov.uk/pubs/files/itd/industrial-policy.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/itd/industrial-policy.pdf).
- Page, Sheila (2007). The potential impact of the Aid for Trade initiative. Серия документов для обсуждения G-24, № 45, подготовленная для Межправительственной группы двадцати четырех по международным валютно-кредитным вопросам и развитию. Женева: Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию. Апрель. См: [www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420073\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420073_en.pdf).
- Prasad, Eswar, and others (2003). Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence. Washington, D. C: International Monetary Fund. 17 March. См: [www.imf.org/external/np/res/docs/2003/031703.pdf](http://www.imf.org/external/np/res/docs/2003/031703.pdf).
- Pew Center on Global Climate Change (2009). Response of the Pew Center on Global Climate Change to the Committee on Energy and Commerce and its Subcommittee on Energy and Air Quality of the United States House of Representatives on the Climate Change Legislation Design White Paper: Competitiveness Concerns/Engaging Developing Countries. Arlington, Virginia: Pew Center on Global Climate Change. См: [www.pewclimate.org/docUploads/Pew%20Center%20on%20Competitiveness-Developing%20Countries-FINAL.pdf](http://www.pewclimate.org/docUploads/Pew%20Center%20on%20Competitiveness-Developing%20Countries-FINAL.pdf).
- Pritchett, Lant (2001). Where has all the education gone? *World Bank Economic Review*, vol. 15, No. 3, pp. 367-391.
- Public Citizen (2009). Trade agreements cannot be allowed to undermine needed financial service-sector reregulation: to rescue Main Street, we need to curb the WTO. Washington, D.C.: Global Trade Watch program, Public Citizen. См: [www.citizen.org/documents/FinanceReregulationFactSheetFINAL.pdf](http://www.citizen.org/documents/FinanceReregulationFactSheetFINAL.pdf).
- Ravallion, Martin (1997). Can high-inequality developing countries escape absolute poverty. World Bank Policy Research Working Paper, No. 1775. Washington, D.C.: World Bank. June.
- \_\_\_\_\_ (2001). Growth, inequality and poverty: looking beyond averages. *World Development*, vol. 29, No. 11 (November), pp. 1803-1815.
- \_\_\_\_\_, Guarav Datt and Dominique van de Walle (1991). Quantifying absolute poverty in the developing world. *Review of Income and Wealth*, vol. 37, No. 4 (December), pp. 345-361.
- Reinert, Erik S. (2005). Development and social goals: balancing aid and development to prevent «welfare colonialism». *post-autistic Economics Review*, No. 30 (21 March).
- Reinhart, Carmen M., and Kenneth S. Rogoff (2008). Banking crises: an equal opportunity menace. NBER Working Paper, No. 14587. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research. December. См: [www.nber.org/~confer/2009/mes09/rogoff.pdf](http://www.nber.org/~confer/2009/mes09/rogoff.pdf).
- Rodrik, Dani (2002). Feasible globalizations. *CEPR Discussion Paper*, No. 3524. London: Centre for Economic Policy Research. August.

- \_\_\_\_\_ (2004). Industrial policy for the twenty-first century. *CEPR Discussion Paper*, No. 4767. London: Centre for Economic Policy Research. November.
- \_\_\_\_\_ (2007a). Industrial development: some stylized facts and policy directions. In *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*. United Nations publication, Sales No. E.07.II.A.1.
- \_\_\_\_\_ (2007b). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rollo, Jim (2007). The challenge of negotiating RTA's for developing countries: what could the WTO do to help? Документ, представленный на Конференции по многостороннему регионализму, финансируемой и организованной Всемирной торговой организацией — Институт Международных исследований и развития (WTO-HEI) и Центр исследований в области экономической политики, Женева, 10–12 сентября 2007 года.
- Sen, Amartya K. (1973). Poverty, inequality and unemployment: some conceptual issues in measurement. *Economic and Political Weekly*, vol. 8, No. 31/33, pp. 1457-1459.
- Shadlen, Kenneth (2005). Policy space for development in the WTO and beyond: the case of intellectual property rights. Global Development and Environment Institute Working Paper, No. 05-06. Medford, Massachusetts: Tufts University.
- Sharma, Krishnan, and Shari Spiegel (forthcoming). Institutional investor compensation structures and excess risk-taking: lessons from mutual funds and hedge funds. IPD Working Paper. New York: Initiative for Policy Dialogue, Columbia University.
- Singh, Ajit (2002). Competition and competition policy in emerging markets: international and developmental dimensions. Документ для обсуждения G-24, № 18, подготовленный для Межправительственной группы двадцати четырех по международным валютно-кредитным вопросам и развитию. Женева: Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.
- Sobhan, Rehman (1993). *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*. London: Zed Books.
- Standing, Guy (2007). How cash transfers boost work and economic security. DESA Working Paper, No. 58. New York: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. October. ST/ESA/2007/DWP/58.
- Stewart, Frances, and Michael Wang (2003). Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way around? QEH Working Paper, No. 108. Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Stiglitz, Joseph (2003). *Globalization and Its Discontents* New York: W.W. Norton and Company.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Making Globalization Work*. New York: W. W. Norton.
- \_\_\_\_\_, and others (2006). *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*. New York: Oxford University Press.
- Suryahadi, Asep, Sudarno Sumarto and Lant Pritchett (2003). The evolution of poverty during the crisis in Indonesia. SMERU Working Paper. Jakarta: SMERU Research Institute. March.

- Tarp, Finn (2010). Aid effectiveness. Документ представлен на лекции под названием «За и против официальной помощи в целях развития», состоявшейся в Нью-Йорке 19 апреля 2010 года и спонсированной Университетом Организации Объединенных Наций, Отделение Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк.
- Thomas, Duncan (1999). Fertility, education and resources in South Africa. In *Critical Perspectives on Schooling and Fertility in the Developing World*, Caroline H. Bledsoe and others, eds. Washington, D.C.: National Academies Press.
- Toye, John (2010). Development theory and experiences of development: issues for the future. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- United Nations (2002). *Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002*, Sales No. E.02.II.A.7. Chap. I, resolution 1, annex.
- \_\_\_\_\_ (2005). *World Economic and Social Survey 2005: Financing for Development*. Sales No. E.05.II.C.1.
- \_\_\_\_\_ (2006a). *Building Inclusive Financial Sectors for Development*. Sales No. E.06.II.A.3.
- \_\_\_\_\_ (2006b). *World Economic and Social Survey 2006: Diverging Growth and Development*. Sales No. E.06.II.C.1.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Обзор мирового экономического и социального положения, 2007 год: развитие в условиях старения населения мира*. См: [www.un.org/en/development/desa/policy/wess/archive.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/archive.shtml)
- \_\_\_\_\_ (2008). *Обзор мирового экономического и социального положения, 2008 год: преодоление экономической незащищенности*. См: [www.un.org/en/development/desa/policy/wess/archive.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/archive.shtml)
- \_\_\_\_\_ (2009a). *Обзор мирового экономического и социального положения, 2009 год: поощрение развития — без ущерба для экологии нашей планеты*. См: [www.un.org/en/development/desa/policy/wess/archive.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/archive.shtml)
- \_\_\_\_\_ (2009b). *Report on the World Social Situation 2010: Rethinking Poverty*. Sales No. E.09.IV.10.
- \_\_\_\_\_ (2009c). Доклад Целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ, 2009 год: укрепление глобального партнерства в целях развития в период кризиса — Цель развития тысячелетия 8. См: [www.un.org/russian/millennium-goals/mdggapreport09.pdf](http://www.un.org/russian/millennium-goals/mdggapreport09.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2009d). Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. 21 September. См: [www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2010). *World Economic Situation and Prospects 2010*. Sales No. E.10.II.C.2.
- \_\_\_\_\_, Department of Economic and Social Affairs (2008). *National Development Strategies: Policy Notes*. Sales No. E.08.II.A.4.
- \_\_\_\_\_, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2006). *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including that Related to Disaster Management*. Bangkok. Sales No. E.06.II.F.13.

- \_\_\_\_\_ (2010). Regional economic cooperation in Asia: current situation and future prospects. Документ, представленный на семинаре по *Обзору мирового экономического и социального положения, 2010 год*, под названием «К новой парадигме развития? Согласованность в политике в области развития и в международном сотрудничестве», проведенном в Женеве 8 и 9 февраля. См: [www.un.org/esa/policy/wess/wess2010workshop/wess2010\\_escap.pdf](http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2010workshop/wess2010_escap.pdf).
- United Nations, Economic and Social Council (2008). Trends in South-South and triangular development cooperation. Background study for the first biennial high-level Development Cooperation Forum held in New York on 30 June and 1 July 2008. April.
- \_\_\_\_\_ (2010). Доклад Комитета по политике в области развития о его двенадцатой сессии, 22–26 марта 2010 года (E/2010/33, Дополнение № 13).
- United Nations, Economic Commission for Latin American and the Caribbean (2010). Policy coherence and stabilization: rebalancing stabilization and developmental policies in Latin America and the Caribbean. Документ, представленный на семинаре по *Обзору мирового экономического и социального положения, 2010 год*, под названием «К новой парадигме развития? Согласованность в политике в области развития и в международном сотрудничестве», проведенном в Женеве 8 и 9 февраля. См: [www.un.org/esa/policy/wess/wess2010workshop/wess2010\\_eclac.pdf](http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2010workshop/wess2010_eclac.pdf).
- United Nations, General Assembly (2007). Последующая деятельность по итогам Международной конференции по финансированию развития и осуществление ее решений. Доклад Генерального секретаря, 10 августа. A/62/217.
- \_\_\_\_\_ (2009a). Доклад Генерального секретаря о ходе работы над вопросом инновационных источников финансирования развития, 29 июля. A/64/189 и исправления.
- \_\_\_\_\_ (2009b). Итоговый документ Конференции по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития. Резолюция 63/303, приложение, 13 июля.
- United Nations Conference on Trade and Development (2003). *Trade and Development Report, 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. Sales No. E.03.II.D.7.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Trade and Development Report 2006: Global Partnership and National Policies for Development*. Sales No. E.06.II.D.6.
- \_\_\_\_\_ (2009a). *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. Sales No. E.09.II.D.15.
- \_\_\_\_\_ (2009b). *Trade and Development Report 2009: Responding to the Global Crisis—Climate Change Mitigation and Development*. Sales No. E.09.II.D.16.
- United Nations Development Programme (1990). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Millennium Project (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. London: Earthscan.
- United Nations Research Institute for Social Development (2006). Transformative social policy: lessons from UNRISD research. *UNRISD Research and Policy Brief*, No. 5. Geneva.

- Van Arkadie, Brian (2006). Twenty years of economic development in Uganda. Background paper No. 1. In Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Evaluation of Danish Aid to Uganda 1987-2005*, vol. 3, *Background Papers*. London: Mokoro. См: [www.oecd.org/dataoecd/28/62/37894951.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/37894951.pdf).
- van der Hoeven, Rolph (2010). Labour market trends, financial globalization and the current crisis in developing countries. Справочный документ, подготовленный для *Обзора мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития*.
- Van Ginneken, Wouter (2009). Social security and the global socio-economic floor: towards a human rights-based approach. *Global Social Policy*, vol. 9, No. 2, pp. 228-245.
- Vos, Rob (2009). Green or mean: is biofuel production undermining food security? In *Climate Change and Sustainable Development: New Challenges for Poverty Reduction*, Mohamed Salih, ed. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_, and Maritza Cabezas (2006). *Illusions and Disillusions with Pro-Poor Growth: Poverty Reduction Strategies in Bolivia, Honduras and Nicaragua*. SIDA Studies, No. 17. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Vos, Rob, José Antonio Ocampo and Ana Luiza Cortez, eds. (2008). *Ageing and Development*. New York: United Nations; Hyderabad, India: Oriental Longman; and London: Zed Books.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). What strategies are viable for developing countries today? The WTO and the shrinking of development space. In *Putting Development First*, Kevin P. Gallagher, ed. London: Zed Books.
- Williamson, John (1990). What Washington means by policy reform. In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson, ed. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_, ed. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Wood, Bernard, and others (2008). *Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark. July. См: [www.oecd.org/dataoecd/19/9/40888983.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/19/9/40888983.pdf).
- Woods, Ngaire (2000). The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves. *World Development*, vol. 28, No. 5 (May), pp. 823-841.
- World Bank (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2006a). *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, D.C.: World Bank; and New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2006b). *Global Monitoring Report 2006: Millennium Development Goals—Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade, and Governance*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. (2007). Aid architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows. Washington, D.C.: International Development Association. Febru-

ary. CM: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/73449-1172525976405/3492866-1172527584498/Aidarchitecture.pdf>.

World Trade Organization (1994). *Legal Instruments Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, done at Marrakesh on 15 April 1994*. Sales No. GATT/1994-7. Geneva: GATT secretariat.

\_\_\_\_\_ (2001a). Implementation-related issues and concerns: decision of 14 November 2001. WT/MIN(01)/17. Geneva. 20 November.


\_\_\_\_\_ (2001b). Doha WTO Ministerial 2001: briefing notes. CM: [www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/brief\\_e/brief03\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/brief_e/brief03_e.htm).

\_\_\_\_\_ (2005). Doha Work Programme: ministerial declaration adopted on 18 December 2005. WT/MIN(05)/DEC. Geneva. 22 December.

\_\_\_\_\_ (2009a). *International Trade Statistics 2009*. Geneva: World Trade Organization.

\_\_\_\_\_ (2009b). *World Trade Report 2009: Trade Policy Commitments and Contingency Measures*. Geneva.





## *Обзор мирового экономического и социального положения, 2010 год: Переоснащение мирового развития*

Быстрое распространение последствий финансового краха в Соединенных Штатах Америки практически по всему миру стало наглядным свидетельством взаимосвязей в мировой экономике. Финансово-экономический кризис наложился на ряд других кризисов. Стремительный рост цен на продовольствие и энергоресурсы на мировых рынках, которые при этом отличались значительной неустойчивостью, стал свидетельством недостаточного внимания, уделявшегося на протяжении десятилетий сельскохозяйственному производству, и неспособности обуздать рынки энергоресурсов, приобретающие более спекулятивный характер. Изменение климата уже сейчас представляет собой очевидную угрозу, и его последствия начинают ощущаться во многих регионах мира в форме более частых и интенсивных засух и чересчур сильных дождей, что усугубляет другие кризисы.

Эти многочисленные драматические процессы разворачиваются одновременно и выявляют серьезные недостатки в механизмах глобального управления, используемых нами для борьбы с этими явлениями. Хотя горячее желание как можно скорее выйти из экономического кризиса вполне понятно, восстановление «траектории роста» будет означать возврат к неустойчивой модели глобального развития. Для обеспечения долгосрочного будущего процветания во всем мире необходимо осуществить кардинальные реформы механизмов управления мировой экономикой и выработать новую парадигму мирового экономического развития.

Необходимо будет выработать глобальные решения глобальных проблем, а поскольку эти проблемы взаимозависимы, потребуется обеспечить высокую степень согласованности принимаемых мер в области политики на самых разных уровнях, с тем чтобы международное сообщество могло добиться множественных целей, связанных со справедливым и устойчивым глобальным развитием. С учетом сложности глобальных проблем, выработать такие решения будет непросто: для этого потребуются не только кардинально пересмотреть весь подход, но и установить новый баланс между процессами принятия решений на национальном и глобальном уровнях.

Переоснащение глобального развития по этому принципу является основной темой *Обзора мирового экономического и социального положения* в этом году. В Обзоре особо отмечается наличие несогласующихся элементов в международных механизмах официальной помощи в целях развития, международных торговых и финансовых механизмах и системах международных расчетов и представлены варианты решения этих проблем посредством укрепления сотрудничества. Складывающаяся в результате этого повестка дня вполне предсказуемо — и неизбежно — носит чрезвычайно масштабный характер. Однако если она не будет выполнена, издержки, обусловленные разворачивающимися глобальными событиями, окажутся неконтролируемо высокими, что повлечет за собой резкое сокращение международного сотрудничества, возникновение глобальных противоречий и широкое распространение нищеты.

См. также *Обзор мирового экономического и социального положения, 2009 год:  
Поощрение развития — без ущерба для экологии нашей планеты*

Другие публикации этой серии размещены по адресу: [www.un.org/esa/policy/publications/publications.htm](http://www.un.org/esa/policy/publications/publications.htm).