



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/WG.18/2
9 December 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Рабочая группа открытого состава по праву на развитие
Женева, 3-14 февраля 2003 года

Предварительное исследование независимого эксперта по вопросу о праве на развитие г-на Арджуна Сенгупты о воздействии международных экономических и финансовых вопросов на осуществление прав человека, представленное в соответствии с резолюциями 2001/9 и 2002/69 Комиссии

Содержание

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Резюме		2
Введение	1 - 2	3
I. ИМПЕРАТИВ ПРАВА НА РАЗВИТИЕ	3 - 7	3
II. ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ПРАВО НА РАЗВИТИЕ	8 - 20	6
III. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ, ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ТОРГОВЛИ И ПРАВО НА РАЗВИТИЕ	21 - 27	12
IV. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ	28 - 37	15
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	38 - 48	19

Резюме

Настоящий документ является предварительным исследованием независимого эксперта по вопросу о праве на развитие, в котором рассматривается вопрос о том, каким образом международные экономические реалии влияют на реализацию права на развитие. В настоящем докладе охарактеризованы основные черты все более глобализированного мира и их воздействие на процесс осуществления права на развитие, с учетом императивов права на развитие, охарактеризованных в предыдущих докладах эксперта. Приводится краткий анализ характера международной помощи и либерализации торговли и того, в какой степени они соответствуют фактическим потребностям развивающихся стран, особенно когда те стремятся реализовать право на развитие. В этой связи обсуждаются последствия политики интеграции, которую могут стремиться проводить развивающиеся страны в целях сокращения масштабов нищеты и реализации права на развитие, а затем приводятся выводы и рекомендации в отношении модели осуществления права на развитие - договора о развитии, о котором подробно говорилось в предыдущих докладах.

В принципе глобализация расширяет возможности пользования товарами и услугами сверх того, что отдельно взятая страна может произвести собственными силами. Она потенциально повышает способность населения такой страны пользоваться правом на развитие. Однако в докладе сделан вывод, что на практике интеграция развивающихся стран в мировую экономику в общем и целом не привела к улучшению положения с осуществлением права на развитие. Глобализация развивающихся стран не всегда приводила к ускорению экономического роста, но даже если она и приводила, то она не сопровождалась укреплением равенства и социальной справедливости и не всегда способствовала сокращению масштабов нищеты. Для того чтобы сделать возможное реальным, странам необходимо принять соответствующий пакет директивных мер, которые позволили бы сочетать перспективы, открываемые глобальной экономикой, с такой политикой развития, которая позволила бы реализовать все права и основные свободы человека. Подобный подход к планированию политики с позиций права на развитие не противоречит глобализации, а, напротив, позволяет использовать глобализацию ради достижения основных целей развития. В докладе характеризуются некоторые из препятствий, которые необходимо преодолеть в процессе либерализации торговли, с тем чтобы международное экономическое окружение стало более благоприятным для развивающихся стран. В нем отмечается необходимость пристально рассмотреть функционирование Всемирной торговой организации и других торговых механизмов, включая механизм урегулирования споров, с тем чтобы торговая политика и политика либерализации позволяли реализовать процесс развития на основе соблюдения прав человека.

Введение

1. Настоящий документ является предварительным исследованием независимого эксперта по вопросу о праве на развитие, в котором рассматривается вопрос о том, каким образом международные экономические реалии влияют на реализацию права на развитие. Он представляется на рассмотрение Рабочей группы во исполнение резолюций 2001/9 и 2002/69 (пункт 7) Комиссии по правам человека.

2. В разделе I на основе предыдущих докладов независимого эксперта охарактеризованы императивы права на развитие. В разделе II излагаются основные черты все более глобализированного мира и связь этих черт с возможными показателями развития на основе прав. В разделе III кратко описывается характер международной помощи и либерализации торговли и то, в какой степени они соответствуют фактическим потребностям развивающихся стран, особенно когда те стремятся реализовать право на развитие. В разделе IV рассматриваются возможные последствия политики интеграции, которую могут стремиться проводить развивающиеся страны в целях сокращения масштабов нищеты и реализации права на развитие. В заключительном разделе V приводятся некоторые рекомендации относительно модели осуществления права на развитие в рамках договора о развитии, о котором подробнее говорилось в предыдущих докладах независимого эксперта.

I. ИМПЕРАТИВ ПРАВА НА РАЗВИТИЕ

3. В своих предыдущих докладах независимый эксперт подробно рассмотрел сферу охвата и содержание понятия права на развитие¹. Право на развитие было определено в качестве конкретного процесса развития, при котором могут в полном объеме осуществляться все права и основные свободы человека. Это - процесс постепенной поэтапной реализации всех прав, осуществление политики в области развития для реализации этих прав, а также ослабление влияния ресурсных ограничений на осуществление этих прав за счет экономического роста. Право на этот процесс необходимо понимать в качестве составного права, в котором все права осуществляются вместе взаимозависимым и неделимым образом². Неделимость этих прав предполагает, что в том случае, когда нарушается любое из этих прав, нарушается также и составное право на развитие. Независимый эксперт описал этот процесс с точки зрения улучшения "вектора" прав человека, который состоит из различных прав, совместно образующих право на развитие. Реализация права на развитие предполагает улучшение этого вектора путем совершенствования осуществления некоторых или хотя бы одного из этих прав без нарушения каких бы то ни было других. Кроме того, улучшение по линии этого вектора может осуществляться только постепенным образом, поскольку ресурсные ограничения,

которые препятствуют их реализации, сокращаются поэтапно за счет экономического роста, согласующегося с правозащитными нормами³. Таким образом, право на развитие состоит не только в получении плодов развития, несущих более полное осуществление различных прав, но и в самом процессе достижения таких плодов.

4. Реализация права на развитие в качестве процесса поэтапной реализации различных прав вкупе с экономическим ростом на базе будет зависеть от принятия соответствующих директивных мер теми, на ком лежит эта ответственность. Цель этих директивных мер заключалась бы в реализации составляющих прав таким образом, чтобы политика в конкретных отраслях гармонировала бы с надлежащей макроэкономической политикой. Согласно Декларации о праве на развитие ответственными за это сторонами являются прежде всего государства, которым должны оказывать поддержку международное сообщество, международные учреждения, двусторонние доноры, другие правительства и многонациональные корпорации, все из которых несут свои соответствующие обязательства. Государства обязаны формулировать и разрабатывать такую политику в области развития и осуществлять ее в соответствии с правозащитным стандартом недискриминации и участия, подотчетности и гласности в условиях справедливого распределения благ. Международное сообщество должно сотрудничать с государствами, с тем чтобы они могли претворять в жизнь эту политику⁴. Таковы обязательства в отношении деятельности, призванные максимально расширить возможности по реализации права на развитие, и они должны осуществляться всеми сторонами⁵. Поскольку прямого однозначного соответствия между политикой и результатами нет, то выполнение обязательств в отношении деятельности отнюдь не всегда ведет к выполнению обязательств в отношении результатов. В силу непредсказуемостей и неизвестных параметров политика, даже если она подкрепляется наилучшими усилиями, не обязательно приносит полную отдачу, тем более если речь идет об осуществлении позитивных прав, а не о предупреждении нарушений. Однако когда осуществление того или иного права признается в качестве обоснованного требования, долгом государств и международного сообщества является выполнение соответствующего обязательства в отношении деятельности путем принятия политики, которая, вероятнее всего принесет ожидаемый результат для удовлетворения этого требования. Такие меры могут определяться обладателями прав в качестве "метаправ", что возлагает на государства обязанность предоставлять соответствующие средства правовой защиты в случае непринятия таких мер, а на международное сообщество - обязанность сотрудничать с ними в деле осуществления этих мер. Обоснование метаправ вытекает из прав, которые должны выполняться ответственными сторонами, но их осуществления можно требовать точно так же, как и осуществления других прав⁶.

5. В глобализованном мире международные события воздействуют на способность развивающихся стран формулировать и осуществлять политику, направленную на реализацию права на развитие. Кроме того, многое зависит от усилий международного сообщества по оказанию помощи развивающимся странам в этой связи. Можно проанализировать характеристики процесса реализации права на развитие и успешность или безуспешность этих усилий путем оценки положения в области осуществления всех вместе взятых прав и, более конкретно, путем рассмотрения политики по искоренению нищеты - наихудшей формы лишения прав человека - и политики защиты уязвимых групп общества в условиях экономических перемен. Экономическое положение неимущих и уязвимых групп можно рассматривать как с точки зрения уровней их дохода и потребления, так и с точки зрения их возможностей, которые отражаются, в частности, в их доступе к продовольствию, образованию, здравоохранению, жилью, трудоустройству и т.п. В настоящем докладе рассматривается вопрос о том, каким образом государства, которые несут первостепенную ответственность за реализацию права на развитие, способны осуществлять политику по сокращению масштабов нищеты и расширению основных возможностей неимущих и уязвимых групп в условиях продолжающейся глобализации мира.

6. В принципе глобализация расширяет возможности пользования товарами и услугами сверх того, что может произвести сама та или иная страна, таким же образом, как участие в расширяющемся рынке служит интересам отдельных лиц, тем самым потенциально повышая их способность осуществлять право на развитие. Однако, как проанализировано в настоящем докладе, на практике результаты глобализации для большинства развивающихся стран являются иными. Для преобразования этих потенциальных возможностей в реальные странам необходимо будет принять соответствующий комплекс директивных мер.

7. Цель подхода с позиций права на развитие состоит в сочетании возможностей, которые открывает интеграция той или иной страны в глобальную экономику, с политикой в области развития, которая позволяет этой стране осуществлять все права и основные свободы человека и достигать такого процесса экономического роста, который позволяет в условиях равенства и справедливости искоренить нищету, неграмотность, недоедание и болезни, а также обеспечивать защиту маргинализированных и уязвимых групп общества. Открыть свои рынки для глобальной торговли и способствовать привлечению инвестиций недостаточно для достижения этой цели, равно как это не может быть единственной задачей политики в области развития. Необходимо будет осуществлять гораздо более инициативную, более тщательно разработанную и целенаправленную политику, которая позволяет пользоваться преимуществами глобализации и соответствует целям поощрения инициатив национальных

предпринимателей и повышения производительности трудящихся страны. Государство призвано играть активную роль в создании рыночной экономики. Возможности, возникающие в связи с рыночным процессом дополнительного стимулирования и повышения производительности, только помогут в разработке и осуществлении политики в области развития, основанной на правах. Может возникнуть необходимость в определении соответствующей последовательности претворения в жизнь различных элементов политики, в сдерживании темпов открытия экономики для внешнего мира, в регулировании степени воздействия рыночных сил, а также, при необходимости, в эффективном вмешательстве путем государственного обеспечения инфраструктуры и социальных услуг, если рынки не способны их обеспечить. Подход к политике в области развития с позиций права на развитие не противоречит глобализации, а, напротив, позволяет использовать глобализацию во имя достижения этих основных целей развития.

II. ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ПРАВО НА РАЗВИТИЕ

8. В сущности, глобализация означает процесс интеграции отдельных стран в мировую экономику. Этот процесс ускорился за 25 лет после нефтяных кризисов 70-х годов, когда большинство развивающихся стран существенно расширили свое взаимодействие с другими странами, и особенно с промышленно развитыми странами и международными организациями. Масштабы и темпы этого взаимодействия обусловили качественный сдвиг во взаимоотношениях, который привел к существенному подрыву самостоятельности большинства развивающихся стран в плане разработки политики. В условиях глобализации суверенное государство, формулирующее направления своей политики, прежде чем утвердить и осуществлять их, должно было считаться с вероятной реакцией других стран, особенно своих торговых партнеров. Однако на нынешнем этапе ускоренной глобализации ожиданий резко отрицательной реакции может быть достаточно для того, чтобы вынудить иницилирующую страну изменить свою политику или отказаться от нее.

9. Существенная активизация взаимодействия между странами была в основном обусловлена такими двумя факторами: во-первых, техническим прогрессом в сферах транспорта, связи и информации, позволившим сократить издержки сделок, и, во-вторых, снижением барьеров для международной торговли, инвестирования и финансовой деятельности как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах. Это нашло свое отражение в резком увеличении доли валовых торговых потоков - экспорта и импорта вместе взятых - в валовом внутреннем продукте (ВВП) стран с низкими доходами с 1980 года, а также доли прямых иностранных инвестиций в эти страны в валовых капиталовложениях в их основной капитал и в их ВВП. Хотя положение в этой области

существенно различалось от страны к стране, в целом по сравнению с прошлым во всех из них в этот период отмечался значительный рост таких показателей⁷.

10. Вместе с тем статистические данные были менее однозначны в отношении потоков капитала или передачи ресурсов. Впечатляющий рост валового притока капитала имел место в те развивающиеся страны, которые активно участвовали в переживающих бум международных кредитах, вторичном рынке торговли акциями и ценными бумагами, а также в глобальных валютных операциях. Однако, как об этом свидетельствуют данные Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), в 90-х годах средние показатели чистого притока капитала не претерпели каких-либо значительных изменений по сравнению с концом 70-х годов, а это указывает на то, что применительно к развивающимся странам в целом какой-либо значительный рост в передаче ресурсов отсутствовал. Кроме того, в этот период в структуре потоков капитала в этих странах произошел существенный сдвиг. Доля финансовых поступлений по официальной линии в общем притоке капитала в развивающиеся страны резко сократилась, снизившись с более чем 50% в 80-х годах до 20% в 90-х годах, причем увеличение поступлений частного капитала компенсировало сокращение официальной помощи. Если официальная финансовая помощь поступала в основном в бедные развивающиеся страны, то поступления частного капитала приходились на избранную группу развивающихся стран. В 90-е годы получателями свыше 90% чистого притока частного капитала были всего лишь 20 стран, тогда как в 70-е и 80-е годы на долю этих стран приходилось 50% потоков капитала⁸. Увеличение международных финансовых потоков, которым сопровождался ускоренный процесс глобализации, на самом деле не затронуло большинство развивающихся стран, невзирая на то, что расширение внешней торговли, выражавшееся в увеличении как экспорта, так и импорта, а также прямое иностранное инвестирование оказали на них определенное воздействие.

11. Оценка непосредственного воздействия такой глобализации на осуществление права на развитие в этих развивающихся странах является непростым делом. В качестве показателей осуществления права на развитие можно использовать сочетание показателей наличия товаров и услуг, отвечающих различным правам, и соответствующих показателей доступа к этим товарам и услугам, осуществляемого на основе прав (в условиях равенства, недискриминации, участия, отчетности и гласности). Хотя соответствующие показатели доступа с трудом поддаются формулировке, показатели наличия можно извлечь из данных, приведенных в докладах Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) о развитии людского потенциала. По сути, можно охарактеризовать осуществление права на развитие в качестве такого осуществления развития людского потенциала, которое соответствует правозащитным стандартам. Поэтому, если глобализации надлежит оказывать позитивное воздействие на осуществление права на

развитие, то она, как минимум, должна иметь позитивную взаимосвязь с показателем развития человека (ПРЧ) или показателями, составляющими ПРЧ. К сожалению, установить какую-либо такую корреляцию оказалось невозможно. Если брать в качестве показателя интеграции той или иной страны в мировую экономику отношение общего объема торговли к ВВП, какую-либо явную взаимосвязь такого рода обнаружить не удастся.

12. Одним из альтернативных способов оценки воздействия интеграции на право на развитие могла бы стать привязка интеграции к показателям уровня бедности. Учитывая, что бедность является нарушением прав человека, можно использовать показатели, касающиеся сокращения масштабов нищеты, в качестве показателей уровня реализации права на развитие. Однако и в этом случае статистические доказательства любого такого воздействия отнюдь не являются однозначными. В некоторых странах в этот период ускоренной глобализации улучшение показателей интеграции, таких, как отношение объема торговли к ВВП, сопровождалось снижением показателей бедности, измеряемой уровнем дохода. Однако такая взаимосвязь не была универсальной, а корреляция увеличения доходов с сокращением масштабов нищеты не была устойчивой. Очевидно, здесь одновременно действует целый ряд факторов, и их влияние не может быть отделено от последствий международной интеграции. Помимо этого, если измерять уровень бедности показателями потенциального или реального осуществления прав на здоровье, образование, жилище и т.п., то никакой такой взаимосвязи установить невозможно.

13. Воздействие глобализации на сокращение масштабов нищеты, измеряемой уровнем дохода (т.е. числом людей, доходы которых ниже минимального уровня), было бы прямым, если бы глобализация вела к экономическому росту и если бы не отмечалось резкого ухудшения положения с распределением доходов. Но действительно ли более полная интеграция в глобальную экономику автоматически и неизменно приводит к увеличению темпов экономического роста? Ответ на этот вопрос является отрицательным как в теории, так и на практике. Разумеется, в теории существует ясная презумпция того, что более полная интеграция ведет к более активному росту. Как представляется, в интегрированной стране расширяются как производственные возможности, так и возможности потребления, рост конкуренции способствует повышению эффективности, а повышение производительности - более широкому привлечению капиталовложений со стороны как внутренних, так и иностранных инвесторов, что в свою очередь ведет к технологическому прогрессу и еще более быстрому устойчивому росту. Обусловленный статичной эффективностью выигрыш от перераспределения ресурсов в результате расширения экспорта позволяет вкладывать средства в более крупные и дешевые импортные закупки, особенно средств производства, которые уже не нужно производить в своей стране, и оборачивается динамичным выигрышем в плане дополнительного роста.

Но даже в теоретических построениях ни один из этих результатов не является автоматическим и неизменным, если фактически не исходить из зачастую весьма ограниченных допущений относительно равновесия в сфере конкуренции. В лучшем случае можно было бы утверждать, что эти результаты скорее всего будут получены вследствие более полной интеграции страны в глобальную экономику в том случае, если она будет подкрепляться соответствующей политикой¹⁰.

14. На практике применительно к той или иной стране трудно эмпирически установить, что расширение глобализации неизменно приводит к более быстрому экономическому росту. Такие показатели, как увеличение соотношения объема торговли к ВВП, часто обусловлены улучшением общего экономического положения страны в силу параллельного осуществления целого ряда мер, которые не всегда связаны с политикой открытой экономики или либерализации торговли. По замечанию Дэни Родрика, исследования, касающиеся реализации политики открытости, например сокращения среднего уровня тарифных и нетарифных барьеров той или иной страны, не позволяют предположить о существовании какой-либо систематической позитивной взаимосвязи с темпами ее экономического роста. Фактически в годы, предшествовавшие нефтяному кризису 1973 года, темпы экономического роста, составлявшие более 2,5% на душу населения (при существенно высоких темпах прироста населения), отмечались в 42 развивающихся странах, из которых 12 находились в Латинской Америке, 6 - на Ближнем Востоке и в Северной Африке и 15 - в Африке южнее Сахары, хотя они и проводили импортозамещающую политику индустриализации при высоких протекционистских барьерах. Значительные недостатки этой протекционистской политики, даже когда они приводили к негативным показателям добавленной стоимости в ряде отраслей, не могли нивелировать положительных результатов расширения капиталовложений в защищенной среде для экономического роста этих стран¹¹.

15. Наиболее авторитетным исследованием о позитивной взаимосвязи между открытостью или интеграцией в мировую экономику и экономическим ростом является исследование Сакса и Уорнера¹², которые показывают, что в странах с открытой экономикой темпы ежегодного экономического роста были на 2,4 процентных пункта быстрее, чем в странах с закрытой экономикой, что действительно является существенной разницей. Однако в этих странах с открытой экономикой, помимо сокращения торговых барьеров и корректировок обменного курса, претворялся в жизнь целый ряд таких мер политики, как обеспечение макроэкономической стабильности и собственных экономико-географических преимуществ. После выхода в свет исследования Сакса и Уорнера было подготовлено еще несколько серьезных исследований, в которых подтверждалось такое воздействие дополнительных мер. Одним из наиболее всеобъемлющих исследований является исследование Себастьяна Эдварда, в котором используются данные по

93 странам и 9 различных показателей открытости, и делается вывод о том, что более полная открытость приводит к более быстрому экономическому росту, поскольку расширение торговли вынуждает внутренних производителей повышать свою конкурентоспособность и внедрять и разрабатывать новые технологии, причем для достижения всех этих результатов необходима дополнительная благоприятная политика¹³.

16. Доказательства эмпирической взаимосвязи между открытостью и экономическим ростом были хорошо резюмированы Дэни Родриком следующим образом:

"Ни одна страна не развивалась успешно, отгородившись от международной торговли и долгосрочных потоков капитала. Мало каким странам в течение длительных периодов времени удавалось добиваться экономического роста без увеличения доли внешней торговли в их национальном продукте... Но столь же верно и то, что ни одна страна не развивалась, лишь открыв себя для внешней торговли и инвестирования. В случаях успеха ключ состоял в сочетании возможностей, предлагаемых мировыми рынками, с внутренними капиталовложениями и стратегией институционального строительства в целях стимулирования природных инстинктов внутреннего предпринимателя"¹⁴.

17. Что касается распределения дохода, то ряд исследований, в которых использовались результаты обследований домашних хозяйств в различных странах за определенные периоды времени, позволяют предположить, что коэффициент Джини как показатель распределения является относительно устойчивым и изменяется довольно медленно¹⁵. Таким образом, с увеличением среднего дохода на душу населения той или иной страны доходы неимущих должны расти, позволяя некоторым из них выбраться из нищеты. Однако в ряде исследований оспаривалась эмпирическая основа этой взаимосвязи, особенно в контексте глобализации последних нескольких десятилетий. В случае некоторых стран, в зависимости от конкретной политики, которую они проводили в процессе своей интеграции в глобальную экономику, более полная интеграция либо не приводила к их ускоренному экономическому росту, либо сопровождалась усугублением неравенства в распределении дохода, в результате чего увеличивалось число неимущих.

18. Во всеобъемлющем исследовании, проведенном Корниа¹⁶ на основе экометрического анализа динамики доходов в период с 50-х по 90-е годы в 77 странах, где проживало 82% мирового населения и производилось 95% мирового ВВП, измеряемой с точки зрения паритета покупательной способности, оспаривались предположения об увеличении экономического роста в процессе глобализации и стабильности коэффициента Джини, или распределения дохода. Для большинства стран последние 20 лет глобализации были сопряжены с более медленным ростом по сравнению с периодом

1950-1973 годов и с увеличением неравенства. В последующие годы глобализации темпы роста мировой экономики, которые с 1950 по 1973 год составили примерно 5%, оказались существенно ниже этого показателя. До 1973 года темпы роста примерно в 42 странах превысили 2,5% на душу населения. В течение следующего десятилетия такие темпы сохранились только где-то в 12 странах. В странах Ближнего Востока и Латинской Америки, в которых в предыдущий период имел место значительный рост общей производительности факторов производства, в последующий период в среднем стал отмечаться негативный рост. В начале глобализации темпы роста 15 африканских стран, расположенных южнее Сахары, составляли более 2,5% на душу населения. Фактически в этот период и вплоть до начала 80-х годов 6 стран южнее Сахары были в числе развивающихся стран, в которых отмечался самый быстрый рост экономики. Впоследствии рост дохода на душу населения в этих африканских странах неизменно был отрицательным, и только некоторые из них в конце 90-х годов сумели преломить эту тенденцию.

19. В период ускоренной глобализации положение с распределением дохода в большинстве стран ухудшилось по сравнению с периодом, предшествующим середине 70-х годов. Например, в странах - членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в период 50-х и 60-х годов и даже почти до конца 70-х годов устойчиво сокращалось неравенство благодаря неуклонному снижению уровня безработицы, устойчивым заработкам и расширению системы социального обеспечения. Начиная с конца 70-х годов эта тенденция обратилась вспять - вначале в Соединенных Штатах, Соединенном Королевстве, Австралии и Новой Зеландии, а затем постепенно в скандинавских странах, Нидерландах и Италии. Во Франции и в Финляндии произошло выравнивание этой тенденции. С 1989 года неравенство резко возросло в бывшем Советском Союзе и, в меньшей степени, в странах Центральной Европы. В Латинской Америке коэффициенты Джини, которые традиционно были самыми высокими в мире, начали в 70-х годах снижаться в большей части региона, за исключением стран Южного Конуса. Однако в 80-х и 90-х годах неравенство вновь возросло в результате внешних потрясений, рецессии и сокращения доли заработной платы. В странах Африки южнее Сахары основной причиной неравенства был разрыв между сельскими и городскими районами, а в период стагнации или сокращения дохода 80-х годов доходы городского населения снизились больше, чем доходы сельского населения, напоминая процесс "выравнивания по нижнему уровню".

20. Другими словами, исследование Корниа показывает, что в период ускоренной глобализации 80-х и 90-х годов в 45 из 77 рассмотренных стран, представлявших 46,2% мирового населения, отмечался рост неравенства - причем в некоторых из них неуклонный, а в других, включая Соединенные Штаты и Китай, - в U-образной форме.

В 4 странах рост неравенства замедлился, тогда как в 16 странах неравенство реально сократилось. Из этого явствует, что какое-либо единообразное или универсальное соотношение между ростом дохода в стране с глобализированной экономикой и равенством доходов отсутствует, поскольку сказывается влияние конкретных условий в странах и политики, проводимой их правительствами.

III. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ, ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ТОРГОВЛИ И ПРАВО НА РАЗВИТИЕ

21. В числе международных факторов, помимо иностранной помощи, - прямой передачи грантов и концессионных потоков, - чрезвычайно важное значение для реализации права на развитие имеет роль международного сообщества в поощрении торговли и прямых иностранных инвестиций в развивающихся странах. Финансовые поступления, которые получают развивающиеся страны от торговли (экспорта) или прямых иностранных инвестиций, значительно больше, чем поступления по линии зарубежной помощи. За 90-е годы доля экспорта товаров и услуг в ВВП развивающихся стран возросла с 26% в 1990 году до почти 34% в 2000 году. Однако глобальную торговлю отличает высокая степень регламентации, и "игровое поле" отнюдь не является равным. Средний малоимущий человек в развивающейся стране, который продает свои товары и услуги на глобальных рынках, сталкивается с вдвое большими барьерами, чем среднестатистический трудящийся в промышленно развитой стране, где одни сельскохозяйственные субсидии достигают примерно 1 млрд. долларов в день - т.е. более чем в шесть раз превосходят общий объем помощи. Эти барьеры и субсидии с точки зрения утраченных экспортных возможностей развивающихся стран стоят им больше, чем та помощь, в размере 56 млрд. долларов, которую они ежегодно получают¹⁷.

22. Для большинства развивающихся стран наличных имеющихся ресурсов недостаточно, как и недостаточно поступлений иностранного капитала - и концессионного, и какого-либо иного. Объем официальной помощи на цели развития (ОПР) был значительно ниже, чем обязательства, взятые сообществом доноров на различных международных форумах. Таким образом, хотя, к примеру, и существует соглашение, в соответствии с которым международное сообщество (на сессии Генеральной Ассамблеи в 1970 году) пообещало достичь цели выделения 0,7% ВВП на ОПР для развивающихся стран и от 0,15% до 0,2% своего валового национального продукта (ВНП) для наименее развитых стран, только горстка стран хоть как-то приблизились к этой цели. Нынешний объем ОПР, поступающей от промышленно развитых стран, равен только 56 млрд. долл. в год, что составляет всего лишь примерно 0,2% от их ВВП. Если принять во внимание обязательства, взятые на себя руководителями государств на Саммите тысячелетия, то для достижения всех целей

развития, поставленных на Саммите тысячелетия, потребовались бы дополнительные ресурсы в сумме 40-60 млрд. долларов¹⁸. В общей сложности эта сумма составила бы всего лишь около 0,5% от ВВП стран - членов ОЭСР.

23. Одним из важных средств высвобождения ресурсов для процесса развития на основе прав, особенно в тех странах, которые наиболее остро нуждаются в таком процессе, является решение проблемы их задолженности, особенно международному сообществу. Инициативы международных учреждений по сокращению долга берут свое начало в 1996 году, когда была разработана Инициатива в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), которая отличалась от предыдущих усилий по реструктурированию официальной задолженности (Парижский клуб) и тех, которые предпринимались коммерческими кредиторами (Лондон). По состоянию на июль 2002 года¹⁹, пакеты сокращения долга в соответствии с БСВЗ были одобрены для 27 стран²⁰, большинство из которых расположены в Африке, а помощь была предоставлена или намечена к предоставлению в размере свыше 41,5 млрд. долларов. Это эквивалентно почти половине их долгового бремени.

24. Первоначальная стратегия БСВЗ подвергалась критике за ее чрезмерную медлительность и неадекватность с учетом сложности процесса, т.е. страна должна была пройти процедуры не менее чем в двух расширенных фондах структурной перестройки (РФСТ) под надзором ВМФ, для чего требовалось шесть лет. Кроме того, были неудачно определены уровни устойчивости задолженности, высокие пороги (при отношении обслуживания долга к бюджетно-финансовым поступлениям на уровне 25%), и наконец - отсутствовали средства для ее поддержки. В 1999 году с учетом имевшихся недостатков и в интересах предоставления помощи большему числу стран в эту инициативу были внесены изменения. Сердцевиной новой программы стала ее так называемая "ориентированная на рост стратегия", разработанная в документах по стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) страны, которые должны были непосредственно готовиться на основе собственной стратегии страны по сокращению масштабов нищеты. В общем и целом эта инициатива, хотя и имеет чрезвычайно важное значение в краткосрочной и среднесрочной перспективе, сама по себе недостаточна для устранения структурных ограничений, которые препятствуют процессу устойчивого развития на основе прав в соответствующих странах.

25. В период ускоренной глобализации опыт либерализации торговли был в разных регионах различным. Возьмем, к примеру, Африку. Хотя Африка нуждается в расширении импорта средств производства и промежуточных товаров, а также самых разнообразных потребительских товаров, импортные тарифы оставались высокими, в среднем составляя 25%, что более чем в 4 раза превосходит средний показатель для всех

развивающихся стран. Основное ограничение для расширения объема импорта в Африке состоит в нехватке ресурсов для его финансирования, во-первых, в силу того, что рост объемов экспорта из африканских стран был более чем вдвое меньшим, чем из других развивающихся стран, а также в силу жестких бюджетных ограничений, устранить которые способны только программы по облегчению бремени задолженности. Доля стран Африки в мировом экспорте сократилась от 3,9% в 1980 году до 1,5% в 1997 году, что в значительной степени объяснялось протекционизмом промышленно развитых стран по отношению к товарам, экспортируемым из Африки. Если снять все торговые барьеры для экспорта африканских товаров в Канаде, в странах Европейского союза, Японии и Соединенных Штатах, то, по данным исследования Всемирного банка, объем экспорта из стран Африки, не считая нефти, увеличится на 14%²¹. Зачастую в качестве успешных примеров либерализации торговли, сопровождаемой более быстрым ростом и сокращением масштабов нищеты, приводились страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Как отмечает Дэни Родрик, этот успех был обусловлен эффективной стратегией поощрения инвестиций и ростом за счет расширения экспорта, а не либерализацией импорта, которая обычно следует за таким ростом. Например, Корея и Тайвань "защищали внутренние рынки для повышения прибылей, выплачивали щедрые субсидии, поощряли свои фирмы к раскрытию секретов изготовления зарубежных патентованных товаров, а также повышали требования в деятельности, такие, как требования по поводу соотношения между экспортом и импортом и требования к местной доле вводимых ресурсов для иностранных инвесторов (в тех случаях, когда иностранные компании пускали на рынок). В настоящее время все эти стратегии в соответствии с соглашениями ВТО жестко ограничены"²².

26. Либерализация торговли и интеграция в мировые рынки были наиболее широкими в так называемых странах с переходной экономикой. До 1989 года внешняя торговля велась в основном между ними самими в рамках советского блока. Всего лишь около 40% объема внешней торговли в странах Восточной Европы и 10% - в бывшем Советском Союзе приходилось на товарообмен со странами с рыночной экономикой за пределами Советского Союза. В результате отмены государственного регулирования цен, приватизации, институциональных изменений и сокращения государственных субсидий предприятиям резко возросла безработица и значительно сократилось производство, что привело к существенному росту социальных издержек переходного процесса. В странах Восточной Европы снижение реальной заработной платы сдерживалось более успешно, чем спад производства и занятости, но в бывшем Советском Союзе занятость сокращалась более постепенно, чем заработки. Либерализация торговли затронула доходы и способность сохранять эффективность сетей социального обеспечения, за исключением относительно более богатых стран с переходной экономикой за пределами бывшего Советского Союза. Отсутствие сетей социального обеспечения замедлило перестройку

предприятий в странах Содружества Независимых Государств (СНГ), где трудящиеся оставались на старых предприятиях, соглашаясь на меньшую заработную плату. Росла бедность, а перспектива оздоровления экономики отодвигалась все дальше.

27. В Латинской Америке тарифы в среднем уменьшились с 50% в 1985 году до примерно 10% в 1996 году. До реформ нетарифные барьеры затрагивали 38% импорта, а к 1996 году - только 6%. Однако их воздействие на рост и неравенство доходов существенно варьировалось в зависимости от страны. В Бразилии, Венесуэле, Колумбии и Чили увеличилось неравенство в оплате труда. В Мексике после либерализации внешней торговли резко вырос разрыв между заработной платой неквалифицированных трудящихся и оплатой труда квалифицированной рабочей силы. Взаимосвязь между либерализацией торговли и бедностью или ростом четко не прослеживалась, однако в целом отмечался рост неравенства.

IV. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

28. Для разработки соответствующей политики развития в целях реализации права на развитие важно учитывать не только возможности, но и ограничения, с которыми сталкивается страна в процессе более полной интеграции в глобальную экономику. Одно из существенных ограничений рыночной глобализации последних двух десятилетий заключается в том, что в выигрышном положении в этих условиях находятся те, кто обладает более крупным первоначальным капиталом и в большей степени контролирует ресурсы, а это ведет к увеличению неравенства. Это ограничение можно преодолеть путем соответствующего планирования экономической реформы, но без такой реформаторской политики растущее неравенство будет подрывать реализацию права на развитие^{23 24}.

29. Еще одно важное препятствие, возникающее в процессе более полной интеграции страны в мировую рыночную экономику, состоит в появлении жестких ограничений на самостоятельное проведение страной своей политики. Большинство развивающихся стран уже не могут воспользоваться тем набором вариантов политики, который ранее имелся в распоряжении многих ныне промышленно развитых стран на первоначальных этапах их развития или ряда развивающихся стран в годы импортозамещающей индустриализации предыдущего периода глобализации. Теперь, прежде чем они еще только приступают к формулированию своей политики, им необходимо учитывать ее воздействие на экономику других стран в мире и потенциальную реакцию этих стран на такую политику.

30. Например, когда более полная интеграция предполагает либерализацию потоков иностранного капитала и дерегулирование внутреннего финансового сектора наряду со снижением тарифных и нетарифных барьеров, некоторыми из традиционных инструментов макроэкономической политики, такими, как процентные ставки, обменные курсы, налоговые ставки или государственные расходы, необходимо пользоваться гораздо осторожнее, чем в прошлом. Повышение процентных ставок сверх уровня, существующего на мировом рынке, может вызывать крупный приток иностранного капитала, ведущий к понижению обменного курса, утрате конкурентоспособности на международном уровне и увеличению торгового дефицита. Если в результате этого утрачивается доверие к прочности денежной единицы, может начаться бегство капитала, конечным результатом которого может быть финансовый кризис, приводящий к обвалу фондового рынка и экономической депрессии, особенно при отсутствии адекватного регулирования внутреннего финансового рынка. Именно так обстояло дело в случае восточно-азиатского финансового кризиса во второй половине 90-х годов. С другой стороны, понижение процентных ставок ниже уровня мирового рынка может вызывать незамедлительный отток капиталов и, в зависимости от портфелей финансовых учреждений, ускорить кризис. Или же рассмотрим политику в области управления бюджетно-финансовым дефицитом для финансирования государственных инвестиций в целях стимулирования роста или обеспечения развития социального сектора или социального обеспечения неимущих. Если в результате таких мер растет инфляция, происходит перераспределение реальных доходов не в пользу неимущих, а если при этом прогнозируется дальнейший рост инфляции и возникают опасения в отношении девальвации, это может вызывать бегство капитала из страны и резкое сокращение внутренних капиталовложений, ускоряющее финансово-экономический кризис. Аналогичным образом, если установить обменный курс ниже справедливого уровня, как он воспринимается участниками рынка, это будет стимулировать бегство капитала. Если же, напротив, устанавливается слишком высокий обменный курс, увеличение дефицита текущих статей платежного баланса может подрывать доверие к ценности денежной единицы страны, создавая все необходимые условия для кризиса²⁵.

31. Разумеется, каких-либо единообразных предписаний в отношении политики, которую могут проводить все страны в процессе достижения целей развития, не существует. Инструментарий макроэкономической политики должен разрабатываться в соответствии с конкретными экономическими условиями той или иной страны. Помимо этого директивные меры, которые затрагивают различные аспекты хозяйственной деятельности, необходимо применять в качестве единого пакета или программы реформ, с тем чтобы они подкрепляли друг друга в процессе реализации результатов развития.

32. Фактически в 90-х годах, когда макроэкономический кризис подтолкнул ряд стран в Латинской Америке и в Африке к МВФ и Всемирному банку, они были вынуждены для получения помощи принять всеобъемлющие программы реформ в целях структурной перестройки, которая сочетала в себе директивные меры в ряде областей, а не только была направлена на решение бюджетно-финансовых проблем и проблем платежного баланса, как это практиковалось в соответствии с предыдущими программами Фонда. На практике это означало начало процесса интеграции этих стран в мировую экономику, который вскоре охватил большинство развивающихся стран. В деталях эти программы различались от страны к стране: некоторые из них предполагали снижение налогов, а другие - их повышение; одни из них предусматривали сокращение реальной заработной платы, а другие допускали ее увеличение. Однако с точки зрения широкой политики все они сочетали в себе корректировку обменного курса, сокращение государственных расходов, реформы налогообложения, предусматривавшие снижение ставок, но расширение налоговой базы, либерализацию внешней торговли и инвестирования, отмену контроля над ценами и дерегулирование финансовой системы. В этом в сущности и состояли директивные меры, предполагавшиеся в этом так называемом Вашингтонском консенсусе.

33. К настоящему времени издано достаточно много работ, в которых эти меры структурной перестройки подвергаются критике²⁶. Попытки оценить эмпирически воздействие этих программ на экономическую эффективность стран, принимающих эти директивные меры, будь то с точки зрения экономического роста, сокращения масштабов нищеты, или даже улучшения в бюджетно-финансовой сфере или устранения перекосов в платежном балансе - не приводили к одинаковым результатам, поскольку весьма непросто установить причинную взаимосвязь между многими переменными факторами, действующими в разных направлениях и в разное время, не впадая в логические ошибки. Однако исходя из некоторых исследований, проведенных как сотрудниками МВФ, так и внешними экспертами, включая доклад Ботчвея²⁷, можно утверждать, что, хотя оспаривать содержание этих программ или директивных мер довольно затруднительно, их результаты в сущности зависели от адекватности планирования и программирования и создания необходимых институциональных механизмов для решения проблем тех групп населения, на которые они могут оказывать негативное воздействие. Например, в ряде стран с большими дефицитами, когда отмена регулирования финансового сектора предшествовала внедрению мер стабилизации, резко возросли процентные ставки, тем самым сокращая частное инвестирование и возлагая на правительство дополнительное бремя процентных издержек, что приводило к увеличению фискального дефицита. В некоторых странах конвертируемость по счетам движения капитала и либерализация процентных ставок были внедрены до сокращения темпов инфляции. Резкое повышение уровня цен, помимо новых опасений по поводу роста инфляции, привело к сокращению

реальной стоимости поступлений в государственный бюджет, а попытки правительства сократить государственные расходы вызвали коллапс программ социального развития.

34. Иногда структурные реформы в экономике должны предшествовать ее либерализации. Отмена контроля над ценами или субсидий на ресурсы производства может приводить к росту цен на некоторые продукты, но не может вести к диверсификации производства, если в результате структурных реформ уже не была расширена транспортная сеть и уже не была предоставлена институциональная поддержка доступу к кредитованию и расширяющимся рынкам. Аналогичным образом либерализация торговли, которая в конечном счете может быть весьма благотворной, по-видимому, должна проводиться поэтапно, особенно когда способность новых отраслей поставлять товары на экспорт намного меньше сокращения производства в отраслях, которые ранее пользовались защитой.

35. Одним из главных оснований для критики такой политики перестройки является то, что чрезмерный упор в большинстве программ на экономию бюджетных средств во многих случаях приводил к урезанию государственных расходов, особенно на цели здравоохранения, образования и других социальных услуг²⁸. Хотя, по-видимому, невозможно с полной уверенностью утверждать, что именно из-за сокращения таких расходов ухудшались социальные показатели, росла бедность или снижался экономический рост, поскольку в экономике этих стран имелись другие серьезные диспропорции, любая программа в области стимулирования роста и социального развития уже на раннем этапе развития страны должна предусматривать эффективное и экономически целесообразное увеличение государственных расходов. По сути, такое увеличение государственных расходов должно лежать в основе любой программы по реализации права на развитие.

36. Хотя МВФ и Всемирный банк в целом руководили развивающимися странами в деле разработки и осуществления такой макроэкономической политики, в настоящее время правила, регламентирующие международную торговлю, устанавливаются и контролируются ВТО. Эти правила являются гораздо более всеобъемлющими и строгими, чем предыдущее Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), и вводят жесткие ограничения на самостоятельную политику большинства развивающихся стран. Ранее многие развивающиеся страны точно так же, как это делали нынешние промышленно развитые страны на сопоставимом этапе своего развития, применяли тарифы, квоты и целевое субсидирование секторов, а также стратегически наращивали свои сравнительные преимущества и развивали свою промышленность. Они уже не могут делать этого, как и не могут повышать доходность экспортного сектора путем выделения льготных кредитов или иностранной валюты, поскольку фактический обменный курс

должен быть одинаковым для экспорта и импорта и одинаково применяться во всех секторах. Предоставление экспортерам монополии на внутренних рынках повлекло бы за собой возбуждение антидемпинговых процедур. Режим ВТО, регулирующий права интеллектуальной собственности, может сдерживать развитие технологического потенциала страны и повышать издержки ввода в производственный процесс технологоемких ресурсов. Предлагаемое многостороннее соглашение по инвестициям (МСИ) также ограничивало бы возможности развивающихся стран в плане заключения сделок с многосторонними учреждениями²⁹.

37. Фактически, следуя правилам игры ВТО, предполагающим выравнивание внутренних и международных цен, которые извне навязываются большинству развивающихся стран, развивающиеся страны утрачивают важную маневренность с точки зрения микроэкономической политики, затрагивающей относительные цены и, следовательно, внутреннее распределение ресурсов. Роль мер налоговой политики также становится ограниченной, поскольку их широкое применение приводило бы к искажению относительных цен на товары, услуги и факторы производства по сравнению с международными ценами. Поэтому в большинстве случаев программы налоговой реформы являются составной частью политики перестройки, и общая тенденция состояла в сокращении ставок как прямых, так и косвенных налогов. В результате у развивающихся стран, проводящих политику интеграции в мировую экономику, не оставалось иного выбора, кроме макроэкономической политики, состоящей в девальвации обменного курса, изменении процентных ставок и введении ограничений на заработную плату - и все это в пределах ограничений, налагаемых мировым рынком. Единственным инструментом, которым эти страны все еще могут пользоваться с определенной степенью гибкости, являются государственные расходы, при условии наличия возможности их надлежащего финансирования. Они могут использоваться в качестве катализатора частного инвестирования, поощрения социальных капиталовложений на цели образования, здравоохранения, развития сельских районов и инфраструктуры, которые не являются привлекательными для частных инвесторов, и для укрепления систем социального обеспечения. Но в условиях глобализированной экономики проблемы финансирования, устанавливая предел устойчивости дефицита государственного сектора и роста поступлений от налогообложения, особенно при повсеместном сокращении импортных тарифов, налагают ограничения на объем таких государственных расходов.

V. ВЫВОД И РЕКОМЕНДАЦИИ

38. В свете рассмотренного выше воздействия международных событий в отмечающийся в последнее время период ускоренной глобализации можно сделать следующие выводы. Во-первых, перспективы, которые открывают перед

развивающимися странами глобализация и интеграция в мировую экономику, в общем и целом не привели к улучшению положения с осуществлением права на развитие. Это право предполагает процесс развития с обеспечением широкого участия в равноправном и справедливом процессе экономического роста, сопровождаемого постепенной реализацией всех признанных прав человека. Оно предусматривает развитие людского потенциала сообразно с правозащитными нормами и принципами. Растущая глобализация развивающихся стран не всегда оборачивалась увеличением темпов экономического роста, но где оно все же происходило, она не сопровождалась укреплением равенства и социальной справедливости и даже не всегда способствовала сокращению масштабов нищеты, являющейся наихудшей формой лишения прав человека. Отсутствовала какая-либо систематическая связь этого процесса с дальнейшим развитием людского потенциала, которое, когда оно проводится на основе прав, может рассматриваться как отражение права на развитие.

39. Во-вторых, этого не происходило в силу того, что соответствующие меры политики по реализации права на развитие применялись лишь в редких случаях. Сторонники подхода с позиций права на развитие не отрицают, что глобализация и сопряженная с ней либерализация рыночных сил, торговли и инвестиционных потоков открывают для развивающихся стран широкие возможности. Так, увеличение потенциала в плане расширения границ производства и потребления и устойчивый рост должны облегчать реализацию права на развитие. И действительно, пример некоторых стран, которые, воспользовавшись этими возможностями, увеличили темпы своего экономического роста и даже сократили масштабы нищеты, наглядно показывает, что, внеся определенные улучшения в свою политику и свои институциональные рамки, можно многого достичь на пути реализации права на развитие. Опыт других стран также показывает, что неадекватная реализация некоторых прав могла быть частично обусловлена ошибками в политике. Единственное однозначное заключение, к которому мы можем прийти, состоит в том, что сама по себе или только одна глобализация не обеспечивает осуществление прав, которые предполагает процесс реализации права на развитие.

40. В-третьих, при разработке и осуществлении соответствующей политики следует четко наметить цели реализации процесса развития на основе прав. Либерализация торговли, дерегулирование или глобализация - не самоцель, а средство достижения цели развития на основе прав. Поэтому между ними можно выбирать, их можно выстраивать по времени и месту и дополнять ранее принятыми мерами политики. Но между установлением последовательности действий и их извращением есть большая разница, и необходимо тщательно следить за тем, чтобы не вносить перекосы, которые нивелируют благотворное воздействие этой политики. Например, либерализация торговли предполагает растущее выравнивание внутренних и международных цен, и

программирование и поэтапное осуществление этого процесса отнюдь не означает возврата к протекционизму³⁰. Аналогичным образом дерегулирование рыночных сил не должно уступать расширению вмешательства и искажению воздействия этих сил по той причине, что отмена регулирования может в конкретных случаях не срабатывать. Необходимо изыскивать дополнительные меры для укрепления процесса дерегулирования, с тем чтобы он приносил желаемые результаты.

41. В-четвертых, согласно разработкам независимого эксперта в его предыдущих докладах реализация права на развитие предполагает выполнение государствами, международным сообществом и другими субъектами обязательств по осуществлению соответствующей политики в области развития. Такая политика должна увязываться с конкретными условиями, в которых она применяется, и при ее осуществлении в рамках глобализации необходимо учитывать ограничения, налагаемые этими рамками, с тем чтобы достичь максимальных выгод и не сдерживать этот процесс. Неприятие глобализации означало бы отказ от таких возможностей и, безусловно, было бы худшим выбором по сравнению с политикой, которая проводится с учетом ограничений и направлена на максимизацию осуществления права на развитие.

42. В-пятых, подход с позиций права на развитие позволяет утверждать, что практически возможно разработать и осуществлять политику в области развития, при которой возможно осуществление права на развитие с одновременным учетом ограничений процесса глобализации и максимальном использовании имеющихся возможностей. Такую политику следует проводить на основе комплексной программы осуществления различных директивных мер по реализации индивидуальных прав (на продовольствие, здравоохранение, образование, труд, социальное обеспечение и т.п.) вкупе с мерами по достижению устойчивого и основанного на участии экономического роста в условиях равенства. Опыт политики перестройки и экономических реформ, которые проводятся многими развивающимися странами, явно свидетельствует в пользу основной логики политики в области права на развитие, построенной на взаимозависимости и взаимосвязи между различными мерами по реализации различных целей.

43. В подходе с позиций права на развитие четко изложены обязательства ответственных сторон, особенно государств - членов международного сообщества. Когда какая-либо страна осуществляет право на процесс развития, обязательство международного сообщества способствовать этому приобретает первостепенное значение. Прежде всего государства должны обеспечить скорейшее возможное устранение протекционистских барьеров, существующих в их странах в отношении экспорта из развивающихся стран. По замечанию ведущего экономиста Всемирного банка Ника

Стерна, сделанному им во время представления совместного исследования МВФ и Всемирного банка по вопросу о доступе экспорта из развивающихся стран на рынок³¹, "расширение доступа развивающихся стран к рынку является одним из наиболее важных шагов, которые могут сделать богатые страны в деле борьбы с глобальной бедностью. Лицемерно предлагать бедным странам открыть свои рынки, в то же время вводя протекционистские меры в угоду интересам определенных кругов в богатых странах. Богатые страны должны подавать здесь пример".

44. В нижеследующих пунктах независимый эксперт резюмирует некоторые из препятствий, которые, как отмечается в исследовании, требуется преодолеть, особенно в области торговли товарами, текстильными изделиями и одеждой и в области сельского хозяйства:

а) рост благосостояния в результате ликвидации барьеров в торговле товарами - как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах - оценивается в размерах от 250 до 620 млрд. долл. США в год, при этом примерно от одной трети до половины этой суммы приходилось бы на развивающиеся страны. Согласно аналитическим подсчетам Всемирного банка, более быстрый рост, сопряженный с глобальным снижением протекционистских барьеров, позволил бы к 2015 году сократить число людей, живущих в условиях нищеты, на 13%;

б) от 6% до 14% тарифных позиций "стран четверки" (Европейский союз, Канада, Соединенные Штаты и Япония) подвержены "тарифным пикам". В Канаде и Соединенных Штатах тарифные пики приходятся в основном на текстильные изделия и одежду; в ЕС и Японии - на сельское хозяйство, продукты питания и обувь. Такая схема протекционизма создает барьеры для стран, делающих свои первые шаги вверх по технологической лестнице. Воздействие этих тарифов усугубляется субсидированием в странах ОЭСР сельского хозяйства (которое снижает мировые цены на сырьевые товары и повышает их волатильность), сохраняющимися квотами в торговле текстильными изделиями и одеждой, а также высокими барьерами в торговле между развивающимися странами;

с) примерно три четверти малоимущих в мире по-прежнему проживают в сельских районах, обеспечивая свое существование за счет сельского хозяйства. Экспортируя сельскохозяйственные товары в страны ОЭСР, они сталкиваются с тарифами, которые в десять и больше раз превышают такие тарифы на экспорт между странами ОЭСР. В 2001 году сельское хозяйство стран ОЭСР получило поддержку, включая субсидии, в сумме 311 млрд. долл. США, или в размере 1,3% ВВП. Большая часть этой поддержки направляется на увеличение объемов производства, что

способствует перепроизводству товаров, конкурирующих за рынки с продуктами фермеров развивающихся стран;

d) сельскохозяйственная либерализация как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах, вероятно, будет иметь долгосрочные динамичные последствия для производства и торговли развивающихся стран. По-видимому, только лишь статичные выгоды ежегодно будут составлять порядка 30 млрд. долл. США в виде дохода и 120 млрд. долл. США в виде поступлений от экспорта;

e) на развивающиеся страны приходится примерно 50% мирового экспорта текстильных изделий и 70% мирового экспорта одежды. Ряд стран стали в значительной степени зависеть от этого экспорта. Как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах тарифные барьеры намного превышают те, которые существуют в отношении других готовых изделий. Несмотря на международное соглашение о поэтапной отмене квот в торговле текстильными изделиями и одеждой, подавляющее большинство таких квот все еще действует. В конце периода осуществления, приходящегося на начало 2005 года, бремя отмены квот Канадой, ЕС и Соединенными Штатами окажет резкое воздействие, вынуждающее к перестройке, поскольку квоты защищают менее конкурентоспособных поставщиков как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах;

f) в развивающихся странах барьеры, мешающие экспорту трудоемких товаров, замедляют процесс создания новых рабочих мест. Согласно оценкам, ограничения, введенные промышленно развитыми странами на торговлю текстильными изделиями и одеждой, помешали созданию в развивающихся странах многим более 20 млн. рабочих мест, которое во многих случаях стало бы одним из шагов по сокращению масштабов нищеты в сельских районах;

g) в последние годы применение антидемпинговых мер получает все более широкое распространение при возросшей активности развивающихся стран. Существует угроза усиления этой тенденции по мере сокращения статутного протекционизма. Помимо этого, быстрыми темпами растут технические барьеры, включая стандарты, касающиеся гигиены труда, техники безопасности и качества продукции, и многие развивающиеся страны плохо готовы к возникающим в связи с ними сложностям и издержкам;

h) большинство развивающихся стран пользуются преференциальным доступом к рынкам промышленно развитых стран посредством схем Всеобщей системы преференций (ВСП), но льготы зачастую ограничены. Преференциальные льготы являются меньшими

для "чувствительных" к конкуренции продуктов, которые к тому же лучше всего защищены. Использование схем ВСП остается на довольно низком уровне, что отчасти объясняется ограничительными правилами происхождения или социальными и экологическими требованиями.

45. Помимо принятия мер для преодоления этих недостатков, необходимо тщательно рассмотреть функционирование ВТО и других торговых механизмов - Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТАПИС), Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) и МСИ, а также "гарантий" особого и преференциального режима для бедных стран и механизма урегулирования споров, - с тем чтобы политика в области торговли и либерализации способствовала реализации процесса развития на основе прав. С этой целью необходимо создать группу экспертов в составе специалистов и экспертов ВТО и Комиссии по правам человека. Если будет принято такое решение, то независимый эксперт готов представить документ о позиции по этому вопросу на рассмотрение группы экспертов, с тем чтобы помочь перенести обсуждение с этапа формирования базы поддержки на этап выработки конкретных предложений относительно действий.

46. По-видимому, формулирование плана или программы политики в области развития на основе анализа, содержащегося в предыдущих докладах независимого эксперта, входило бы в обязанность государств. Вначале можно было бы рассмотреть проблемы сокращения масштабов нищеты как с точки зрения роста дохода, так и повышения потенциала, и наметить цели для реализации некоторых из тех прав, которые могут иметь приоритетное значение для той или иной страны, без нарушения любых других прав. Однако такую политику следует проводить в рамках устойчивого экономического роста при сокращении неравенства и укреплении социальной справедливости.

47. Помимо различных элементов макроэкономической политики, реформы налогообложения и рыночных реформ, а также благоприятных институциональных изменений, наиболее важным инструментом политики, по всей видимости, являются государственные капиталовложения и расходы. Эти инструменты должны, не вытесняя частного инвестирования, использоваться в целях направления и привлечения и, когда это необходимо, дополнения внутреннего и зарубежного инвестирования в секторы и сферы, затрагивающие жизнь большинства неимущих, чьи доходы и возможности должны устойчиво повышаться путем обеспечения их полномасштабного и эффективного участия в производственном процессе. Кроме того, такие государственные расходы должны дополнять директивные меры по удовлетворению потребностей уязвимых групп населения, на которых эти реформы могут оказывать неблагоприятное воздействие.

Деятельность этих страховочных сетей социального обеспечения должна сопровождать меры, вносящие изменения в структуру производства.

Вставка 1 - Четыре основных элемента права на развитие - договора о развитии (ПНР-ДР)

Существуют четыре основных элемента модели ПНР-ДР:

Программа развития на основе правозащитного подхода - Подход с позиций развития в рамках скоординированной политики по постепенной реализации всех прав человека и процесса экономического роста в условиях равенства и справедливости. Он основан на правозащитных принципах, что предполагает процесс, характерными чертами которого являются равенство, недискриминация, участие, отчетность и транспарентность.

Сокращение масштабов нищеты и показатели социального развития - Система определения соответствующих показателей и критериев для отслеживания положения с осуществлением каждого из прав, а также создание механизма для оценки взаимодействия между показателями.

Договоры о развитии - Договор о развитии есть механизм для обеспечения признания всеми заинтересованными участниками "взаимности обязательств" в таком виде, чтобы обязательство развивающихся стран осуществлять правозащитные программы сочеталось со взаимными обязательствами международного сообщества сотрудничать в целях содействия осуществлению этих программ.

Механизмы мониторинга - Механизм мониторинга осуществления права на развитие должен проводить оценку осуществления различных прав как на индивидуальной основе, так и в комплексе. Договор о развитии является одним из предлагаемых международных механизмов (отдельно от договорных органов), призванных содействовать осуществлению права на развитие, а также финансированию конкретных мероприятий.

48. С тем чтобы соответствовать требованиям правозащитного подхода, эта политика должна осуществляться в условиях надлежащего государственного управления, отчетности и транспарентности и предусматривать расширение возможностей бенефициаров, особенно женщин и лиц, подвергающихся дискриминации, через процесс участия в развитии. Независимый эксперт предложил осуществлять все это в рамках договора о развитии таким образом, чтобы в тех случаях, когда та или иная развивающаяся страна формулирует такую программу и добросовестно стремится к ее осуществлению, международное сообщество несло бы обязательство по сотрудничеству с

этой страной, предоставляя всю помощь и проводя такую политику, которая может оказаться необходимой для того, чтобы эта страна могла осуществлять программу. Например, когда считается, что основным механизмом осуществления этой программы является увеличение государственных расходов, международное сообщество должно обеспечивать его полномасштабное финансирование. Если стратегии по сокращению масштабов нищеты надлежащим образом корректируются для осуществления права на развитие, то международное сообщество должно быть готово к увеличению поступлений от финансовых учреждений для полномасштабной реализации этих программ. Если экономические реформы или программы перестройки принимаются той или иной страной в целях интеграции в глобальную экономику в рамках осуществления права на развитие, то международное сообщество должно брать на себя ответственность за устранение препятствий, мешающих решению проблем этой страны в области торговли, задолженности и финансовой реструктуризации.

Примечания

¹ Первый доклад: E/CN.4/1999/WG.18/2; второй доклад: A/55/306; третий доклад: E/CN.4/2001/WG.18/2; четвертый доклад: E/CN.4/2002/WG.18/2; пятый доклад: E/CN.4/2002/WG.18/6. С этими докладами можно ознакомиться по адресу: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mdev.htm>.

² Оно в основном включает права, перечисленные в таких международно признанных договорах, как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП).

³ Рост, который облегчает реализацию всех составляющих прав и основан на правозащитном подходе или соответствует правозащитным нормам, должен характеризоваться равноправием, недискриминацией, участием и осуществляться в условиях отчетности и гласности. Логическое обоснование включения такого процесса экономического роста, основанного на правозащитных принципах, в качестве элемента вектора права на развитие было приведено в пятом докладе. Поскольку реализация любого права связана с более полным обеспечением определенных товаров и услуг, которые необходимы для осуществления этого права, а также с более широким, равноправным и недискриминационным доступом, который обеспечивается путем государственных мер и проведения соответствующей политики, - а это требует ресурсов, - устойчивая реализация всех прав без нарушения какого-либо права обуславливает необходимость в увеличении объема этих ресурсов или в экономическом росте. Сам по себе экономический рост должен осуществляться таким образом, чтобы это соответствовало правозащитным стандартам. В этом смысле право на развитие является

правом на процесс поэтапной реализации всех различных прав наряду с процессом экономического роста, основанного на правозащитных принципах.

⁴ Пункт 3 статьи 3 Декларации о праве на развитие (ДПР) гласит следующее: "Государства должны сотрудничать друг с другом в обеспечении развития и устранении препятствий на его пути. Государства должны осуществлять свои права и выполнять свои обязанности таким образом, чтобы содействовать установлению нового международного экономического порядка, основанного на суверенном равенстве, взаимозависимости, взаимной заинтересованности и сотрудничестве между всеми государствами, а также поощрять соблюдение и осуществление прав человека".

⁵ Guy S. Goodwin-Gill, "Obligations of Conduct and Result", in Philip Alston and Katarina Tomasevski (eds.), *The Right to Food*, Boston, Martinus Nijhoff, 1985, pp. 111-118.

⁶ См. Amartya Sen, "The Right Not to Be Hungry", in Philip Alston and Katarina Tomasevski (eds.), *The Rights to Food*, SIM, The Netherlands, 1984.

⁷ См. ЮНКТАД: *Доклад о торговле и развитии за 1999 год*, World Bank, *World Development Report 1999*, IMF, *World Economic Outlook 1999*.

⁸ Servass Storm and C.W.M. Naastepad, "Globalization and Economic Development", in *Essays in Honour of J. George Wardensburg*, Edward Elgar, Erasmus University, Rotterdam, 2002.

⁹ В одном из исследований организации "Оксфам" предполагалось, что в среднем каждый процентный пункт экономического роста соответствует сокращению масштабов нищеты на 3% в Восточной Азии, немногим более чем на 1% в странах Африки южнее Сахары, но менее чем на 1% в Латинской Америке. Oxfam International, "Growth with equity: an agenda for poverty reduction", 1997.

¹⁰ Теоретическая литература, посвященная этому вопросу, обширна и хорошо известна. Однако с наиболее удачным освещением важности политики в установлении динамического равновесия можно ознакомиться в недавно опубликованной лекции на тему зависимости от прошлого, прочитанной известным экономистом, покойным профессором Сухамой Чакраварти, в Эразмском университете в апреле 1990 года. [Опубликована в Storm and Naastepad, указ. соч.] Он разрабатывает фундаментальное предположение динамической системы Рагнера Фриша, в которой равновесие изначально предполагает, что процесс перестройки, вызванной какими-либо потрясениями, усиленно стремится к затуханию и быстрому достижению нового равновесия, без какого-либо

соотношения с временем, которое занимает такая перестройка. Однако в реальной жизни даже в устойчиво динамической системе такие процессы перестройки затухают медленно, и поэтому то, что происходит в ходе процесса, влияет на конечный результат. Чакраварти отмечает, что капиталистическая система в своем реагировании на экзогенные изменения ни приходит к равновесию, ни разрушается. Напротив, она выживает, трансформируя свою структуру с течением времени. То, будет ли новая структура стабильной, будет зависеть от осуществляемой политики, которая в значительной степени будет зависеть от первоначальных условий, или будет "зависимой от пути". Такая "зависимость от пути" будет исключать любое универсально оптимальное вмешательство правительства. Учитывая первоначальные условия и прошлую историю, в результате которой создаются эти условия в той или иной стране, для достижения результатов будет разрабатываться комплекс директивных мер - или "коридор" - из которых, возможно, необходимо будет выбрать "оптимальные". Другими словами, одинаковые внешние потрясения могут порождать различную политику перестройки в разных странах в зависимости от состояния их развития, институтов и истории. Поэтому характер политического реагирования по необходимости будет различным и не будет приводить к единообразным результатам.

¹¹ Dani Rodrik, *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, John of Kennedy School of Government, Harvard University, July 2001.

¹² Jeffrey Sachs and Andrew Warner, "Economic reform and the process of global integration", *Brookings Papers on Economic Activities*, 1995.

¹³ В исследовании Эдварда также отмечается, что страны с высокими уровнями торговых дисбалансов отличались замедленным экономическим ростом, что имеет существенное значение при формулировании политики той или иной страны в области развития. Здесь можно напомнить, что согласно подходу с позиций права на развитие общая политика страны в области развития должна гармонично сочетать директивные меры по реализации всех различных прав в контексте процесса развития и экономического роста. Среди этих директивных мер предпочтительными в рамках реализации права на развитие являются те из них, которые меньше всего порождают торговые дисбалансы.

¹⁴ Rodrik, *op. cit.*

¹⁵ Одно из первых исследований см. в Klaus Deininger and Lyn Squire, "A new data set measuring income inequality", *The World Bank Economic Review*, vol. 10, No. 3, 1996.

¹⁶ G.A. Cornia, "Liberalization, globalization and income distribution", United Nations University, World Institute for Development Economic Research (WIDER), working paper No. 157, March 1999.

¹⁷ UNDP, *Human Development Report 2002*.

¹⁸ Там же.

¹⁹ HIPC Initiative: Status of Country Cases Considered under the Initiative, July 2002 at: www.worldbank.org/hipc/progress-to-date.

²⁰ Предварительный документ по БСВЗ был выпущен в отношении Демократической Республики Конго.

²¹ Global Poverty Report, 2001, prepared for the G-8 Genoa Summit, July 2001, by the World Bank, IMF and the regional development teams.

²² Rodrik, *op. cit.*

²³ Наличие таких ограничений не является несовместимым с отмечающейся время от времени в коэффициенте Джини статистической и долгосрочной стабильностью, поскольку данные обзора положения домашних хозяйств даже при их достоверности, как правило, поступают в распоряжение только в определенные промежутки времени. Далее, если глобализация на этом первоначальном этапе затрагивает население лишь в какой-то его части таким образом, что средний показатель неравенства не является высоким для страны в целом, или если дополнительные директивные меры или механизмы социальной защиты компенсируют ухудшение положения в области распределения, то наблюдаемый коэффициент Джини может не варьироваться в такой большой степени.

²⁴ Исходя из теоремы Столпера-Самуэльсона допускается, что либерализация торговли будет способствовать тяготению дохода к избыточному фактору той или иной страны. В отношении развивающихся стран это предполагает, что расширение глобализации путем либерализации торговли в основном будет служить интересам избыточной неквалифицированной рабочей силы, тем самым улучшая распределение дохода. Однако обширные эмпирические исследования выявили много примеров обратного. Всеобъемлющее исследование, проведенное Дэниелом Роббинсом в отношении семи стран в Латинской Америке и Восточной Азии ("Trade, Trade Liberalization and Inequality in Latin America and East Asia - Synthesis of Seven Country Studies", Harvard Institute for International Development, March 1996), показало, что почти во всех случаях после

либерализации торговли соотношение между заработной платой квалифицированной и неквалифицированной рабочей силы увеличивалось в пользу квалифицированных работников, поскольку на них возникал относительно большой спрос. Исследование либерализации торговли в Мексике показало, что фактически оплата труда неквалифицированной рабочей силы стала меньшей по сравнению с заработной платой квалифицированных трудящихся. Все это позволяет интуитивно опровергнуть предположение Столлера-Самуэльсона, и для объяснения этой так называемой аномалии было разработано несколько теоретических моделей. См. например, Donald R. Davis, "Trade Liberalization and Income Distribution" (mimeo), Harvard Institute for International Development, 2000.

²⁵ См. все эти соображения в Storm and Nasstepad, *op. cit.*

²⁶ См., например, статью Paul Collier and J.W. Gunning, "The IMF's role in structural adjustment", *Economic Journal*, November 1999, подготовленную на основе *Report of the Group of Independent Persons Appointed to Conduct an Evaluation of Certain Aspects of the Enhanced Structural Adjustment Facility* (Botchwey report), IMF, 1998.

²⁷ Там же.

²⁸ Хотя существует много исследований, в которых отмечается это свойство таких программ, наиболее всеобъемлющим является исследование A. Cornea, R. Jolly and F. Stewart, *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford, 1987.

²⁹ См. Storm and Nasstepad, *op. cit.*

³⁰ Существует обширная литература о том, каким образом следует избегать такого сочетания директивных мер по устранению внутренних дисбалансов, которое приводило бы к нарушению принципов либерализации торговли. Этот вопрос впервые был рассмотрен в 60-х годах известным международным экономистом Джагдишем Бхагвати. Впоследствии принцип применения корректной политики для достижения одной конкретной цели упоминался в прениях относительно "увязок". См., например, *American Journal of International Law*. January 2002, особенно статьи Дэвида У. Либрона и Джагдиша Бхагвати.

³¹ IMF and World Bank, *Market Access for Developing Country Exports - Selected Issues*, September 2002. Имеется по адресу: <http://www.worldbank.org/annualmeeting/mktaccess.pdf>.