

Доклад Межправительственного комитета экспертов
по финансированию устойчивого развития



Организация
Объединенных Наций

Доклад Межправительственного комитета экспертов по финансированию устойчивого развития



Организация Объединенных Наций

Нью-Йорк, 2015 год

Издание Организации Объединенных Наций

Авторское право © Организация Объединенных Наций, 2015 год
Все права сохраняются

Обложка подготовлена Группой графического дизайна

Предисловие

В июне 2013 года Генеральная Ассамблея учредила Межправительственный комитет экспертов по финансированию устойчивого развития¹. Это решение было принято в связи с масштабными задачами, сформулированными в итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию 2012 года (Рио+20). В ходе конференции мировые лидеры выступили с призывом к организации межправительственного процесса, результатом которого должна стать подготовка доклада, содержащего предложения относительно возможных элементов действенной стратегии финансирования устойчивого развития. С этой целью Комитету было поручено «проанализировать финансовые потребности, изучить эффективность, последовательность и взаимодополняемость существующих инструментов и механизмов и оценить дополнительные инициативы»².

Региональные группы государств — членов Организации Объединенных Наций назначили членами Комитета тридцать экспертов из разных географических регионов, имеющих опыт в различных областях (см. приложение). В августе 2013 года Комитет провел свою первую сессию, на которой была утверждена программа его работы и избраны два его Сопредседателя: посол Пертти Маянен (Финляндия) и г-н Мансур Мухтар (Нигерия).

Приступив к работе, Комитет в соответствии со своим мандатом поставил рассмотреть общий вопрос финансирования устойчивого развития, не ограничиваясь целевым анализом или анализом ситуации в отдельных секторах. Им было принято решение организовать свою работу в рамках трех тематических блоков: блок 1 «Оценка финансовых потребностей, определение текущих потоков и новых тенденций, а также влияние внутренних и международных условий», блок 2 «Мобилизация ресурсов и их эффективное использование» и блок 3 «Институциональные механизмы, согласованность политики, взаимодействие и управление».

Далее Комитет принял решение проводить работу в этой области, опираясь на четыре основы: универсальные ценности Декларации тысячелетия; принципы Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию и итоговый документ Конференции Рио+20; Монтеррейский консенсус по финансированию развития, в котором делается акцент на комплексном использовании всех форм финансирования, включая финансирование из государственных, частных, национальных и международных источников; и подход, предусматривающий участие многих заинтересованных сторон, к числу которых относятся гражданское общество, предпринимательский сектор и другие основные группы.

В течение 2013 и 2014 годов в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций были проведены еще четыре пятидневных сессии.

1 Решение 67/559 Генеральной Ассамблеи.

2 A/CONF.216/16, глава I, резолюция 1.

Обсуждения были продолжены в ходе многочисленных неформальных межсессионных совещаний, видеоконференций и сетевых форумов. Весьма полезными для подготовки доклада оказались мнения, высказанные другими государствами-членами и внешними заинтересованными сторонами; кроме того, неотъемлемой частью работы Комитета являлась информационно-пропагандистская деятельность. В соответствии с мандатом Комитета его регулярные заседания проходили в закрытом режиме, однако его консультационная деятельность имела широкие масштабы. В ходе пяти открытых многосторонних заседаний Комитет внимательно выслушал мнения гражданского общества и предпринимательского сектора, которые напомнили экспертам о необходимости выдвигать смелые и конструктивные предложения. В своей работе Комитет также опирался на большое количество материалов по вопросам существа, предоставленных более широкой системой Организации Объединенных Наций.

Региональные консультации помогли Комитету учесть подходы отдельных стран и регионов, подчеркнув необходимость отказа от каких-либо предписаний. В связи с этим региональные экономические комиссии Организации Объединенных Наций и региональные банки развития при щедрой поддержке ряда государств-членов провели информационно-пропагандистские мероприятия в Сантьяго (Чили), Хельсинки (Финляндия), Аддис-Абебе (Эфиопия), Джибуге (Саудовская Аравия) и Джакарте (Индонезия).

Памятуя о необходимости координировать свою деятельность с Рабочей группой открытого состава по целям в области устойчивого развития (РГОС), Комитет также провел совместное заседание с РГОС для представления информации о достигнутых результатах и обмена мнениями. В итоговом докладе учтены предложенные РГОС Цели в области устойчивого развития и связанные с ними задачи, в частности Цель 17, касающаяся средств осуществления.

Завершив обсуждения, продолжавшиеся в течение года, Комитет выполнил поставленную перед ним задачу и принял свой итоговый доклад в последний день своей пятой сессии, 8 августа 2014 года. Впоследствии он был опубликован как документ шестьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций³. Данный доклад является результатом годового обсуждения проблемы финансирования устойчивого развития, в которое каждый член Комитета внес свой уникальный и необходимый вклад. Доклад был принят с большим оптимизмом и верой в то, что он послужит полезной основой для предстоящих межправительственных переговоров по вопросу финансирования устойчивого развития с целью обеспечить выполнение повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года.

Содержание

Предисловие	iii
Резюме Сопредседателей	vii
I. Введение	1
II. Глобальный контекст	5
А. Меняющийся глобальный контекст	5
В. Масштабы финансовых потребностей	6
С. Возникающие модели потока ресурсов	9
III. Стратегический подход	17
IV. Варианты комплексной стратегии финансирования устойчивого развития	21
А. Внутреннее государственное финансирование	21
В. Внутреннее частное финансирование	28
С. Международное государственное финансирование	34
D. Международное частное финансирование	39
E. Смешанное финансирование	42
V. Глобальное управление для финансирования устойчивого развития	47
VI. Заключительные замечания	57
Приложение	59
Членский состав Межправительственного комитета экспертов по финансированию устойчивого развития	59
Диаграммы	
I. ВВП на душу населения по отношению к промышленно развитым странам	6

II. Порядок величины инвестиционных потребностей по различным секторам на основе литературных источников	8
III. Потоки финансовых средств	9
IV. Потоки средств из международных и национальных источников финансирования на цели устойчивого развития	19
V. Ориентировочная направленность международного государственного финансирования в зависимости от уровня развития стран и различных потребностей в области устойчивого развития	37

Таблицы

I. Инструменты смешанного финансирования	44
--	----

Резюме Сопредседателей

В 2015 году международное сообщество примет новую повестку дня в области развития, направленную на ликвидацию нищеты и обеспечение устойчивого развития в общемировых масштабах и на уровне каждой страны. Эта гигантская задача может быть решена только при наличии достаточных финансовых средств. Нам, членам Межправительственного комитета экспертов по финансированию устойчивого развития, было поручено предложить возможные элементы стратегии финансирования, которая облегчит мобилизацию и результативное использование ресурсов для достижения целей в области устойчивого развития⁴.

Наш доклад вносит тройной вклад в выполнение этого мандата: он создает комплексную аналитическую основу, предоставляет политикам возможность выбора из более чем 115 вариантов политических мер и содержит рекомендации в отношении областей расширения глобального партнерства в интересах устойчивого развития, в том числе в вопросах торговли, налогообложения, стабильности финансового рынка, задолженности и сотрудничества в целях развития.

Мы рекомендуем всем странам осуществлять собственные стратегии финансирования устойчивого развития, для реализации которых следует обеспечить благоприятный национальный и международный политический климат. Такие стратегии финансирования должны учитывать все источники финансовых средств, включая государственные и частные, внутренние и международные источники, каждому из видов которых отводится уникальная роль, основанная на его характерных особенностях. Мы считаем, что при наличии необходимой политической воли международное сообщество может удовлетворить финансовые потребности, связанные с реализацией программы действий в области устойчивого развития, которая предполагает проведение определенных преобразований. Эта задача требует огромной работы, однако является вполне выполнимой в случае объединения усилий.

Финансовые потребности

Мы начали наш анализ с оценки потребностей в финансировании устойчивого развития, существующих финансовых потоков и их эффективности, а также потенциальных источников финансирования. После принятия в 2000 году Декларации тысячелетия во многих развивающихся странах наблюдался значительный экономический рост, и доступность всех видов финансирования возросла. Несмотря на эти достижения, между странами и внутри них существуют различия, а проделанной работы недостаточно для реализации всех ЦРТ. Риски и факторы уязвимости, включая ухудшение состояния окружающей среды и изменение климата, а также риски, существующие в рамках международной финансовой системы, стали более заметными.

⁴ А/CONF.216/16, глава I, резолюция 1.

На этом фоне мы оцениваем порядок величины потребностей в финансировании для устойчивого развития. Мы признаем, что определение финансовых потребностей является сложным делом и заведомо не предполагает получения точных результатов, поскольку оценки зависят от множества допущений, включая макроэкономические и политические условия, и по этой причине варьируют в широких пределах. Кроме того, объединение потребностей может создать превратное представление о ситуации ввиду взаимодействия различных секторов. Тем не менее все исследования свидетельствуют о том, что потребности очень велики. Например, порядок величины потребностей в дополнительных инвестициях для сценариев развития, совместимого с климатом, и устойчивого развития оценивается в несколько триллионов долларов США в год, а объем дополнительного финансирования для развития инфраструктуры согласно более широким оценкам варьирует в интервале от 5 до 7 трлн. долл. США в год.

Для удовлетворения этих потребностей было бы достаточно глобальных накоплений, составляющих около 22 трлн. долл. США в год, однако в настоящее время распределение ресурсов не осуществляется надлежащим образом. Задача политиков заключается в содействии увеличению объема разрозненных финансовых потоков, направляемых в сферы удовлетворения глобальных потребностей, и в повышении качества существующих стратегий, подходов и инструментов, предназначенных для решения проблем неэффективных и вредных субсидий, коррупции, уклонения от уплаты налогов, незаконного оттока финансовых средств и бездействия, особенно в секторе охраны окружающей среды, где бездействие зачастую обходится дороже мер по исправлению ситуации. Достичь этой цели будет непросто: для этого потребуются изменить способ организации финансирования как в государственной, так и в частной сфере.

Стратегический подход

С целью проведения указанных преобразований Комитет разработал стратегический подход, базой для которого служит комплексный анализ потока финансовых средств от источников к сферам использования с учетом посредников, определяющих направления таких потоков. Эта концепция опирается на Монтеррейский консенсус, однако предусматривает новые элементы, предназначенные для решения сегодняшних задач: она включает в основную концепцию новые задачи, такие как борьба с изменением климата, обеспечивает комплексное рассмотрение экономического, социального и экологического компонентов устойчивого развития и дает представление о том, каким образом можно разработать новые стратегии стимулирования инвестиций, учитывая комплементарность различных источников и анализируя задачи и стимулы, лежащие в основе действий различных посредников.

Результаты анализа сформулированы в виде девяти основных принципов. Во-первых, каждая страна несет ответственность за собственное развитие, а международное сообщество отвечает за создание благоприятных условий и оказание международной поддержки. Это имеет решающее значение, поскольку в соответствии со вторым принципом эффективная правительственная политика является стержнем стратегии финансирования устойчивого развития. Все субъекты, включая частный сектор, действуют в рамках системы и благоприятных условий, создаваемых государственной политикой. Это подчеркивает важность выработки эффективных политических решений, учитывающих принципы транспарентности и благого управления.

В-третьих, различные виды финансирования должны использоваться целостным образом, дополняя, а не заменяя друг друга. Например, частное финансирование ориентировано на получение прибыли и является особенно подходящим для инвестиций в производственную деятельность, однако ожидаемые прибыли от инвестиций, связанных с устойчивым развитием, зачастую бывают не столь привлекательными, как другие возможности, особенно в краткосрочной перспективе. Таким образом, во многих областях удовлетворения социальных потребностей и обеспечения общественных благ невозможно обойтись без государственного финансирования. Стратегии финансирования устойчивого развития необходимо разрабатывать таким образом, чтобы добиться максимального эффекта от комплексного использования финансовых потоков, учитывая взаимодействие различных источников, механизмов и инструментов финансирования и их преимуществ и ограничений для поиска решений, подходящих для конкретных стран.

В-четвертых, инструменты финансирования должны соотноситься с потребностями и видами использования, которые в наибольшей степени им соответствуют. Качество финансирования имеет значение. Например, долгосрочные инвестиции в устойчивое развитие должны покрываться из долгосрочных средств, поскольку краткосрочное финансирование зачастую не годится для реализации долгосрочных проектов. В-пятых, международное государственное финансирование по-прежнему играет важнейшую роль, особенно в странах с наибольшими потребностями и наименьшими возможностями для мобилизации ресурсов. Следует добиться того, чтобы его влияние было максимальным.

Остальные принципы требуют всестороннего учета критериев устойчивого развития в стратегиях финансирования, в том числе в государственных бюджетах и частных инвестиционных решениях; использования синергизма в трех компонентах устойчивого развития; принятия многостороннего, ориентированного на человека и всеохватного подхода; и обеспечения прозрачности и подотчетности финансирования на всех уровнях.

Принципы, определяющие стратегический подход Комитета

1 Обеспечение ответственности и руководящей роли страны в осуществлении национальных стратегий устойчивого развития наряду с созданием благоприятных международных условий

2 Принятие эффективной правительственной политики в качестве стержня стратегии финансирования устойчивого развития

3 Использование всех финансовых потоков целостным образом

4 Стыковка финансовых потоков с соответствующими потребностями и видами использования

5 Максимизация воздействия международных государственных финансов

6 Всесторонний учет критериев устойчивого развития в национальных стратегиях финансирования и бюджетах и в частных инвестиционных решениях

7 Использование синергизма в экономических, экологических и социальных компонентах устойчивого развития

8 Принятие многостороннего, ориентированного на человека и всеохватного подхода для достижения ощутимых результатов на местах

9 Обеспечение прозрачности и подотчетности финансирования на национальном, региональном и международном уровнях

Варианты комплексной стратегии финансирования устойчивого развития

Данный стратегический подход лег в основу более 115 конкретных политических рекомендаций. Комитет пришел к выводу, что какого-либо простого политического решения не существует. Вместо этого потребуются пакет политических мер. Доклад не носит директивного характера, а представляет набор вариантов действий, из которых страны могут выбрать подходящий им вариант. Мы считаем, что пакет стратегий в их совокупности может оказать мощное воздействие посредством перенаправления финансовых потоков на цели устойчивого развития.

Эти варианты действий организованы вокруг различных потоков внутреннего государственного, внутреннего частного, международного государственного, международного частного и, наконец, смешанного финансирования. В каждой области мы уделяли первоочередное внимание выявлению препятствий, не позволяющих увеличить объем финансирования, после чего определяли пути решения проблем и формулировали рекомендации по преодолению этих препятствий, включая рекомендации: i) мобилизовать новые и дополнительные ресурсы; ii) перераспределить имеющиеся ресурсы в целях вложения средств в устойчивое развитие и эффективно их использовать; iii) укреплять взаимодействие в рамках трех компонентов устойчивого развития; iv) разработать надлежащие правила и предписания, устанавливающие баланс между предоставлением доступа к финансированию и обеспечением стабильности финансового рынка; v) создать благоприятные условия; и vi) создать потенциал и платформы, способствующие обмену опытом между странами.



Внутреннее государственное финансирование

- Мобилизация внутреннего государственного финансирования имеет решающее значение для финансирования устойчивого развития. В докладе делается акцент на проведении внутренней налоговой реформы и углублении международного сотрудничества. Налоговые системы должны быть справедливыми, эффективными и транспарентными. При этом для решения проблемы уклонения от уплаты налогов и пресечения незаконных финансовых потоков наряду с внутригосударственными усилиями необходимо обеспечить между-

народное сотрудничество. Официальная помощь в целях развития (ОПР) может сыграть важную роль в наращивании потенциала для мобилизации внутренних ресурсов. Платформы для диалога могут способствовать обмену опытом.

- В докладе содержится призыв к благому финансовому управлению. Для эффективного управления финансами ключевое значение имеют борьба с коррупцией и обеспечение транспарентности. Критерии устойчивого развития следует учитывать на всех этапах процесса составления бюджета, например, посредством обеспечения стабильной закупочной деятельности. Необходимо прекратить выплату субсидий, оказывающих вредное воздействие, предоставив компенсацию малоимущему населению.
- Наряду с этим в докладе сформулирован призыв к более активному наращиванию потенциала в сфере управления задолженностью, а также адресованная политикам рекомендация рассмотреть возможность создания национальных банков развития для обеспечения долгосрочного финансирования в интересах устойчивого развития и эффективного использования частных финансовых средств.

Внутреннее частное финансирование

- В отношении внутреннего частного финансирования в докладе применяется принцип восходящего анализа, предусматривающий изучение стратегий содействия обеспечению инклюзивного финансирования и доступа к финансовым средствам для домохозяйств и малых и средних предприятий (МСП) и развитию рынка капитала. Определенные роли отводятся многим финансовым учреждениям, начиная с банков микрофинансирования, почтовых и кооперативных банков и банков развития и заканчивая традиционной банковской системой. В докладе рекомендуется использовать инновационные подходы к финансированию МСП, включая применение процедур объединения ресурсов и секьюритизации при тщательном отслеживании рисков.
- В то же время очень большое значение имеет создание благоприятных условий. Укрепление политических, правовых, нормативных и институциональных условий внутри соответствующих стран является эффективным средством, позволяющим правительствам стимулировать частные инвестиции. В более общем смысле нормативные положения и политические меры должны установить баланс между предоставлением доступа к кредитам и финансовым услугам и управлением рисками и обеспечением стабильности финансового рынка, поскольку все нормативные положения, даже те из них, которые в первую очередь направлены на поддержание стабильности, влияют на стимулы к принятию инвестиционных решений.
- Комитет также призывает содействовать учету факторов и критериев устойчивого развития в сфере внутренних инвестиций, предполагая, что это может потребовать выхода за рамки существующих стандартов, которые нередко носят рекомендательный характер.

Международное государственное финансирование

- Международное государственное финансирование, включая оказание помощи, финансирование деятельности, связанной с климатом, и другие виды поддержки, и впредь будет играть ведущую роль в финансировании устойчивого развития. Государства — члены Организации Объединенных Наций должны полностью выполнять свои обязательства в установленные сроки.
- Наш доклад содержит рекомендацию, согласно которой при выполнении этих обязательств уровень льгот, касающихся финансовых потоков, должен соответствовать виду инвестиций и уровню развития страны. Это позволило бы предоставить надлежащую поддержку основным государственным службам стран, которые в наибольшей степени в ней нуждаются, сохранив возможность получения помощи в реализации инфраструктурных проектов, финансировании деятельности, связанной с климатом, и других областях, где в ней есть необходимость. В докладе подчеркивается значимость повышения эффективности сотрудничества в целях развития, например, посредством уменьшения раздробленности общей картины оказания помощи.
- В докладе анализируется потенциал инновационных мер по обеспечению финансирования для устойчивого развития. В нем также дается обзор сотрудничества Юг-Юг, рассматриваемого в качестве дополнения к традиционному финансированию развития.

Международное частное финансирование

- Международному частному финансированию отведена важная роль. Для преодоления препятствий, не позволяющих частному сектору, в том числе долгосрочным институциональным инвесторам, таким как пенсионные и государственные инвестиционные фонды, делать капиталовложения, и устранения рисков, связанных с отдельными видами частных потоков, необходимы соответствующие стратегии.
- Управление потоками частного капитала должно строиться таким образом, чтобы создавать стимулы для долгосрочных инвестиций. Этому может способствовать государственная политика. В докладе подчеркиваются важность контроля и регулирования неустойчивых потоков капитала и необходимость более тщательной международной координации действий для более эффективного управления ликвидностью в глобальном масштабе.
- Комитет призывает направлять частное финансирование на цели долгосрочных инвестиций в устойчивое развитие. Он также рекомендует инвесторам соблюдать основные трудовые нормы Международной организации труда, представлять информацию о показателях состояния экономики и окружающей среды, общественного развития и качества государственного управления, и включать в число основных элементов своих стратегий критерии устойчивого развития.

Смешанное финансирование

- Ни частный, ни государственный сектор не сможет самостоятельно устранить все пробелы в финансировании. Смешанное финансирование объединяет государственные и частные ресурсы и опыт и может использоваться в сочетании с инновационными партнерскими связями. Доклад подтверждает огромный потенциал партнерских отношений наряду с опытом прошлых лет, когда государственный сектор принимал на себя риски, а частный сектор получал прибыль. В докладе подчеркивается важность надлежащего планирования и использования механизмов, обеспечивающих справедливое распределение рисков.
- Далее Комитет предлагает сосредоточить усилия по наращиванию потенциала на развитии местных навыков и обмене опытом об успехах и неудачах между разными странами.
- Помимо многих других вариантов политики в докладе содержатся рекомендации в отношении инновационных подходов к обеспечению стимулов для долгосрочных инвестиций, в частности направляемых на развитие инфраструктуры, таких как создание национальных и региональных инфраструктурных фондов и платформ, которые объединяют государственные и частные ресурсы и несут свою долю риска. Важную роль в этой области также могут сыграть национальные банки развития.

Глобальное партнерство в интересах устойчивого развития

В качестве третьего основополагающего элемента, имеющего столь же большое значение, в докладе указаны области, в которых рекомендуется расширять глобальное партнерство в интересах устойчивого развития и решать вопросы системного характера. Это касается мероприятий в сферах глобального экономического управления, применения торговых и инвестиционных режимов, которые являются справедливыми и в большей степени способствуют устойчивому развитию, обеспечения стабильности международной финансовой системы, реформы системы регулирования, активизации международного сотрудничества в области налогообложения и борьбы с незаконными финансовыми потоками, укрепления мер по предотвращению и урегулированию кризисов государственной задолженности, регионального сотрудничества, согласованного контроля и учета и повышения эффективности сотрудничества в целях развития.

В интересах повышения согласованности внутри системы и укрепления глобального экономического управления Организация Объединенных Наций может выступать в качестве глобального форума для объединения специализированных международных учреждений и органов, не ставя под сомнение их соответствующие мандаты и процессы управления. Наряду с этим в рамках системы Организации Объединенных Наций необходимо повысить согласованность механизмов финансирования, возникших из двух основных направлений дискуссий по вопросам развития: средств осуществления, появившихся после Монтеррейской конференции и Конференции Рио+20. В более общем плане необходимо усилить интеграцию и гармонизацию существующих международ-

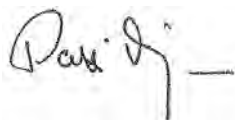
ных механизмов, рамочных программ и инструментов Организации Объединенных Наций.

Доклад содержит призыв к активизации сотрудничества в налоговой сфере на основе автоматического обмена информацией, отчетности стран, норм, регулирующих трансфертное ценообразование, списков налоговых оазисов и стандартов представления докладов по вопросам, не касающимся экономики. С этой целью следует укреплять диалог на тему международного сотрудничества в налоговых вопросах, проводимый на широкой основе с участием всех заинтересованных сторон. Для борьбы с незаконными финансовыми потоками требуются как внутренние меры, направленные на сведение к минимуму притока средств в юрисдикции, гарантирующие сохранение финансовой тайны, так и международное сотрудничество в деле повышения финансовой транспарентности.

В контексте прочих мер Комитет также отмечает серьезное влияние кризисов государственной задолженности на усилия стран по финансированию устойчивого развития и стабильность международной финансовой системы. Он призывает к эффективному управлению задолженностью в целях предотвращения кризисов и подчеркивает необходимость в том, чтобы международное сообщество продолжило свои усилия по укреплению существующей модели реструктуризации государственной задолженности.

Направление дальнейших действий

Мы надеемся, что множество вариантов политики, представленных на следующих страницах, стратегический подход, на котором базируется наша работа, и рекомендации относительно укрепления глобального партнерства в интересах устойчивого развития послужат основой для будущих дискуссий по вопросам финансирования устойчивого развития и наряду с докладом Рабочей группы открытого состава обеспечат информацию для проведения межправительственных переговоров в отношении повестки дня в области развития на период после 2015 года и третьей Международной конференции по финансированию развития.



Пертти Маянен



Мансур Мухтар

*Сопредседатели Межправительственного комитета экспертов
по финансированию устойчивого развития*

I. Введение¹

На Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию международное сообщество договорилось приложить значительные усилия для стимулирования устойчивого развития в общемировых масштабах и для избавления человечества от нищеты и голода. Своим решением 67/559 Ассамблея учредила также Межправительственный комитет экспертов по финансированию устойчивого развития и поручила ему разработать варианты стратегии финансирования устойчивого развития, что будет способствовать мобилизации и эффективному использованию ресурсов для достижения целей в области устойчивого развития².

На Конференции государства-члены вновь подтвердили все принципы Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, включая, в частности, принцип общей, но различной ответственности, как он сформулирован в принципе 7 этой декларации.

Работа Комитета коренится в принципах, выраженных в итоговом документе Конференции, и в универсальных ценностях, выраженных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций³, в которой отмечается, что мирное и всеохватное общество, гендерное равенство и права человека для всех, включая право на развитие, являются мощными инструментами реализации устойчивого развития. Искоренение нищеты является величайшей глобальной задачей современности и необходимой предпосылкой устойчивого развития.

Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития⁴, проведенной в 2002 году, послужил основой для аналитической работы Комитета, в рамках которой основное внимание уделяется использованию всех форм финансирования, включая государственные, частные, внутренние и международные, целостным образом, а также для признания им того, что каждая страна несет главную ответственность за свое собственное развитие, а мировое сообщество отвечает за создание благоприятной международной обстановки. Вместе с тем Комитет также признал необходимость обновления этой основы для того, чтобы принять вызовы, связанные с повесткой дня в области развития на период после 2015 года.

В этой связи Комитет отмечает работу Рабочей группы открытого состава по целям в области устойчивого развития и руководствуется решимостью государств-членов обеспечить, чтобы повестка дня в области развития на период

1 Этот доклад опубликован как документ шестьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи (A/69/315). Официальный документ содержит небольшие редакторские отличия в соответствии с правилами редактирования ООН.

2 См. итоговый документ Конференции, резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение.

3 Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи.

4 Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02. II.A.7) глава 1, резолюция 1, приложение.

после 2015 года усиливала приверженность международного сообщества устойчивому развитию на основе согласованного подхода, охватывающего его экономические, социальные и экологические аспекты. Этот подход предусматривает выработку набора универсальных по своему характеру и применимых ко всем странам целей с учетом национальной специфики, а также соответствующих национальных стратегий и приоритетов.

Опираясь на методы работы и дух, приведшие к Рио-де-Жанейрской декларации и Монтеррейскому консенсусу, Комитет проводил широкие консультации с целым рядом заинтересованных сторон, включая гражданское общество, деловые круги и другие основные группы. Эта информационно-пропагандистская деятельность была неотъемлемой частью работы Комитета и включала консультации с различными заинтересованными сторонами, региональные встречи и призывы к пожертвованиям на его веб-сайте. Комитет признателен за все полученные им материалы.

Комитет приступил к своей аналитической работе с оценки потребностей в финансировании устойчивого развития, нынешних финансовых потоков и потенциальных источников финансирования. Он установил, что потребности являются очень большими, а проблемы с их удовлетворением — огромными, но преодолимыми. И действительно, общемировых государственных и частных сбережений было бы достаточно для удовлетворения этих потребностей. Вместе с тем ясно, что нынешние модели финансирования и инвестиций не обеспечат устойчивое развитие. В частности, ожидаемые прибыли от инвестиций, связанных с устойчивым развитием, часто бывают не такими привлекательными, как другие возможности, особенно в краткосрочной перспективе. В то же время существует много разнонаправленных требований в отношении государственных ресурсов, и правительствам не удастся мобилизовать надлежащее государственное финансирование для осуществления необходимых инвестиций, от которых воздерживаются жаждущие прибыли инвесторы.

Решение включает более тщательное согласование частных стимулов с государственными целями и создание политической основы, стимулирующей нацеленные на извлечение прибыли инвестиции в этих областях, одновременно с мобилизацией государственных ресурсов для обязательной деятельности в сфере устойчивого развития. Значение имеет и качество финансов. Важными поэтому являются усилия по борьбе с коррупцией и принятию более эффективной в экономическом и социальном отношении политики в государственном секторе. Политика и стимулы должны быть также нацелены на более четкую увязку между предпочтениями инвесторов и инвестиционными потребностями, с тем чтобы, например, долгосрочные потребности в области устойчивого развития не покрывались за счет краткосрочного капитала.

Работа Комитета приводит к выводу о том, что нет никакого простого политического решения. И действительно, будет необходима корзина политических мер, включающая комплект вариантов политики, постановлений, институтов, программ и инструментов, из которых правительства могут выбирать соответствующие политические комбинации. Комитет рекомендует сбалансированный подход, при котором национальные стратегии финансирования являются неотъемлемой частью национальных стратегий устойчивого развития. Хотя политические меры будут разрабатываться и осуществляться на национальном уровне, для достижения устойчивого развития будет требоваться международная поддержка и сотрудничество. Подход Комитета базируется на принципе ответственности стран,

подкрепляемой более активным глобальным партнерством в интересах устойчивого развития. Комитет считает, что согласованные усилия, привлекающие всех субъектов и мобилизующие все ресурсы комплексным образом, одновременно с максимальным увеличением отдачи от них позволят производить инвестиции, необходимые для достижения целей устойчивого развития для всех.

Комитет начинает аналитический раздел своего доклада с обсуждения потребностей в финансировании и недавних тенденций в том, что касается финансовых потоков. Затем он представляет «стратегический подход», выведенный из анализа потока финансов от источников к пользователям. В основной части доклада (раздел VI) рассматриваются политические варианты укрепления четырех основных категорий мобилизации финансовых ресурсов для финансирования устойчивого развития, а именно внутренние государственные, внутренние частные, международные государственные и международные частные финансовые ресурсы, и при этом дополнительное внимание уделяется смешению официальных и частных ресурсов и взаимодействию между различными субъектами. По всему этому разделу Комитет подчеркивает взаимосвязь между различными типами финансирования и их потенциальный синергизм. В разделе VII Комитет касается международных политических императивов в плане здорового международного экономического климата и управления им, в полной мере осознавая, что трещины в глобальной экономической архитектуре подорвут глобальный проект по реализации устойчивого развития. В заключение Комитет рассматривает варианты возможных дальнейших действий.

II. Глобальный контекст

A. Меняющийся глобальный контекст

Со времени принятия Декларации тысячелетия в 2000 году многие развивающиеся страны испытывали существенно более высокие темпы экономического роста, чем развитые страны. Например, в период с 2005 по 2012 год валовой внутренний продукт (ВВП) увеличивался на 1,2 процента в год в развитых странах и на 6,1 процента — в развивающихся⁵, вследствие чего разрыв между ВВП на душу населения в развитых и развивающихся странах уменьшился (см. диаграмму I). В этой связи глобальный уровень нищеты существенно снизился, и мир выполнил поставленную в Целях развития тысячелетия задачу 1, касающуюся сокращения масштабов нищеты, за пять лет до намеченного срока. Несколько других задач в рамках Целей развития тысячелетия были также выполнены досрочно, включая доступ к более качественной питьевой воде, паритет между мальчиками и девочками в сфере начального образования и участие женщин в политической жизни, а другие задачи выполняются по графику, такие как задачи по борьбе с малярией и туберкулезом⁶.

Несмотря на эти достижения, имеются различия между странами и внутри стран, и еще много работы не сделано для осуществления всех Целей развития тысячелетия. Около миллиарда людей продолжают жить в условиях крайней нищеты. Многие живут на уровне, близком к черте бедности, и, столкнувшись с неблагоприятными потрясениями, они могут опять впасть в состояние нищеты. Такая уязвимость нередко ассоциируется с такими факторами, как пол, инвалидность, этническое происхождение, принадлежность к коренному населению и географическое местоположение. Дополнительные проблемы в сфере развития включают растущую безработицу, особенно среди молодежи, равно как и проблемы, связанные с ростом городов.

Недостаточный прогресс связан с несколькими факторами, включая различия в темпах роста в разных регионах и усиливающееся неравенство. Хотя уменьшение разрыва в ВВП на душу населения между развитыми и развивающимися странами отражает впечатляющие успехи, достигнутые в Восточной Азии, а также в странах с формирующейся экономикой и развивающихся странах Европы, некоторые страны еще не оправились после слабого роста в 1980-е и 1990-е годы, несмотря на улучшения в период после 2000 года. И действительно, разрыв в ВВП на душу населения между странами Латинской Америки, Африки к югу от Сахары, Ближнего Востока и Северной Африки и развитыми странами сегодня шире, чем он был свыше 30 лет назад (см. диаграмму I). Рост производительности в некоторых развивающихся странах и странах с формирующейся

5 В постоянных ценах: см. *Мировое экономическое положение и перспективы в 2014 году* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.14.П.С.2).

6 См. *Цели развития тысячелетия: доклад за 2014 год* (Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2014 год).

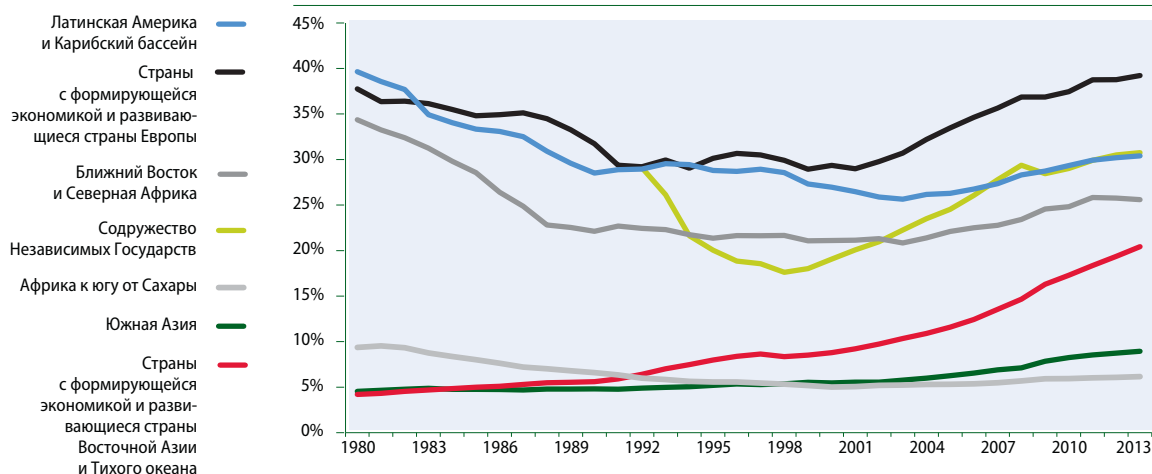
экономикой остается слишком медленным, чтобы сократить разрыв между ними и развитыми странами⁷.

В то же время неравенство доходов во многих странах увеличилось, а социальное неравенство и неравенство возможностей также остаются высокими. Однако есть и некоторые исключения; например, неравенство доходов снизилось в некоторых странах Латинской Америки, подчеркивая тем самым, что государственная политика может менять ситуацию к лучшему⁸.

Риски и факторы уязвимости также стали более заметными. Ухудшение состояния окружающей среды, изменение климата, стихийные бедствия и другие угрозы для глобальной окружающей среды (в частности, для океанов, лесов и биоразнообразия) создают дополнительные трудности для способности всех стран, в частности развивающихся, добиться устойчивого развития. Глобальный финансово-экономический кризис выявил риски в рамках международной финансовой системы, а также уязвимость стран с точки зрения внешних финансовых потрясений, пагубно сказывающихся на их возможности мобилизовать ресурсы в целях развития. Ясно, что, если не будет стабильной финансовой системы, существует опасность срыва программы развития на период после 2015 года в результате внезапного регионального или глобального финансового кризиса.

Диаграмма I

ВВП на душу населения по отношению к промышленно развитым странам



Источник: Подсчеты основаны на издании *World Economic Outlook — Recovery Strengthens* *World Economic Outlook — Recovery Strengthens, Remains Uneven* (Washington, D.C., International Monetary Fund, April 2014).

В. Масштабы финансовых потребностей

На этом фоне потребности финансирования усилий по искоренению нищеты и устойчивому развитию остаются значительными. Они включают обеспечение

7 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Perspectives on Global Development 2014: Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Challenge* (Paris. OECD Publishing, 2014).

8 *Report on the World Social Situation 2013: Inequality Matters* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 13.IV.2).

а) базовых потребностей, связанных с искоренением нищеты и голода, улучшением здравоохранения и образования, обеспечением доступа к недорогостоящей энергии и поощрением гендерного равенства; б) национальных потребностей по финансированию инвестиций на цели устойчивого развития, таких как инфраструктура, развитие сельских районов, адаптация к изменению климата и развитие с учетом изменения климата, равно как и энергетика; и в) глобальных общественных благ, включая охрану глобальной окружающей среды и борьбу с изменением климата и его последствиями, а также в других областях.

Количественное определение потребностей является сложным и заведомо неточным делом, поскольку оценки зависят от множества предположений, в том числе от макроэкономических и политических условий — на уровне секторов и экономики в целом — и международных правил, норм и стандартов. Во что обходится достижение устойчивого развития — это также зависит от эффективного использования ресурсов. Поэтому оценки в отношении потребностей в финансировании являются самыми различными. Представленные в настоящем докладе оценки являются ориентировочными и имеют целью дать не точные цифры, а, скорее, представление о порядке величины потребностей в области финансирования. Помимо того, Комитет не пытался объединить в глобальное целое оценки потребностей по секторам, типу спроса или категории страны, поскольку такое агрегирование не учитывает надлежащим образом, в частности, синергизм и многосторонний характер устойчивого развития.

Что касается социальных потребностей, то примерная оценка расходов на глобальную систему социальной защиты в целях искоренения крайней нищеты во всех странах (измеряется расходами на повышение доходов беднейших групп населения до стандартного уровня в 1,25 долл. США в день) составляет порядка 66 млрд. долл. США в год⁹. Значительные инвестиционные потребности также выявлены в целях борьбы с голодом и удовлетворения потребностей в сферах здравоохранения и образования¹⁰. В конечном итоге, искоренение нищеты требует последовательного и всеохватного роста и создания рабочих мест. В этой связи оценки ежегодных инвестиционных потребностей в сфере инфраструктуры — сектора водоснабжения, сельского хозяйства, электросвязи, энергетики, транспорта, строительства и лесного хозяйства — составляют порядка 5–7 трлн. долл. США по всему миру¹¹. Есть доказательства того, что многие микропредприятия, малые и средние предприятия, которые часто бывают главным источником занятости, сталкиваются с трудностями в получении финансовой помощи.

9 См. Laurence Chandy and Geoffrey Gertz, “Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015”, Global Views Series, No. 18 (Washington, D.C., The Brookings Institution, 2011).

10 Некоторые оценки этих потребностей включают: 50,2 млрд. долл. США в год для ликвидации голода к 2025 году; 37 млрд. долл. США для достижения всеобщего медико-санитарного обслуживания; 42 млрд. долл. США для достижения всеобщего начального образования и расширения доступа к низшим ступеням среднего образования: см. Romilly Greenhill and Ahmed Ali, “Paying for progress: how will emerging post-2015 goals be financed in the new aid landscape?”, Working Paper No. 366 (London, Overseas Development Institute, 2013).

11 См. справочный документ 1 Целевой группы системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года; и Green Growth Action Alliance, “The Green Investment Report: the ways and means to unlock private finance for green growth” (Geneva, World Economic Forum, 2013).

Неудовлетворенные потребности в кредитах для малых и средних предприятий оцениваются в сумме до 2,5 трлн. долл. США в развивающихся странах и 3,5 трлн. долл. США по всему миру¹².

Кроме того, весьма значительными являются потребности в финансировании для обеспечения глобальных общественных благ. Порядок величины дополнительных инвестиционных потребностей для сценариев «совместимости с климатом» и «устойчивого развития» (которые включают цели и задачи, имеющие отношение к климату) оценивается в несколько триллионов долларов США в год (см. диаграмму II)¹³. При оценке потребностей в финансировании уместно понять то, что бездействие обходится более дорогой ценой, чем действия, особенно для беднейших слоев населения и в области изменения климата. Например, замедленное принятие действий по смягчению последствий, в частности для стран, выбрасывающих большие объемы парниковых газов, по оценкам, существенно повышает затраты на переход к низкоуглеродной экономике в среднесрочном и долгосрочном плане¹⁴.

Потребности в финансировании также разнятся между странами и регионами. Хотя во многих развивающихся странах потребности в финансировании являются непропорционально большими по отношению к размерам их экономики, существуют особые потребности в наименее развитых странах, малых островных

Диаграмма II

Порядок величины инвестиционных потребностей по различным секторам на основе литературных источников

Порядок величины инвестиционных потребностей на основе литературных источников



Источник: Справочный документ 1 Целевой группы системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года, продольная ось по логарифмической шкале (см. <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=897>).

12 Peer Stein, Tony Goland and Robert Schiff, “Two trillion and counting: assessing the credit gap for micro, small, and medium-sized enterprises in the developing world” (Washington, D.C., International Finance Corporation and McKinsey & Company, 2010).

13 См. справочный документ 1 Целевой группы системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года.

14 См. contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change”, Summary for Policymakers (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014).

развивающихся государствах, развивающихся странах, не имеющих выхода к морю, странах Африки и странах, выходящих из конфликта. Следует также заняться проблемами, стоящими перед странами со средними уровнями доходов.

С. Возникающие модели потока ресурсов

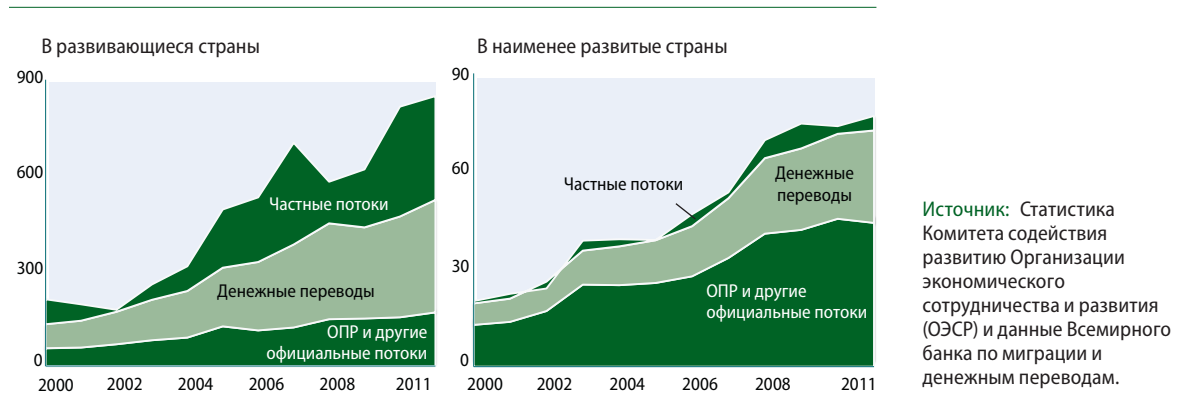
Несмотря на значительные потребности, возникающая картина потоков ресурсов указывает на возможности мобилизации финансовых средств, необходимых для содействия обеспечению устойчивого развития. Глобальные накопления остаются значительными и составляют порядка 22 трлн. долл. США в год (включая государственные и частные источники), несмотря на временное снижение, вызванное кризисом¹⁵. Глобальный объем финансовых активов — размещение лишь небольшой доли глобальных годовых накоплений — оценивается примерно в 218 трлн долл. США (см. А/68/357). Даже небольшой сдвиг в методах распределения ресурсов оказал бы огромное воздействие.

За период с 2002 года вырос объем всех четырех видов финансовых средств — государственных и частных, внутренних и международных. В последние годы стремительно увеличивается внутреннее финансирование, которое представляет собой наибольшую долю финансовых средств для большинства стран. Во многих развивающихся, в частности наименее развитых, странах решающее значение по-прежнему имеет государственное международное финансирование¹⁶.

Международные финансовые потоки в развивающиеся страны стремительно росли в последнее десятилетие, движимые главным образом ростом потоков частного капитала и денежных переводов, хотя объем официальной помощи в целях развития (ОПР) также увеличился, о чем можно судить по диаграмме III.

Диаграмма III

Потоки финансовых средств (в млрд. долл. США)



¹⁵ Расчеты основаны на публикации издания *World Economic Outlook — Recovery Strengthens, Remains Uneven* (Washington, D.C., International Monetary Fund, April 2014), в обменных курсах по паритету покупательной способности.

¹⁶ См. справочные документы 2 и 3 Целевой группы системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года и резюме региональных информационно-пропагандистских мероприятий Комитета, размещенные по адресу: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1558>.

Мобилизация государственных внутренних ресурсов

Объем государственных внутренних финансов в развивающихся странах увеличился более чем вдвое за период с 2002 по 2011 год — с 838 млрд. долл. США до 1,86 трлн. долл. США¹⁷. В абсолютном выражении этот рост отражает большей частью изменения в странах со средними уровнями доходов. Объем внутренних государственных финансов также удвоился в странах с низкими уровнями доходов, хотя он и остается недостаточным для удовлетворения потребностей в сфере устойчивого развития. На налоговые поступления приходится примерно 10–14 процентов ВВП в странах с низкими уровнями доходов, что примерно на одну треть меньше, чем в странах со средними уровнями доходов, и значительно меньше, чем в странах с высокими уровнями доходов, в которых соотношение налогов к ВВП достигает 20–30 процентов¹⁸.

Во многих странах уклонение от налогов и минимизация налогов затрудняют мобилизацию внутренних ресурсов. Помимо этого, незаконный отток финансовых средств, включая уклонение от налогов за границей, подрывает взимание налогов. Оценки незаконных финансовых потоков, по своей природе скрытых, существенно варьируются, но указывают на значительные объемы¹⁹.

Субсидии также оказывают воздействие на внутренние государственные ресурсы. Например, в 2011 году энергетические субсидии до уплаты налогов составили 480 млрд. долл. США, главным образом в развивающихся странах, а энергетические субсидии после удержания налогов составили 1,9 трлн. долл. США, главным образом в развитых странах²⁰. Аналогичным образом, в сельском хозяйстве субсидии в поддержку производителей среди членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) составили 259 млрд. долл. США в 2012 году²¹. Их ликвидация позволила бы перенаправить государственные ресурсы на другие приоритеты. Вместе с тем при принятии любых решений относительно субсидий необходимо учитывать любое негативное воздействие на бедноту и на окружающую среду, либо посредством соответствующей компенсационной политики, либо посредством улучшения их адресности.

Со времени принятия Декларации тысячелетия произошли существенные изменения в ландшафте суверенного долга развивающихся стран. Внешняя задолженность составляла 22,6 процента ВВП в развивающихся странах в 2013 году в сравнении с 33,5 процента десятилетием раньше²². Долговые трудности, испытываемые бедными странами с крупной задолженностью (БСКЗ), в

17 См. данные о финансировании развития, размещенные по адресу: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/ffd/document/data-2000-2012-delinked>.

18 World Bank, *Financing for Development Post-2015*, 2013.

19 Справочный документ 2 Целевой группы системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года.

20 Согласно определению Международного валютного фонда (МВФ), потребительские субсидии включают два компонента: субсидия до уплаты налогов (если цена, которую платят компании и домохозяйства, ниже расходов на поставки и распределение) и субсидия в виде налоговых льгот (если налоги ниже их действенного уровня). IMF, «*Energy subsidy reform: lessons and implications*» (Washington, D.C., 2013).

21 OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies* (Paris, OECD Publishing, 2013).

22 *The State of the Global Partnership for Development — MDG Gap Task Force Report 2014* (United Nations publication, Sales No. E.14.I.7).

значительной мере разрешены благодаря Инициативе в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью и Инициативе по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе.

Некоторые страны, охватываемые Инициативой в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью, начали выпускать долговые обязательства на международных рынках, чему способствуют низкие процентные ставки в настоящее время. Эмиссия государственных долговых обязательств в национальных валютах (что, в отличие от внешнего долга, не подвергает выпускающую страну валютному риску) также увеличилась, что служит отражением развития местных рынков капитала. Например, выраженный в местных валютах правительственный долг в странах Африки к югу от Сахары увеличился с 11 млрд. долл. США в 2005 году до 31 млрд. долл. США в 2012 году²³. Однако большая часть этой возросшей эмиссии долговых обязательств является краткосрочной. Чрезмерное увеличение как внутренней, так и международной задолженности создает риски для экономической устойчивости, подчеркивая тем самым необходимость разумного управления задолженностью.

Тем не менее совокупная картина скрывает растущие долговые проблемы в некоторых странах. В настоящее время две страны с низкими уровнями доходов считаются находящимися в бедственном положении в связи с задолженностью, 14 стран сталкиваются с высоким риском и 28 — с умеренным риском долгового кризиса²⁴. Приемлемый уровень задолженности особенно проблематичен в некоторых небольших государствах. В 2013 году среднее соотношение государственного долга к ВВП в малых развивающихся государствах равнялось 107,7 процента по сравнению с 26,4 процента для развивающихся государств в целом²². В то же время несколько развитых стран также оказались зажатými в тисках кризиса суверенной задолженности.

Внутренние частные финансы

Финансовые системы во многих развивающихся странах полагаются прежде всего на банковский сектор. Хотя в последнее десятилетие наблюдался существенный рост внутренних кредитов, кредиты банковского сектора являются преимущественно краткосрочными. Например, в некоторых странах Африки на долю краткосрочных кредитов приходится до 90 процентов банковского финансирования²⁵ в сравнении с 50–60 процентами для развивающихся стран в целом²⁶. Помимо того, нормы валовых внутренних сбережений во многих наи-

23 Эта цифра относится к выборке из 29 африканских стран к югу от Сахары, включенных в базу данных Инициативы по развитию африканских финансовых рынков за 2013 год.

24 Аналитические выкладки МВФ в отношении приемлемого уровня задолженности стран с низким уровнем дохода в отношении стран, имеющих право на получение средств механизма финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту (5 июня 2014 года), получены 28 июля 2014 года. Размещены по адресу: www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf.

25 Kangni Kpodar and Kodzo Gbenyo, "Short- Versus Long-Term Credit and Economic Performance: Evidence from the WAEMU", Working Paper No. WP/10/115 (Washington, D.C., IMF, May 2010).

26 Bank for International Settlements database, размещены по адресу: www.bis.org/statistics/.

менее развитых странах остаются значительно ниже уровня, необходимого для обеспечения устойчивых внутренних инвестиций.

Внутренние рынки облигаций также значительно выросли под влиянием главным образом вопросов суверенного долга. Что же касается рынков корпоративных облигаций, то, хотя они и растут, они остаются небольшими. В среднем в 2010 году частные долговые ценные бумаги составляли лишь 5 процентов от ВВП в странах со средними уровнями доходов по сравнению с 34 процентами в странах с высокими уровнями доходов. Отсутствие рынков долгосрочных обязательств ограничивает наличие долгосрочного финансирования во многих странах. Аналогичным образом, глубина рынков ценных бумаг составляла почти 60 процентов от ВВП в странах с высокими уровнями доходов, а в странах с низкими и средними уровнями доходов она равнялась лишь 20 и 28 процентам, соответственно¹⁹.

Присутствие институциональных инвесторов в развивающихся странах, однако, растет и потенциально может увеличить объем ресурсов, имеющихся для целей долгосрочных инвестиций в сфере устойчивого развития. Пенсионные фонды в странах с формирующейся рыночной экономикой, по оценкам, управляют активами в объеме 2,5 трлн. долл. США, и ожидается, что эти существенно вырастут²⁷. Значительная часть этих портфелей инвестируется на цели погашения внутреннего суверенного долга. В некоторых развивающихся странах, включая Южную Африку, Гану, Чили, Мексику и Перу, национальные пенсионные фонды производят также прямые инвестиции в национальную и региональную инфраструктуру.

Кроме того, уделяется растущее внимание экологическим, социальным и управленческим последствиям инвестиций. Все большее число стран представляют доклады об этих факторах (которые называют отчетностью по ЭСУ) и присоединяются к инициативам, таким как Принципы ответственного инвестирования и Глобальный договор Организации Объединенных Наций. Тем не менее доля инвестиций, подпадающих под экологические, социальные и управленческие аспекты, остается небольшой по сравнению с глобальными рынками капитала: в 2010 году она составляла 7 процентов, или 611 трлн. долл. США, от глобального рынка капитала объемом 12 143 трлн. долл. США²⁸.

Международные государственные финансы

Вклад ОПР в развитие улучшился после принятия Монтеррейского консенсуса в 2002 году, и благодаря этому стало уделяться больше внимания тому, чтобы сделать ОПР более эффективной одновременно с увеличением ее объема. ОПР достигла рекордно высокого уровня в 134,8 млрд. долл. США нетто в 2013 году

27 Georg Inderst and Fiona Stewart, "Institutional Investment in Infrastructure in Developing Countries: Introduction to Potential Models", Policy Research Working Paper No. 6780 (Washington, D.C., World Bank, 2014).

28 Принципы ответственного инвестирования представляют собой инвесторскую инициативу в партнерстве с Инициативой Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в области финансирования и Глобальным договором Организации Объединенных Наций: данные приведены согласно докладу об осуществлении инициативы «Принципы ответственного инвестирования» за 2011 год.

после ее уменьшения в 2011 и 2012 годах²⁹. Тем не менее только пять доноров Комитета содействия развитию ОЭСР достигли целевого показателя в 0,7 процента от валового национального дохода.

Официальная помощь в целях развития по-прежнему обеспечивает крайне важное финансовое и техническое сотрудничество для многих развивающихся стран (см. диаграмму III), включая наименее развитые страны и многие африканские страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, малые островные развивающиеся государства и страны, затронутые конфликтом. В большинстве стран, в которых правительственные расходы составляют менее 500 долл. США по паритету покупательной способности на человека, ОПР составляет в среднем более двух третей международных потоков ресурсов и примерно одну треть правительственных доходов. Примерно 40 процентов ОПР в настоящее время идут на благо наименее развитых стран³⁰. Вместе с тем объем ОПР, предназначенной для наименее развитых стран, в особенности в Африке к югу от Сахары, сократился в последние годы, и, согласно предварительным результатам обследований доноров, эта тенденция, по-видимому, сохранится³¹.

Инициативная группа по инновационному финансированию развития стала на добровольной основе инициатором создания ряда механизмов по сбору средств для мобилизации дополнительных ресурсов, включая международный солидарный налог на авиабилеты³², поступления от которого направляются в Международный механизм закупок лекарств (ЮНИТЭЙД) для содействия покупке лекарств для развивающихся стран. Одиннадцать стран, валютой которых является евро, в настоящее время предусматривают введение с 2016 года налога на финансовые операции, хотя пока и без резервирования средств на цели развития или для финансирования глобальных общественных благ. Некоторые страны (например, Франция) ввели, на национальном уровне, налог на финансовые операции, и часть поступлений используется для финансирования ОПР³³.

Стремительно растет число международных фондов и каналов доставки, имеющих отношение к устойчивому развитию. К их числу относятся фонды глобального сектора, основанные на партнерских связях многих заинтересованных сторон, которые объединяют правительства, частный сектор, гражданское общество, традиционных и новых доноров, таких как Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, Альянс ГАВИ и Глобальное партнерство в области образования.

29 OECD, "Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high", 2014. Размещено по адресу: www.oecd.org (по состоянию на 15 августа 2014 года).

30 Development Initiatives, 2013, *Investments to End Poverty*, p. 44.

31 32 процента официальной помощи в целях развития (ОПР), включая как двустороннюю чистую, так и условно начисленную ОПР для наименее развитых стран, были выделены непосредственно наименее развитым странам в 2012 году, и примерно 52 процента ОПР, не распределенных по странам, могут быть также выделены наименее развитым странам, так что общий объем может составить 40 процентов; Development Assistance Committee, discussion paper on "Targeting ODA towards countries in greatest need", (OECD, 2014), размещено по адресу: www.oecd.org/dac/financing-development.htm.

32 С 2013 года такой налог введен Камеруном, Маврикием, Мадагаскаром, Мали, Нигером, Республикой Конго, Республикой Корея, Францией и Чили (кроме того, Бразилия не взимает такой налог, но вносит взнос в размере, эквивалентном сумме, которая была бы выручена в результате взимания налога).

33 Некоторые страны решили пока не применять такие инструменты.

Всего лишь 10 лет назад многостороннее климатическое финансирование обеспечивалось небольшой группой крупных фондов, связанных с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата. Сейчас насчитывается свыше 50 международных государственных фондов. За этот период времени правительства спроектировали и реформировали такие учреждения, как Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Адаптационный фонд, инвестиционные фонды для противодействия изменению климата и, совсем недавно, Зеленый климатический фонд, а также новые, формирующиеся финансовые инструменты, такие как плата с учетом достигнутых результатов за уменьшение выбросов вследствие обезлесения, деградации и лесозащиты. Тем не менее остается большой разрыв между потребностями климатического финансирования и ресурсами на эти цели. В частности, финансовые обязательства на основании Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата осуществляются медленными темпами.

Сотрудничество Юг-Юг — как дополнение к сотрудничеству Север-Юг — продолжает расти быстрыми темпами, удвоившись более чем вдвое за период с 2006 по 2011 год. Хотя данные о льготных потоках Юг-Юг являются неполными, по оценкам, они составили от 16,1 до 19 млрд. долл. США в 2011 году, что составляет более 10 процентов от глобальных потоков государственных финансов. Потоки Юг-Юг на коммерческих условиях, такие как прямые иностранные инвестиции или банковские ссуды, также резко выросли в последние годы³⁴.

Международная торговля и трансграничное частное финансирование

Всемирная торговля также продолжает расти, хотя и более медленными темпами, чем до международного финансового и экономического кризиса, и торговые потоки приобрели большее значение для мобилизации ресурсов во многих развивающихся странах. Для наименее развитых стран среднее соотношение торговли к ВВП выросло с 38 процентов в 1990 году до 70 процентов в 2011 году³⁵. Рост глобальных производственно-сбытовых цепочек в сфере торговли закрепил связь между торговлей и инвестиционными потоками.

Валовые потоки прямых иностранных инвестиций в развивающиеся страны достигли 778 млрд. долл. США в 2013 году, превысив объем прямых иностранных инвестиций в развитые страны. Прямые иностранные инвестиции являются самым стабильным и долгосрочным источником иностранных инвестиций частного сектора. Однако наименее развитые страны получают лишь небольшую долю (менее 2 процентов) от этих потоков³⁶. В странах Африки к югу от Сахары прямые иностранные инвестиции обусловлены главным образом инвестициями в добывающие отрасли, с ограниченными связями с остальной

34 Организация Объединенных Наций, 2014 год, *Тенденции и прогресс в области международного сотрудничества в целях развития*, доклад Генерального секретаря, E/2014/77.

35 Среднегодовые показатели за трехлетний период на основе данных Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), размещены по адресу: <http://unctadstat.unctad.org/EN/> (по состоянию на 8 августа 2014 года).

36 UNCTAD, *World Investment Report 2014* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.D.1).

экономикой. Более того, вклад прямых иностранных инвестиций в устойчивое развитие не является единообразным. В последние годы состав прямых иностранных инвестиций, как представляется, меняется. Например, в общемировом масштабе инвестиции в сектора финансов и недвижимости увеличились с 28 процентов в 1985 году до почти 50 процентов от общего объема прямых иностранных инвестиций в 2011 году, в то время как инвестиции в обрабатывающую отрасль снизились за этот период с 43 до 23 процентов³⁷.

Характер международных портфельных инвестиций в формирующиеся рынки видоизменился за последние 15 лет, поскольку рынки многих стран углубились и стали в большей степени интегрированными в общемировых масштабах. В частности, по мере роста внутренних рынков долговых обязательств иностранные инвесторы увеличили закупки долговых обязательств в местной валюте, и сейчас они играют доминирующую роль на некоторых формирующихся рынках. Однако эти потоки являются весьма неустойчивыми, отражая краткосрочную ориентацию международных рынков капитала³⁸. В Соединенных Штатах, например, средний период владения акциями уменьшился с восьми лет в 1960-е годы до приблизительно шести месяцев в 2010 году³⁹.

Существенно возросли и частные трансграничные переводы средств физическими лицами и домохозяйствами. По оценкам, в 2013 году мигранты перевели в развивающиеся страны 404 млрд. долл. США, что более чем в 10 раз превышает зафиксированный объем денежных переводов в 1990 году, когда, согласно оценкам, они составляли менее 40 млрд. долл. США⁴⁰. Помимо того, филантропическое финансирование частными лицами, фондами и другими организациями в развивающиеся страны составило приблизительно 60 млрд. долл. США в 2013 году, причем наибольшая часть этих средств поступала от частных доноров в развитых странах⁴¹. Филантропические субъекты особенно интересуются глобальными секторальными фондами, такими как Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и Альянс ГАВИ.

Часть международного притока средств используется некоторыми странами для наращивания инвалютных резервов, отчасти как форма самострахования от неустойчивости международных потоков капитала. Резервы инвалюты выросли с 2,1 трлн. долл. США в 2000 году до 11,7 трлн. долл. США в 2013 году. Развивающиеся страны, в первую очередь страны с формирующейся рыночной экономикой, держат почти 8 трлн. долл. США, причем 65 процентов от этого объема приходится на пять ведущих стран с формирующейся рыночной экономикой⁴².

37 База данных ЮНКТАД по прямым иностранным инвестициям, размещена по адресу: <http://unctadstat.unctad.org/EN/>.

38 Организация Объединенных Наций, 2014 год, *Международная финансовая система и развитие*, доклад Генерального секретаря, A/68/221.

39 LPL Financial Research, *Weekly Market Commentary*, 6 August 2012. Размещено по адресу: <http://moneymattersblog.com/login/login/wp-content/uploads/2012/08/WMC080712.pdf>.

40 Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook", Migration and Development Brief No. 22 (Washington, D.C., World Bank, 2014); World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2011*, 2nd ed. (Washington, D.C., 2014).

41 Hudson Institute, "The Index of Global Philanthropy and Remittances" (Washington, D.C., 2013).

42 На основе данных из докладов по статье IV МВФ и публикации МВФ *International Financial Statistics*.

III. Стратегический подход

Диаграмма IV иллюстрирует аналитическую основу, которой Комитет руководствовался при разработке этой стратегии финансирования устойчивого развития. Финансовые источники могут быть разбиты на четыре категории: внутренние государственные, внутренние частные, международные государственные и международные частные сектора. Задача разработчиков политики заключается в том, чтобы направлять и стимулировать еще большее число из этих разнообразных и децентрализованных источников финансирования в желательное русло инвестиций на цели устойчивого развития.

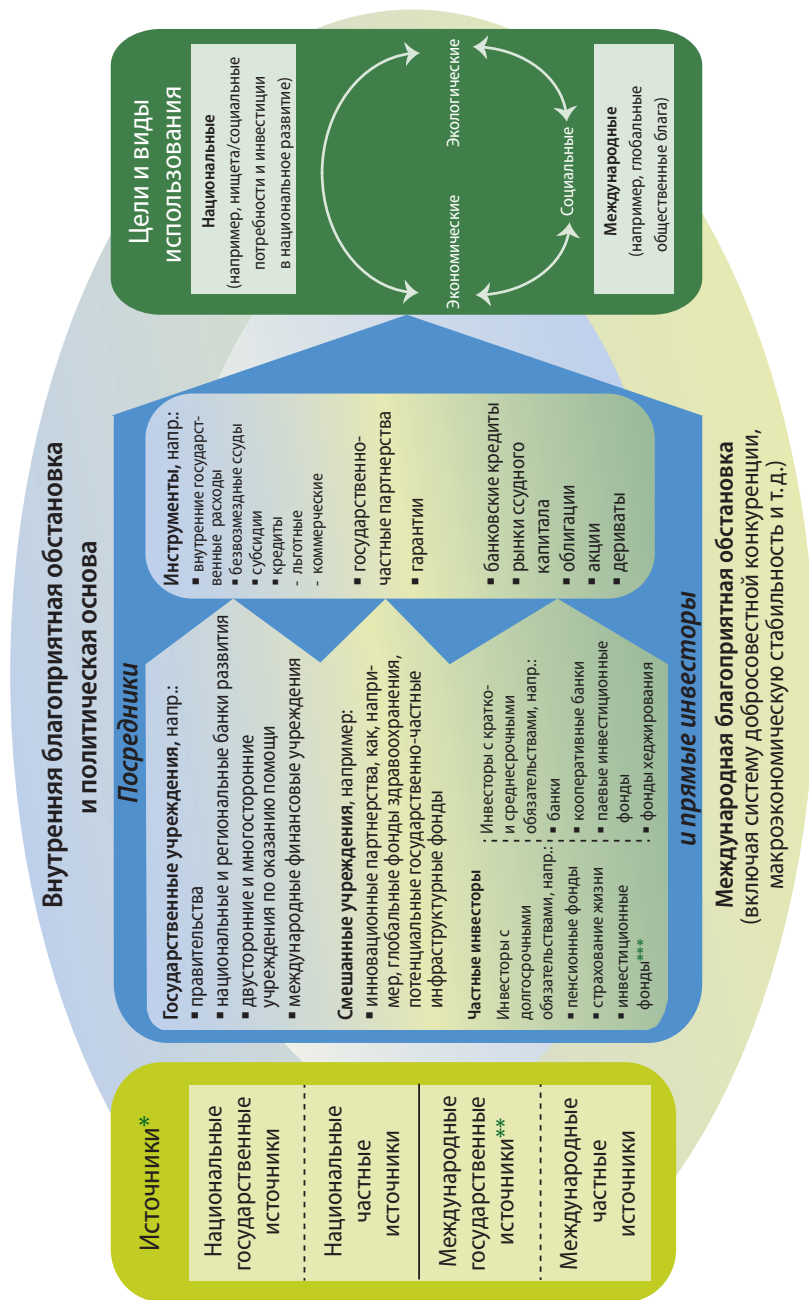
Как видно из диаграммы IV, решения о финансировании во всех случаях, будь то государственных или частных, зависят от национальной политической основы и международной финансовой архитектуры, размера соответствующих и эффективных финансовых институтов и разработки и совершенствования инструментов для облегчения и содействия преодолению препятствий на пути инвестиций на цели устойчивого развития. В этой связи стратегический подход Комитета определяется нижеследующими концепциями:

1. **обеспечение ответственности и руководства страны в осуществлении национальных стратегий устойчивого развития наряду с созданием благоприятных международных условий.** Каждая страна отвечает за свое собственное развитие. Стратегии устойчивого развития осуществляются на национальном уровне. Однако национальные усилия должны дополняться международной государственной поддержкой, по мере необходимости, и благоприятной международной обстановкой;
2. **принятие эффективной правительственной политики в качестве стержня стратегии финансирования устойчивого развития.** Все финансирование осуществляется в контексте национального и международного политического климата, в котором устанавливаются правила, положения и стимулы для всех субъектов. Таким образом, эффективные институты и политические курсы и благое управление играют главную роль в обеспечении эффективного использования ресурсов и в высвобождении дополнительных средств для целей устойчивого развития;
3. **использование всех финансовых потоков целостным образом.** Для удовлетворения потребностей в финансировании устойчивого развития требуется оптимизация вклада всех потоков, включая государственные, частные, внутренние и международные. Каждый вид финансирования имеет свои особенности и свои сильные стороны, исходя из различных мандатов и основообразующих стимулов. Крайне важно обеспечить максимальный синергизм усилий, использовать факторы взаимодополняемости и добиваться оптимального взаимодействия всех источников финансирования;
4. **стыковка финансовых потоков с соответствующими потребностями и видами использования.** Различные потребности устойчивого развития и проектные характеристики требуют различных видов государственного,

частного или смешанного финансирования. Хотя частное финансирование будет весьма важным, исключительно частное финансирование — это совсем другое дело. Долгосрочные инвестиции на цели устойчивого развития должны покрываться за счет долгосрочных средств;

5. **максимизация воздействия международных государственных финансов.** ОПР играет кардинальную роль в странах, в которых потребности являются наибольшими, а возможности для мобилизации ресурсов — наименьшими. Использование финансовых инструментов и их льготный характер должны соответствовать уровню развития каждой страны, их конкретным условиям, потенциалам и возможностям, а также характеру проекта;
6. **всесторонний учет критериев устойчивого развития в национальных стратегиях финансирования.** Финансирование должно поддерживать экономические, социальные и экологические компоненты устойчивого развития. Это требует политических мер и стимулов для включения устойчивого развития в стратегии финансирования и в подходы к их реализации. Критерии устойчивого развития должны включаться в государственные бюджеты и частные инвестиционные решения, сообразно обстоятельствам;
7. **использование синергизма в экономических, экологических и социальных компонентах устойчивого развития.** Различные цели устойчивого развития нередко частично совпадают. Финансирование должно планироваться так, чтобы использовать синергизм и поддерживать согласованность политики в области устойчивого развития одновременно с учетом потенциальных компромиссов. Таким образом, инструменты финансирования могут использоваться для одновременного достижения нескольких политических целей. Это лучше всего координировать в контексте национальных стратегий устойчивого развития;
8. **принятие многостороннего, ориентированного на человека и всеохватного подхода для достижения ощутимых результатов на местах.** Консультации со всеми заинтересованными сторонами, включая гражданское общество и частный сектор, позволят правительствам и директивным органам лучше понять различные нужды и обеспокоенности людей при формулировании и осуществлении политики в области устойчивого развития на всех уровнях. В этой связи необходимо обеспечить гендерное равенство и включение маргинализированных групп, таких как коренные народы и инвалиды;
9. **обеспечение транспарентности и подотчетности финансирования на национальном, региональном и международном уровнях.** Транспарентность и подотчетность должны лежать в основе всего финансирования для обеспечения легитимности и эффективности. Правительственные поставщики помощи и страны-партнеры должны стремиться к более согласованной и слаженной взаимной подотчетности наряду с улучшенным сбором данных и усиленным мониторингом при условии обеспечения национальной ответственности. Нужно более внимательно следить за частными финансовыми потоками и делать их более транспарентными.

Диаграмма IV
Потоки средств из международных и национальных источников финансирования на цели устойчивого развития*



* Размеры вставок не отражают объем/важность финансирования.

** Могут быть случаи, когда международное государственное финансирование также направляю подаетрживаает достижение международных целей.

*** Государственные инвестиционные фонды имеют дело с государственными деньгами, но управляются частными инвесторами.

IV. Варианты комплексной стратегии финансирования устойчивого развития

В каждой категории финансирования процесс принятия решений децентрализован между отдельными учреждениями и субъектами. Решения о финансировании во внутреннем и в международном частном секторах по своей природе рассредоточены между многочисленными субъектами, и предоставление международных государственных ресурсов также является весьма фрагментированным, несмотря на попытки координации. Взаимосвязанные стратегии финансирования, основанные на принципе национальной ответственности, являются, таким образом, крайне необходимыми для содействия координации различных источников финансирования. Ввиду сквозных компонентов стратегий финансирования необходимо обеспечить скоординированное принятие национальных решений. Правительствам также следует эффективно обмениваться информацией об их стратегических рамках.

В нижеследующих разделах Комитет освещает конкретные политические области, относящиеся к каждой из четырех групп источников финансирования и смешанному финансированию, и предлагает набор вариантов политики и финансовых инструментов для использования в рамках согласованной стратегии устойчивого развития. Несмотря на широкий круг вариантов, предлагаемых ниже, выбор конкретных политических мер должен определяться внутренними политическими соображениями и другими факторами той или иной стране обстоятельствами.

A. Внутреннее государственное финансирование

Внутреннее государственное финансирование выполняет три главные функции: *a)* укрепление справедливости, в том числе посредством сокращения масштабов нищеты; *b)* предоставление общественных товаров и услуг, которых рынки будут избегать или предоставлять в недостаточных количествах, и принятие политики с целью изменить стимулы для частных субъектов; и *c)* регулирование макроэкономической стабильности⁴³. Кроме того, мобилизация внутренних ресурсов усиливает ответственность страны за государственную политику и позволяет странам двигаться по пути, ведущему к финансовой самостоятельности. Национальные стратегии государственного финансирования должны отражать эти побудительные мотивы, поскольку они определяют осуществление стратегий устойчивого развития.

⁴³ Richard Musgrave, *Theory of Public Finance: A study in public economy* (New York, McGraw-Hill, 1959).

Стимулирование налоговой реформы, налоговой дисциплины и углубленного международного сотрудничества

Мобилизация внутренних ресурсов зависит от многих факторов, таких как размеры налоговой базы, способность страны взимать и регулировать налоги, налоговая эластичность, неустойчивость облагаемых налогами секторов и цены на сырьевые товары. Хотя оптимальная разработка налоговой политики непременно отражает экономическое и социальное положение в стране, правительствам следует придерживаться общепринятых принципов рационального управления государственными финансами, такими, например, как то, что налоговые системы должны быть справедливыми, эффективными и транспарентными. Правительства могут также уделять первостепенное внимание увеличению реальных доходов в нижней части системы распределения доходов посредством политики прогрессивного налогообложения, такой как «скидки с налогов на доход от производственной деятельности», и освобождение от налога на добавленную стоимость (НДС) в связи с основными товарами и услугами. Говоря в более общем плане, налоговая база должна быть как можно более широкой, но одновременно поддерживать справедливость и эффективность. И действительно, расширение налоговой базы сыграло важнейшую роль в достижении в последнее время успехов в сборе налогов во многих развивающихся странах, включая наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства. К ключевым показателям успеха в налоговой реформе относятся политическая приверженность на высоком уровне, административная реформа и реформа политики, а также твердое руководство в вопросах управления доходами⁴⁴. Сбалансированная в социальном плане плата за пользование некоторыми государственными услугами, возможно, является оправданной, дабы бенефициары вносили вклад в покрытие расходов на обслуживание, хотя в отношении наиболее важных социальных услуг вводить такую плату не рекомендуется.

Вместе с тем есть ограничения в отношении того, чего могут добиться правительства тех или иных стран в одиночку в глобализованной экономике. Например, порой национальные юрисдикции конкурируют с другими странами посредством предложения налоговых льгот для привлечения и удержания служащих, что разрушает налоговую базу обеих конкурирующих стран. Прекращение вредной налоговой конкуренции должно основываться на сотрудничестве между конкурирующими странами одновременно с уважением суверенного права стран на разработку своих национальных налоговых режимов. Это, как правило, можно делать на региональном и международном форуме. Такие форумы могут также стимулировать сотрудничество в целях пресечения незаконных финансовых потоков, о чем идет речь в разделе VII⁴⁵.

44 IMF, OECD, the United Nations and the World Bank, “Supporting the Development of More Effective Tax Systems”, report to the Group of 20 Development Working Group (2011), размещено по адресу: www.imf.org/external/np/g20/pdf/110311.pdf.

45 Хотя нет согласованного определения незаконных потоков, для целей настоящего доклада незаконные потоки определяются как деньги, незаконно получаемые, используемые и, в любом случае, пересылаемые через границы, и это понятие включает прибыли, скрывающиеся от налоговых органов.

Хотя до настоящего времени на техническую помощь налоговому и таможенному сектору приходилась минимальная доля ОПР⁴⁴, в дальнейшем нужно уделять больше внимания реагированию на национальные просьбы относительно укрепления потенциала налоговых ведомств и наращивания потенциала в деле мобилизации внутренних ресурсов. Кроме того, примеры успешных реформ могут воодушевлять разработку политики в других местах. Выгоды расширенных международных форумов по вопросам сотрудничества в налоговой области налицо (см. раздел VII). Дополнительные усилия по укреплению потенциала должны быть нацелены на институциональные возможности по сбору надлежащих поступлений от добывающих отраслей.

В богатых ресурсами странах управление природными ресурсами имеет особенно важное значение. Налоговобюджетные нормы, регулирующие добывающие отрасли, должны обеспечивать соответствующую компенсацию за государственный интерес. Правительства могут также разрабатывать политику для обеспечения того, чтобы определенная доля доходов от ресурсов сберегалась и инвестировалась на благо будущих поколений, например в государственных инвестиционных фондах. Если налоговые поступления от добычи ресурсов являются неустойчивыми, правительства могут накапливать нераспределенную прибыль в годы высоких цен и сглаживать правительственные расходы в годы низких цен через посредство сырьевых стабилизационных фондов. Необходимо наладить международное сотрудничество для борьбы с незаконной торговлей природными ресурсами, в том числе из стран, находящихся в ситуации конфликта. Во многих случаях также бывают актуальными программы обеспечения прозрачности и борьбы с коррупцией, включая добровольные инициативы.

Обеспечение благого финансового руководства и управления государственными финансами

Борьба с коррупцией играет важную роль в дополнении усилий по улучшению мобилизации внутренних ресурсов. Коррупция может оказывать негативное воздействие на коммерческие предприятия, на отдельных лиц и на управление государственными финансами. Высокие отметки на показателях, касающихся коррупции, также прочно ассоциируются с низкими государственными доходами. Для содействия борьбе с коррупцией все страны должны стремиться к ратификации и осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и должны прилагать дальнейшие совместные усилия, в частности в том, что касается предотвращения, обеспечения соблюдения и восстановления украденных активов (см. раздел VI.C).

Центральным элементом благого финансового руководства является надлежащее планирование и исполнение бюджета. Общепринятые принципы правильного составления бюджета касаются этапов составления, одобрения, исполнения и проверки. Эти принципы должны обеспечивать, чтобы государственные расходы согласовывались с национальными стратегиями устойчивого развития, включая экологические, социальные, экономические, гендерные и другие цели. Планирование и исполнение бюджетов должно основываться на прозрачности, легитимности, подотчетности и участии граждан сообразно с возможностями страны и ее финансовым состоянием. В этой связи следует внедрять и укреплять внутренние и внешние механизмы контроля в отечественном государственном секторе, такие как высшие органы аудита, которые обеспечивают,

чтобы расходы соответствовали намеченным целям. Более того, налогово-бюджетная децентрализация может укреплять местное управление и порождать местное чувство ответственности за распоряжение средствами.

В ходе обсуждений по вопросам нормативной бюджетной политики обычно спрашивают, являются ли конкретные субсидии по-прежнему оправданными. В рамках разумного налогово-бюджетного руководства странам следует пересмотреть эффективность всех субсидий. Странам следует подумать о рационализации неэффективного субсидирования ископаемых видов топлива, которые стимулируют расточительное потребление, путем устранения рыночных диспропорций, в соответствии с национальными обстоятельствами, в том числе посредством реорганизации налогообложения и постепенного отказа от этих вредных субсидий там, где они существуют, в связи с их экологическими последствиями. Такие действия должны в полной мере учитывать конкретные потребности и условия развивающихся стран и сводить к минимуму возможные неблагоприятные последствия для их развития таким образом, чтобы защищать интересы малоимущих и уязвимых групп населения⁴⁶.

Аналогичным образом, странам следует исправлять и предотвращать торговые ограничения и искажения на мировых сельскохозяйственных рынках, в том числе путем параллельной ликвидации всех видов субсидий на сельскохозяйственный экспорт и всех аналогичных по характеру мер регулирования экспорта в соответствии с мандатом Дохинского раунда переговоров по вопросам развития.

Системы закупок во многих странах нуждаются в дальнейшем укреплении для обеспечения справедливой конкуренции. В рамках исполнения бюджета власти могут пожелать привести свою политику в области закупок в соответствие с национальными стратегиями устойчивого развития, что предполагает определение минимальных экологических и социальных стандартов для поставщиков из государственного сектора с учетом внутренней ситуации. В этом отношении экологически ответственная закупочная деятельность имеет такое дополнительное преимущество, как стимулирование экологически устойчивой технологии. Государственные закупочные системы могут также способствовать развитию экологически устойчивых местных предприятий.

Финансовый аудит и контроль должны дополняться мониторингом и оценкой экономических, социальных и экологических последствий в соответствии с потенциалами и условиями различных стран. Эту ответственность можно возложить на укрепленные национальные независимые учреждения по аудиту и оценке, равно как и на другие закрепившиеся в политическом и социальном отношении надзорные механизмы, в том числе в парламенте. Инициативы по развитию потенциала, включая обмен знаниями и опытом, могут содействовать улучшению разработки политики, бюджетных процессов и исполнения бюджета.

⁴⁶ Несколько государств-членов высказали оговорки в отношении пункта 225 итогового документа Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение) (см. A/66/PV.123).

Компенсация внешних экологических издержек и всесторонний учет экологической устойчивости

Налогово-бюджетные реформы могут играть немалую роль в стимулировании экологической устойчивости. Такие политические меры, как «торговля квотами» или налоги на выбросы углерода, нацелены на ограничение выбросов углерода путем повышения цен на выбросы и «компенсацию внешних экологических издержек». Однако углеродные рынки остаются относительно маленькими и покрывают лишь 7 процентов общемировых выбросов⁴⁷. Более того, цены на коммерчески реализуемые лицензии на выбросы являются неустойчивыми и довольно низкими, чтобы оказать воздействие на разработку и внедрение «чистых» технологий. Правительствам, вводящим в действие системы «торговли квотами», необходимо устанавливать достаточно жесткие ограничения, контролировать нестабильность и разрабатывать соответствующие положения. В то же время 13 стран внедрили в той или иной форме национальные или субнациональные налоги на выбросы углерода⁴⁸. Хотя имели место определенные дискуссии относительно последствий для конкурентоспособности, связанных с установлением налогов на выбросы углерода, европейские страны, в которых налоги на выбросы углерода существуют уже больше десятилетия, отмечают нейтральные или слегка позитивные последствия для ВВП⁴⁹.

Правительствам следует также рассмотреть другие меры политики с целью изменить модели инвестирования, такие как ограничения на инвестиции, связанные непосредственно с выбросами, субсидирование исследований и разработок в отношении «чистых» технологий, включая технологии улавливания и хранения углерода, налоговые стимулы, льготные тарифы на подключение, целевые задания в области энергоэффективности или возобновляемой энергии, права на загрязнение и выплаты за экосистемные услуги.

Экологический учет, который охватывает имеющие отношение к окружающей среде финансовые потоки и отчеты об использовании природных ресурсов, представляет собой еще один механизм, помогающий разработчикам политики компенсировать внешние экологические издержки. ВВП является крайне важным мерилom, которое правительства используют для оценки показателей экономической деятельности стран, однако, если он не охватывает природный капитал, он может привести правительства к игнорированию неэффективного распределения инвестиций. Система эколого-экономического учета может способствовать более значительным государственным инвестициям в сферу устойчивого развития.

47 Climate Economics Chair, *Climate Economics in Progress 2013* (Paris, Dauphine University, 2013).

48 World Bank, *State and Trends of Carbon Pricing 2014* (Washington, D.C., 2014).

49 David C. Mowery, Richard R. Nelson and Ben R. Martin, "Technology policy and global warming: Why new policy models are needed (or why putting new wine in old bottles won't work)", *Research Policy*, vol. 39, No. 8 (October 2010).

Борьба с несправедливостью и императив социальной защиты

Правительствам следует использовать налогово-бюджетную политику (как налоги, так и расходы) для борьбы с проявлениями неравенства и с нищетой, для улучшения водоснабжения и санитарии и для поддержки других социальных услуг, в частности в интересах малообеспеченных, уязвимых и маргинализованных групп населения. Часто звучит призыв уделять первостепенное внимание государственным инвестиционным проектам, предназначенным для улучшения положения бедных слоев и учитывающим гендерную проблематику.

Обусловленные структурной уязвимостью проблемы, которые сказываются на неимущих и на других обособленных в социальном отношении группах, женщинах, инвалидах, коренных народах, мигрантах, меньшинствах, детях, престарелых, молодежи и других маргинализованных группах, могут быть уменьшены, если будут приложены усилия для всеобщего охвата базовыми социальными услугами⁵⁰.

Помимо предложения охраны от рисков, социальная защита может способствовать равноправному росту путем уменьшения нищеты и неравенства, повышения производительности труда и укрепления социальной стабильности. Странам следует подумать о политике повышения минимального уровня социального обеспечения, который, в соответствии с выводами Международной организации труда, является доступным в большинстве стран за счет внутренних поступлений, но оправдывает оказание международной помощи в интересах беднейших слоев населения⁵¹. Услуги по страхованию предлагают дополнительные возможности для создания системы социальной защиты для домохозяйств, включая, например, инструменты страхования, охватывающие здравоохранение, риски при страховании жизни и сельское хозяйство. Однако частное страхование обычно не бывает эффективным в плане охвата наиболее нуждающихся групп населения, так что правительственная политика сохраняет кардинальное значение. Кроме того, настоятельно необходимо, чтобы правительства производили надлежащие инвестиции в усилия по смягчению опасности бедствий и в системы, укрепляющие стойкость к сотрясениям, а также в сохранение окружающей среды, особенно в районах, в которых местное население зависит от природных ресурсов.

Производительная и достойная занятость — это самая важная форма обеспечения гарантированных доходов. Большинство людей полагаются на свои трудовые заработки как главный источник их доходов. Макроэкономическая и налогово-бюджетная политика, способствующая полной и продуктивной занятости, а также инвестициям в человеческий капитал, имеет, таким образом, центральное значение для сокращения масштабов нищеты и усиления справедливости.

50 United Nations Development Programme, *Human Development Report 2014: Sustaining Human Progress — Reducing Vulnerabilities and Building Resilience* (New York, 2014).

51 International Labour Organization, *Social protection floor for a fair and inclusive globalization — Report of the Social Protection Floor Advisory Group* (Geneva, International Labour Office, 2011).

Эффективное управление государственным долгом

Финансирование путем привлечения заемных средств может стать жизнестойким вариантом изыскания финансовых средств для целей государственных расходов в сфере устойчивого развития. В то же время необходимо наладить эффективное управление задолженностью, чтобы можно было обслуживать долговые обязательства в самых разнообразных обстоятельствах. Правительствам следует регулярно использовать аналитические инструменты для оценки альтернативных стратегий заимствования и связанных с ними рисков, для более эффективного управления активами и пассивами своих балансов и для недопущения безответственного заимствования. Министерства финансов должны стремиться к увеличению эмиссии долгосрочных обязательств в местных валютах, в частности для внутренних инвесторов, поскольку такая эмиссия будет уменьшать валютный риск, с которым сталкивается правительство. В то же время, как было согласовано в Монтеррейском консенсусе, кредиторы делят с суверенными задолжниками ответственность за предотвращение и урегулирование долговых кризисов, включая, в соответствующих случаях, списание задолженности. Они должны нести ответственность за надлежащую оценку кредитного риска, улучшение проверки кредитоспособности клиентов и уменьшение безответственного кредитования стран с высокой степенью риска.

Международные финансовые учреждение и система Организации Объединенных Наций разрабатывают стандарты разумного управления правительственным долгом. Страны, уже достигшие высокого уровня задолженности, должны обеспечивать, чтобы рост государственного долга не превышал предполагаемого роста ВВП, дабы избегать бедственного финансового положения. В этой связи разработанные Всемирным банком-Международным валютным фондом Рамочные принципы оценки приемлемости уровня задолженности предназначены для оказания странам с низкими уровнями доходов и их донором содействия в мобилизации финансовых средств одновременно с уменьшением возможностей чрезмерного накопления задолженности путем установления предельного уровня задолженности. Кроме того, международные учреждения оказывают техническую помощь для укрепления местного потенциала в этой области. Эту практику следует сохранить наряду с обязательствами по передаче финансовых средств, технологии и потенциала, чтобы позволить развивающимся странам наращивать человеческий и институциональный потенциал для эффективного управления государственным долгом (что касается обсуждения системных вопросов и путей урегулирования суверенной задолженности, см. раздел VII).

Изучение потенциального вклада национальных банков развития

В условиях отсутствия достаточного долгосрочного финансирования и инвестиций со стороны частного сектора в устойчивое развитие многие страны создали национальные банки развития и другие государственные учреждения в поддержку долгосрочных инвестиций. Совокупные активы Международного клуба по финансированию развития — группы из 20 национальных, двусторонних и региональных банков развития — составили 2,1 трлн. долл. США в 2010

году⁵². Национальные банки развития могут играть важную роль, например, в финансировании малых и средних предприятий, инфраструктуры и инноваций. Поскольку национальные банки развития располагают особыми знаниями в отношении внутренних рынков, они нередко оказываются наиболее подходящими для обеспечения соответствующего укрепления потенциала и помощи в управлении частными проектами. Кроме того, недавно проведенные исследования показали, что некоторые национальные банки развития также играют ценную антициклическую роль, особенно в условиях кризиса, когда субъекты частного сектора становятся весьма не расположенными к риску.

Правительства могут использовать национальные банки развития для укрепления рынков капитала и для максимального увеличения инвестиций в устойчивое развитие. Например, некоторые национальные банки развития финансируют (отчасти) свою деятельность посредством эмиссии облигаций, предусматривающих использование полученных средств для какой-то определенной цели, такой как «зеленая» инфраструктура, а получаемая прибыль направляется в конкретные классы инвестиций (например, «зеленые» облигации).

Для разработчиков политики, однако, возникают определенные проблемы в отношении национальных банков развития. Разработчики политики должны обеспечивать, чтобы государственные банки развития не занимались деятельностью, которую будет конкурентоспособно осуществлять частный сектор. Важно, чтобы имелись положения, не допускающие ненадлежащего политического вмешательства в деятельность банка и обеспечивающие эффективное использование ресурсов, в частности в отношении максимального увеличения инвестиций частного сектора в устойчивое развитие.

В. Внутреннее частное финансирование

Изучая роль частного сектора в финансировании устойчивого развития, важно признать, что частный сектор включает широкий диапазон различных субъектов — от домохозяйств до многонациональных корпораций и от прямых инвесторов до финансовых посредников, таких как банки и пенсионные фонды. Частные ресурсы исторически являются главной движущей силой внутреннего экономического роста и создания рабочих мест.

Частное финансирование ориентировано на получение прибыли, что делает его особенно подходящим для инвестиций в производственную деятельность. Однако важно качество инвестиций. Сохраняется нехватка внутренних долгосрочных инвестиций, необходимых для устойчивого развития, хотя в частном секторе и растет понимание того, что коммерческие интересы и цели государственной политики могут достигаться одновременно.

Таким образом, роль правительств заключается в разработке политики для содействия стимулированию большего объема долгосрочных инвестиций в устойчивое развитие. Для уменьшения рисков и стимулирования частных инвестиций крайне важна благоприятная обстановка. Кроме того, правительства могут прилагать усилия для развития местных рынков капитала и финансовых систем в интересах обеспечения долгосрочных инвестиций на прочной нормативной основе.

52 См. www.idfc.org/.

Обеспечение доступа к финансовым услугам для домохозяйств и микропредприятий

Проведенные недавно исследования показывают, что стабильные, всеохватные и эффективные финансовые рынки обладают потенциалом для улучшения жизни людей, уменьшая операционные издержки, стимулируя экономическую активность и улучшая предоставление других пособий по социальному обеспечению, в особенности для женщин⁵³. Расширение и углубление финансовых услуг, предлагаемых неимущим, престарелым, женщинам, инвалидам, коренным народам и другим группам населения, недостаточно обеспеченным услугами, играют важную роль в содействии достижению целей устойчивого развития.

Домохозяйства с любыми уровнями доходов, даже самые бедные из них, пользуются базовыми финансовыми услугами, а именно платежами, накоплениями, кредитами и страхованием. Неимущие, в частности в наименее развитых странах, используют главным образом неформальных поставщиков финансовых услуг. И действительно, в настоящее время более половины взрослых людей работоспособного возраста в мире не имеют банковских счетов у официальных поставщиков банковских услуг, причем подавляющее большинство из них живут в развивающихся странах⁵⁴. Если бы доступные по цене и надлежащие финансовые услуги имелись на разумном расстоянии от них, судя по всем признакам, люди пользовались бы ими⁵⁵. Поэтому многие правительства предоставляют финансовые услуги и/или приветствуют поставщиков финансовых услуг для неимущих, в том числе через учреждения микрофинансирования, кооперативные банки, почтовые банки и сберегательные банки, равно как и через коммерческие банки.

Наилучшие методы обеспечения финансовой интеграции варьируются в зависимости от страны. Тем не менее есть некоторые элементы, которые дают неплохие результаты в различных странах, включая поддержку создания кредитных бюро для оценки способности заемщиков к выплате ссуд. Нововведения в информационнокоммуникационных технологиях могут позволить бедным людям пользоваться финансовыми услугами по низкой цене без необходимости преодолевать большие расстояния, добираясь до ближайшего отделения банка. Внеофисные банковские операции и технологии банковского обслуживания по сети сотовой связи могут использоваться для производства правительством платежей людям (зарплата, пенсии и выплаты по социальному вспомоществованию) с более низкими административными расходами и меньшей утечкой информации. Охват большего числа людей официальным финансовым сектором, как полагают, также оказывает благоприятное действие с точки зрения взимания налогов. Более того, для обеспечения ответственной коммуникационной финансовой деятельности и недопущения злоупотреблений большое значение имеет регулирование.

53 Robert Cull, Tilman Ehrbeck and Nina Holle, "Financial Inclusion and Development: Recent Impact Evidence", Focus Note No. 92 (Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), April 2014).

54 Asli Demirguc-Kunt and Leora Klapper, "Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database", Policy Research Working Paper No. 6025 (Washington, D.C., World Bank, 2012).

55 *Building Inclusive Financial Sectors for Development* (United Nations publication, Sales No. E.06.II.A.3).

Проведенные обследования показывают, что отсутствие информации о финансовой продукции и финансовых учреждениях является барьером к их использованию, в частности для целей страхования. Государственный сектор может способствовать укреплению финансового потенциала, включая финансовую грамотность, одновременно с расширением защиты потребителей. В частности, от поставщиков финансовых услуг следует требовать раскрытия главной информации в ясной и понятной, предпочтительно единообразной, форме. Директивные органы должны также вводить в действие четкие стандарты справедливого и этичного обращения с потребителями и создавать единообразные механизмы обращения за помощью для эффективного урегулирования споров по всей банковской отрасли. В этой связи правительства могут создавать учреждения по защите потребителей для надзора за необходимыми механизмами защиты потребителей в условиях той или иной страны.

Хотя это лишь один аспект финансовой интеграции, много внимания уделяется микрофинансированию. Имеется обширная глобальная сеть форумов и международных сетей поддержки в государственном и некоммерческом секторах микрофинансирования, что говорит о том, насколько живой является эта отрасль. Тем не менее микрофинансирование остается за рамками нормативной базы во многих странах. По мере роста числа учреждений микрофинансирования руководители и законодатели должны заботиться о необходимости балансирования расширяющегося доступа к финансовым услугам с управлением рисками, включая социальные риски, связанные с задолженностью домохозяйств.

Стимулирование предоставления ссуд малым и средним предприятиям

Важная область, в которой доступ к финансовым услугам (в данном случае — кредитам) является недостаточным, касается малых и средних предприятий (МСП), которые во многих странах являются главной движущей силой инноваций, обеспечения занятости и роста. Более 200 миллионов таких предприятий по всему миру не имеют доступа к финансовым услугам. Нередко финансовые потребности МСП оказываются слишком крупными для традиционных кредитных учреждений и агентств микрокредитования, в то время как крупные банки стремятся обойти этот рынок ввиду административной напряженности, отсутствия информации и неопределенности в плане кредитных рисков. Предоставляя кредитную информацию, кредитные регистры/ бюро — наряду с побочными сведениями о порядке исполнения обязательств при несостоятельности — могут способствовать предоставлению МСП доступа к кредитам.

Рынки долгосрочных облигаций являются ограниченными во многих странах, и альтернативные варианты обеспечения финансирования инновационной деятельности на начальном этапе, такие как инвесторы, предоставляющие стартовый капитал, и фонды венчурного капитала, во многих развивающихся странах представлены незначительно. Национальные банки развития могут играть важную роль в этом отношении. Чтобы поддержать более широкий доступ к финансированию для МСП, можно также использовать градуированное взаимодействие частных и государственных банков. Например, одна из моделей, используемых банками развития, заключается в предоставлении льготного государственного финансирования коммерческому банковскому сектору, который кредитует такие предприятия заемными средствами по преференциальным

ставкам. Соответствующие инструменты могут включать гарантии, займы, субсидии для выплаты процентов на займы, вложения в акционерный капитал и рыночно обусловленные инвестиции, а также доступ к услугам и информации. Многие страны сохраняют и другие формы поддержки МСП, такие как правительственные программы займов под низкий процент. Кооперативные банки, почтовые банки и сберегательные банки также располагают хорошими возможностями для предложения финансовых услуг МСП, включая разработку и предложение более диверсифицированных кредитных продуктов.

Кредитование МСП рассматривается многими банками как связанное с высоким риском вследствие отсутствия информации и неопределенности в отношении кредитных рисков. Кредиты нередко являются недостаточными, даже когда банковский сектор располагает богатыми ликвидными средствами. Однако диверсифицированный портфель кредитов МСП может существенно уменьшить риски. Секуритизация кредитов МСП, потенциально разбросанных по различным банкам для обеспечения большей диверсификации, может увеличить объем средств, имеющихся для целей кредитования МСП. Вместе с тем необходимо предусмотреть гарантии для устранения рисков, присущих банковским операциям по принципу «кредитовать — значит размещать», на что отчетливо указал финансовый кризис, поскольку эмитент должен быть заинтересован в том, чтобы кредиты давали результаты (как, например, правила, требующие, чтобы банки сохраняли часть каждого кредита в своих балансовых отчетах).

Развитие финансовых рынков в интересах долгосрочных инвестиций и совершенствование нормативных положений для балансирования доступа и стабильности

В достаточной степени капитализированный банковский сектор и рынки долгосрочных облигаций позволяют отечественным компаниям удовлетворять свои более долговременные финансовые нужды, причем без валютных рисков, связанных с заимствованием средств в иностранной валюте. Таким образом, местные рынки облигаций могут играть важную роль в финансировании долговременного устойчивого развития. Для успешного расширения местных рынков капитала директивным органам необходимо укреплять институты и инфраструктуру, включая системы надзора, клиринга и взаиморасчетов, эффективные кредитные бюро, меры по охране интересов потребителей и другие соответствующие меры регулирования.

Институциональные инвесторы, в частности инвесторы с долгосрочными обязательствами, такие как пенсионные фонды, компании по страхованию жизни, благотворительные фонды и государственные инвестиционные фонды, особенно подходят для обеспечения долгосрочного финансирования (хотя в последние десятилетия международные институциональные инвесторы проявляют тенденцию к инвестированию с краткосрочным горизонтом расчета, см. раздел VI.D). Для содействия развитию институциональной инвесторской базы директивным органам необходимо разработать институциональные, правовые и нормативные рамки. Это включает законодательство по ценным бумагам, положения об управлении активами и защиту потребителей. Разработчики политики могут предусмотреть правила, касающиеся прозрачных процессов, разум-

ного управления и эффективной системы обеспечения соблюдения норм. Есть многочисленные примеры успешной нормативно-правовой базы в развитых странах и странах с формирующейся рыночной экономикой, хотя директивные органы в развивающихся странах должны приспособить их к местным условиям и гибко обновлять их с учетом меняющихся рыночных условий.

В целом, финансовые рынки следует развивать с осторожностью, поскольку рынки облигаций и фондовых бумаг часто демонстрируют большую неустойчивость, в особенности мелкие рынки, испытывающие недостаток ликвидности. Для ограничения чрезмерной неустойчивости, которая может сказываться на реальной экономике, можно вводить в действие нормативные положения в сочетании с инструментами управления счетом движения капиталов в целях предотвращения «горячих денег». В некоторых районах развитие регионального рынка может быть эффективным с точки зрения достижения масштабов и глубины, которых невозможно достичь на индивидуальных малых рынках. Партнерские связи между зарождающимися рынками и сформировавшимися глобальными финансовыми центрами могут поддерживать передачу навыков, знаний и технологии развивающимся странам, хотя необходимо помнить о том, чтобы приспособлять их к местным условиям.

В то же время, важно отметить, что финансовый сектор может вырасти слишком большим по отношению к отечественной экономике. Выше определенных пороговых уровней рост финансового сектора может усилить неравенство и нестабильность, отчасти вследствие чрезмерного роста кредитования и искусственного увеличения цен на активы⁵⁶. Поэтому для всех стран важно разрабатывать прочные «макропруденциальные» нормативно-правовые рамки.

Надежная нормативно-правовая основа должна охватывать все области финансового посредничества, включая «теневую» банковскую деятельность — от микрофинансирования до сложных производных финансовых инструментов. Укрепление стабильности и уменьшение рисков одновременно с содействием доступу к кредитам представляет собой сложную проблему для разработчиков политики, поскольку между этими двумя задачами могут быть компромиссы. Директивные органы должны разрабатывать нормативно-правовые и политические рамки для установления баланса между этими двумя целями. Например, Европейский союз включил специальные положения (такие, как директива о требованиях к капиталу IV) в процедуру осуществления соглашения «Базель III», чтобы снизить капитальные издержки в связи с кредитованием МСП. Также звучат призывы к расширению систем регулирования финансового сектора, дабы он не только уделял внимание вопросам финансовой стабильности, но и включал критерии устойчивости.

Исламское финансирование также создало важные механизмы, способные поддерживать финансирование устойчивого развития⁵⁷. Исламские финансовые активы стремительно росли в последнее десятилетие, в частности в таких областях, как финансирование инфраструктуры, социальные инвестиции и «зеленые» инвестиции. Инвестиционные механизмы, используемые в исламском

56 Stijn Claessens and M. Ayhan Kose, “Financial Crises: Explanations, Types, and Implications”, Working Paper No. WP/13/28 (Washington, D.C., IMF, January 2013).

57 Исламское финансирование основано на нормах исламского права, двумя главными принципами которого являются солидарная ответственность по прибылям и убыткам и запрет на взимание и выплату процентов.

финансировании, которые базируются на общем коммерческом риске, расширяют и углубляют финансовые рынки, обеспечивая альтернативные источники финансирования. Эти финансовые структуры могут научить тому, как сформировать целый класс новых долгосрочных инвестиций.

Укрепление благоприятной обстановки

Прекрасно известно, что укрепление внутренних политических, правовых, нормативных и институциональных условий является эффективным средством, позволяющим правительствам стимулировать частные инвестиции. Чтобы лучше мобилизовать и эффективно использовать финансовые средства, политические меры должны быть нацелены на постепенную ликвидацию узких мест в контексте страны. В результате таких усилий на протяжении прошедшего десятилетия многие развивающиеся страны уменьшили чрезмерную сложность и затратность, с которыми было связано начало и ведение деятельности коммерческих предприятий. Хотя структура реформ варьируется между странами и регионами в зависимости от их исторического опыта, культуры и политики, директивные органы могут усилить обеспечение исполнения контрактов, защиту прав кредиторов и заемщиков и эффективность торговой и конкурентной политики, упростить режимы регистрации предприятий и стимулировать верховенство права, права человека и эффективную безопасность. Инвестиции в инфраструктуру и необходимые государственные услуги, а также в человеческий капитал также помогут сделать условия для предпринимательской деятельности более привлекательными. Политическая нестабильность, макроэкономическая нестабильность и политическая неопределенность представляют собой существенные препятствия для бизнеса в любой стране, подчеркивая важность здоровой политики в более широком плане.

Усиление экономических, экологических, социальных, управленческих факторов и факторов устойчивости в рамках финансовой системы

Директивные органы должны добиваться поощрения факторов устойчивости во всех учреждениях и на всех уровнях. Этого можно добиться путем стимулирования совместной отчетности по вопросам экономической отдачи и экологических, социальных и управленческих последствий — ее можно назвать экономической, экологической, социальной и управленческой (ЭЭСУ) отчетностью. Помимо этого, для усиления этих факторов могут использоваться надлежащие нормативные положения, такие как портфельные требования, и другие меры, соответствующие внутренним условиям.

Есть признаки того, что на некоторых финансовых рынках экономическим, экологическим, социальным и управленческим факторам уделяется больше внимания. Все большее число субъектов частного сектора присоединяются к «Экваториальным принципам» для тех, кто финансирует проекты, Принципам ответственного инвестирования и Принципам устойчивого страхования, которые устанавливают стандарты для частных инвесторов. Аналогичным образом, Инициатива по повышению устойчивости фондовых бирж предназначена для изучения того, как биржи могут взаимодействовать с инвесторами, орга-

нами регулирования и надзора и компаниями в целях усиления корпоративной прозрачности, представления отчетности о результатах деятельности по экономическим, экологическим, социальным и управленческим вопросам и стимулирования ответственных долговременных подходов к инвестициям. Знания относительно этих инициатив во многих коммерческих предприятиях и финансовых учреждениях остаются ограниченными. Поэтому важно повышать осведомленность и укреплять потенциал как в государственных учреждениях, так и в компаниях, относящихся к финансовому рынку. В этой связи правительства могли бы рекомендовать компаниям финансового рынка организовать подготовку их сотрудников по экономическим, экологическим, социальным и управленческим вопросам, которые можно было бы включить в квалификационные экзамены и курсы для получения промышленных лицензий.

Важным фактором в сфере устойчивого развития является воздействие эмиссий в связи с финансовой деятельностью. В этой связи некоторые пенсионные фонды, хотя и относительно более мелкие, начали следить за эмиссиями своих портфелей на добровольной основе⁵⁸, позволяя распорядителям фондов признавать риски, которые они уже несут. Директивные органы могут играть каталитическую роль в этой области, стимулируя разработчиков индексов к ускорению работы над подготовкой контрольных показателей и поощряя прозрачность в отношении воздействия эмиссий, в частности в государственных инвестиционных фондах (например, в государственных пенсионных фондах).

Один из ключевых вопросов заключается в том, могут ли большей частью добровольные инициативы изменить то, как финансовые учреждения принимают инвестиционные решения. Директивные органы могли бы подумать о создании нормативно-правового механизма, делающего обязательными некоторые из этих практических методов. Чтобы быть максимально эффективной, такая политика должна базироваться на широком взаимодействии между частным сектором, гражданским обществом, органами финансового регулирования и надзора и директивными органами. В этой связи некоторые страны уже сделали обязательными некоторые из экологических, социальных и управленческих критериев, включая, в частности, Бразилию, Малайзию, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Францию и Южную Африку. Следует провести дополнительные исследования о воздействии различных механизмов. Международные организации могут создать платформу для обмена опытом относительно успехов и неудач, связанных с различными инструментами и механизмами.

С. Международное государственное финансирование

Международное государственное финансирование играет кардинальную роль в финансировании устойчивого развития. Аналогично внутреннему государственному финансированию, международное государственное финансирование выполняет три функции: искоренение нищеты и развитие; финансирование предоставления региональных и глобальных общественных благ; и поддержание глобальной макроэкономической стабильности в контексте более широкой глобальной благоприятной обстановки (см. раздел VII). Международное государ-

58 См. www.rafp.fr/download.php?file_url=IMG/pdf/PR_Carbon_Audit_ERAFP.pdf.

ственное финансирование должно дополнять и упрощать национальные усилия в этих областях, и оно будет оставаться совершенно необходимым для реализации устойчивого развития. В частности, ОПР будет оставаться крайне важным элементом, и она должна быть сконцентрирована там, где потребности являются наибольшими, а возможности для мобилизации ресурсов — самыми слабыми.

Выполнение существующих обязательств

Официальная помощь в целях развития остается важным источником внешнего государственного финансирования для развивающихся стран, в особенности для наименее развитых стран. В 2013 году ОПР достигла рекордных уровней, хотя она по-прежнему остается значительно ниже согласованного на международном уровне показателя в 0,7 процента от валового национального дохода (ВНД), и в среднем она равнялась 0,3 процента ВНД в 2013 году. Аналогичным образом, несмотря на принятые в Стамбульской программе действий обязательства выделять 0,15–0,20 процента ВНД на цели ОПР для наименее развитых стран, ОПР для наименее развитых стран составляет в среднем лишь 0,09 процента ВНД²⁹.

В 2010 году на Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата было согласовано, что стороны, являющиеся развитыми странами, преисполнены решимости в контексте значимых действий по предотвращению изменения климата и транспарентности в области осуществления достичь цели, предусматривающей мобилизацию на совместной основе к 2020 году 100 млрд. долл. США в год для удовлетворения потребностей развивающихся стран, и что эти средства будут браться из самых разнообразных источников (государственных, частных, двусторонних, многосторонних, включая и альтернативные источники).

Государства — члены Организации Объединенных Наций должны выполнять свои обязательства полностью и своевременно и не должны ни игнорировать, ни выхолащивать их. Государства-члены должны, в частности, признать большие пробелы в финансировании в наименее развитых странах и других странах, находящихся в уязвимом положении. Необходимо приложить дальнейшие усилия для сохранения и увеличения объема ОПР, выделяемой наименее развитым странам и тем, кто больше всего в ней нуждается.

Использование всех источников и инструментов международного государственного финансирования

Ряд правительств объединили свои силы для разработки инновационных механизмов мобилизации дополнительных международных ресурсов на льготных условиях в целях развития и искоренения нищеты. Международному сообществу следует более углубленно изучить инновационные механизмы на предмет финансирования глобального устойчивого развития (см. раздел IV.C).

Сотрудничество Юг-Юг в качестве дополнения сотрудничества Север-Юг представляет собой разнообразную и все более важную категорию добровольной межправительственной помощи, которая может содействовать устойчивому развитию, в соответствии с Найробийским итоговым документом Конференции Организации Объединенных Наций по сотрудничеству Юг-Юг (2009 год), одобренным Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 64/222. Ряд южных поставщиков помощи решили еще больше усилить свою работу, в том числе, в частности,

посредством дополнительного фактологического анализа опыта сотрудничества Юг-Юг и оценки программ сотрудничества Юг-Юг. Помимо этого, Комитет высокого уровня по сотрудничеству Юг-Юг принял решение 18/1 (2014), в котором выносятся рекомендации в отношении системы Организации Объединенных Наций, включая предложение в адрес Генерального секретаря включить в его сводный доклад информацию о предпринятых конкретных шагах по дальнейшему укреплению сотрудничества Юг-Юг.

Трехстороннее сотрудничество является еще одним полезным дополнением, которое может повысить эффективность сотрудничества в целях развития посредством обмена знаниями, опытом, технологией и финансовыми ресурсами со стороны стран с формирующейся рыночной экономикой и традиционных стран-доноров.

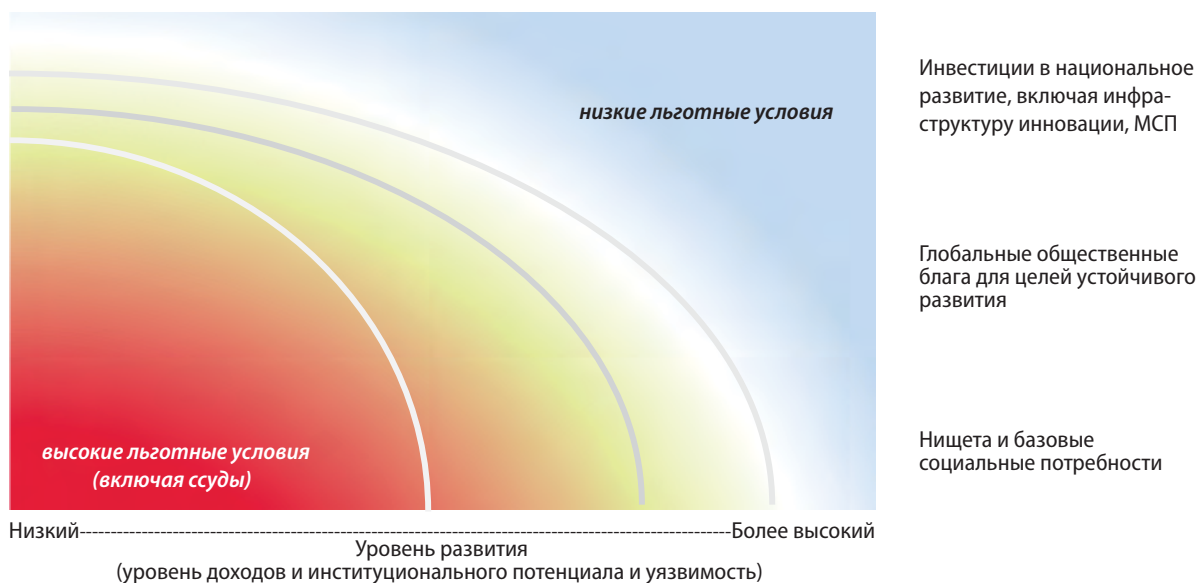
Международные государственные фонды, которые являются в меньшей степени льготными, чем ОПР, как, например, некоторые займы от Международного валютного фонда (МВФ), Всемирного банка и других международных и региональных финансовых учреждений, являются главными источниками среднесрочного и долгосрочного финансирования для стран, которые ими пользуются. К числу важных методов финансирования относятся государственные займы правительствам, привлечение средств путем выпуска новых акций и с помощью займов для частного сектора и целый ряд смешанных инструментов финансирования, включая инструменты смягчения рисков, такие как гарантии риска неплатежа по займам и политического риска, валютные свопы и механизмы, объединяющие государственные фонды и фонды рынков капитала (например, в отношении традиционных инфраструктурных проектов). Когда они используются в соответствии с потребностями стран и секторов и когда они базируются на их собственных преимуществах, они могут помочь смягчить риски и мобилизовать дополнительное начальное финансирование по сравнению с одними только бюджетными ресурсами, о чем идет речь в разделе VI.E, посвященном смешанному финансированию. Важно обеспечить, чтобы наименее развитые страны не были лишены доступа — только на основе их доходов — к в меньшей степени льготным средствам от международных финансовых учреждений и учреждений по финансированию развития. Вместо этого действенные в финансовом отношении проекты должны рассматриваться на основе каждого конкретного случая, и при этом должны учитываться факторы, касающиеся приемлемого уровня задолженности (см. диаграмму V).

Эффективное и действенное использование международных государственных ресурсов

В конечном счете, международное государственное финансирование представляет собой средства налогоплательщиков, что возлагает дополнительное бремя на льготных и коммерческих государственных финансовых посредников в плане их эффективного и результативного использования. ОПР должна быть сконцентрирована там, где потребности являются наибольшими, а способность мобилизовать ресурсы — наиболее слабой, включая наименее развитые страны, малые островные развивающиеся государства, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и самые бедные из всех развивающихся стран, причем достаточная доля ОПР должна направляться на цели искоренения крайней нищеты, а

Диаграмма V

Ориентировочная направленность международного государственного финансирования в зависимости от уровня развития стран и различных потребностей в области устойчивого развития



также на сокращение масштабов нищеты во всех формах и на удовлетворение других базовых социальных потребностей.

Международное государственное финансирование будет также играть важную роль в финансировании инвестиций на цели национального развития, такие как инфраструктура. Некоторые из этих инвестиций являются прибыльными, и международное государственное финансирование может стать катализатором частного финансирования устойчивого развития в таких областях (см. раздел VI.E, посвященный смешанному финансированию). В этой связи международное государственное финансирование должно также реагировать на растущую потребность в финансировании глобальных общественных благ, не вытесняя при этом традиционную помощь в целях развития.

Признавая многочисленные функции, которые международное государственное финансирование должно будет выполнять в рамках повестки дня в области устойчивого развития, Комитет рекомендует, чтобы уровень льготных условий для международного государственного финансирования учитывал как уровень развития стран (включая их уровень доходов, институциональный потенциал и уязвимость), так и вид инвестиций, что видно из диаграммы V. Льготные условия должны быть самыми высокими для базовых социальных потребностей, включая безвозмездное финансирование, подходящее для наименее развитых стран. Льготное финансирование также крайне важно для финансирования многих глобальных общественных благ для целей устойчивого развития. Для некоторых инвестиций на цели национального развития более уместными могут быть инструменты кредитного финансирования, особенно тогда, когда инвестиции могут потенциально генерировать экономическую отдачу.

На протяжении многих лет на повестке дня международного сообщества стояло обязательство повысить эффективность сотрудничества в целях развития

за счет большей взаимной подотчетности в рамках отношений между страной, получающей ОПР, и ее донорами. Это, в частности, волнует Форум Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в целях развития, созданный в 2007 году. Посредством своих регулярных диалогов с участием многих заинтересованных сторон и анализа в целях выбора экономической политики Форум дает указания, среди прочего, относительно того, как более эффективно управлять международным финансовым и техническим сотрудничеством. Стремление к эффективности ознаменовалось также четырьмя встречами Форума высокого уровня по повышению эффективности помощи — в Риме (2003 год), Париже (2005 год), Аккре (2008 год) и Пусане, Республика Корея (2011 год), — которые привели к созданию Глобального партнерства по эффективному сотрудничеству в целях развития. Первое совещание Партнерства на высоком уровне было проведено в Мехико в апреле 2014 года.

Еще одна обеспокоенность, прозвучавшая в Комитете в отношении эффективности процесса развития, касается раздробленности международного государственного финансирования и децентрализованных и независимых процессов принятия решений двусторонними и многосторонними донорами. Странам-донорам следует улучшить управление и координацию международной государственной поддержки через посредство более широкого совместного планирования и программирования на основе иницируемых странами стратегий и механизмов координации. Они уже давно стремятся уменьшить бремя различных требований в отношении отчетности, соблюдение которых поглощает значительные ресурсы в получающей стране. Таким образом, продолжает звучать призыв в отношении установления транспарентных и согласованных условий, процедур и методологий финансирования.

Чтобы уменьшить раздробленность и сложность экологического и климатического финансирования, в частности, необходима эффективная рационализация всей архитектуры в целом. В области климатического финансирования стороны Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата решили создать Зеленый климатический фонд в качестве оперативного органа финансового механизма Конвенции на основании ее статьи 11. Он будет служить в качестве многостороннего инструмента, через который правительства и другие источники финансовых средств смогут направлять ссуды и ресурсы по льготным кредитам для поддержки проектов, программ, политики и других мероприятий в развивающихся странах⁵⁹. Значительная доля нового многостороннего финансирования деятельности по адаптации к последствиям изменения климата должна поступать через Зеленый климатический фонд, как это было решено на шестнадцатой сессии Конференции сторон Конвенции.

Одновременно с этим необходимо укреплять потенциал партнеров, чтобы лучше распоряжаться помощью из различных источников, в рамках их национальных стратегий финансирования устойчивого развития. Странам следует совместно создавать и использовать платформы содействия для стимулирования оперативной координации между международными фондами и инициативами. Фонды и программы, включая экологические фонды, должны поддерживать синергизм между секторами на национальном и местном уровнях. Правила существующих фондов и инструментов следует адаптировать для обеспечения того, чтобы они синергическим образом охватывали все соответствующие виды деятельности.

59 См. документ GCF/B.07/11.

D. Международное частное финансирование

Аналогично внутреннему частному финансированию, международное частное финансирование охватывает широкий диапазон потоков, включая прямые иностранные инвестиции (ПИИ), портфельные потоки и трансграничные банковские ссуды. Некоторые из этих потоков смешиваются с государственным финансированием, о чем речь идет ниже (раздел VI.E). Международные институциональные инвесторы, включая государственные инвестиционные фонды, имеют активы объемом примерно 80–90 трлн. долл. США, что представляет собой огромный потенциальный источник инвестиций. Однако до сегодняшнего дня их инвестиции в устойчивое развитие — как в развитых, так и в развивающихся странах — были низкими. Пенсионные фонды, например, инвестируют лишь 3 процента своих глобальных активов в инфраструктуру⁶⁰. Это отчетливо указывает на необходимость правительственной политики для оказания помощи в преодолении препятствий на пути частного инвестирования — в сочетании с дополнительными государственными расходами. По сути дела, многие из вопросов, обсуждавших в связи с внутренним частным финансированием (раздел VI.B), применимы и здесь, однако в этом разделе основное внимание уделяется вопросам, касающимся трансграничных инвестиций.

Направление международных средств на цели долгосрочных инвестиций в устойчивое развитие

Прямые иностранные инвестиции остаются самым стабильным и долговременным источником частных иностранных инвестиций для развивающихся стран, и они призваны играть важнейшую роль в финансировании устойчивого развития. Однако директивным органам нужно следить за качеством ПИИ, чтобы максимально повысить их воздействие на устойчивое развитие. Правительства должны, сообразно обстоятельствам, принимать политику, стимулирующую увязку между многонациональными предприятиями и местной производственной деятельностью, поддерживающую передачу технологии, дающую местным рабочим возможности для дальнейшего образования и укрепляющую потенциал местной промышленности, чтобы она могла эффективно осваивать и применять новую технологию. Корпорации, поддерживающие принципы прав человека, трудовые, экологические и антикоррупционные ценности, как, например, в Глобальном договоре и в других международных социальных и экологических стандартах, могут служить образцом для других предприятий. В то же время правительства принимающих стран должны требовать от всех компаний, включая иностранных инвесторов, соблюдения основных трудовых норм Международной организации труда и поощрять экономическую, экологическую, социальную и управленческую отчетность, с тем чтобы устойчивое развитие стало обязательным элементом стратегий компаний.

Инвесторы вряд ли будут производить долгосрочные инвестиции в странах, в которых они испытывают беспокойство по поводу политических и нормативно-правовых режимов, что подчеркивает важность благоприятной

60 См. справочный документ 3 Целевой группы системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года.

обстановки, о которой шла речь в разделе VI.B, касающемся внутренних инвестиций. Более того, инвесторы часто указывают на то, что одним из главных препятствий для инвестиций является отсутствие «приемлемых для банка проектов», способных конкурировать с другими инвестиционными возможностями, что подчеркивает необходимость укрепления потенциала в области разработки проектов во многих странах.

В то же время инвесторы, включая инвесторов с долгосрочными обязательствами, таких как пенсионные фонды, страхователи жизни и государственные инвестиционные фонды, нерешительно инвестируют в долгосрочные проекты устойчивого развития в странах с широким диапазоном политических и нормативно-правовых режимов⁶⁰. Одной из преград является то, что многие инвесторы не обладают потенциалом для проведения обязательного предварительного обследования, чтобы производить инвестиции непосредственно в инфраструктуру и другие долгосрочные активы. Вместо этого, когда они производят такие инвестиции, они делают это через финансовых посредников, чьи обязательства и структуры стимулирования обычно бывают более краткосрочными (разбивку долгосрочных и более краткосрочных инвесторов см. на диаграмме IV)⁶¹. Если бы долгосрочные инвесторы могли обходить посредников и инвестировать напрямую, они могли бы придерживаться более долгосрочного горизонта расчетов при принятии своих инвестиционных решений. Однако для диверсифицированных инвесторов часто оказывается нерентабельным развивать такие экспертные знания в своих компаниях. Таким образом, налицо необходимость новых инструментов в этой области. К примеру, группы инвесторов могли бы создавать совместные платформы для, среди прочих проектов, инвестиций в устойчивую инфраструктуру. Это уже начинает происходить (например, пенсионные фонды Южной Африки создают инфраструктурный фонд, находящийся в их совместном владении). Государственные субъекты, такие как многосторонние и двусторонние учреждения по финансированию развития, могут также оказать содействие в создании инвестиционных платформ, о чем идет речь в разделе VI.E, посвященном объединенному финансированию.

Кроме того, может разрабатываться политика для удлинения инвестиционных горизонтов, например посредством сокращения использования учета в текущих ценах для долгосрочных инвестиций (в рамках которого оценки портфеля корректируются ежедневно, вследствие чего в портфели закладывается краткосрочная неустойчивость) и изменений в оценке результатов деятельности и компенсации (для изменения стимулов и, потенциально, включения критериев устойчивости), среди прочего.

61 В то время как управляющие крупными фондами распоряжаются более объемными собственными ликвидными портфелями, большинство инвесторов используют для таких инвестиций внешних управляющих (см. справочный документ 3 Целевой группы системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года).

Управление неустойчивостью рисков, связанных с краткосрочными трансграничными потоками капитала

Хотя потоки частного капитала в развивающиеся страны увеличились за прошедшее десятилетие, некоторые типы потоков остаются крайне неустойчивыми. Обычные подходы к управлению неустойчивыми трансграничными потоками капитала сконцентрированы на макроэкономической политике, которая способствует укреплению потенциала экономики в плане освоения ввозимого капитала. Однако эта политика часто бывает не в достаточной мере ориентирована на стабилизацию финансовых потоков и, следовательно, может иметь нежелательные побочные эффекты. Таким образом, директивным органам нужно подумать над набором инструментов для управления притоком капитала, включая макропруденциальное регулирование и регулирование рынка капитала, а также непосредственное управление счетом движения капитала⁶².

Кроме того, международная координация кредитно-денежной политики крупных стран и управление глобальной ликвидностью могут уменьшить глобальные риски. Аналогичным образом, более активное региональное сотрудничество и диалог, равно как и региональные экономические и финансовые контрольные механизмы, могут помочь стабилизировать потоки частного капитала на региональном уровне.

Упрощение потока денежных переводов и частной помощи в целях развития

Денежные переводы мигрантов представляют собой немалый источник международных финансовых потоков в некоторые развивающиеся страны. Однако денежные переводы коренным образом отличаются от других финансовых потоков в том, что они представляют собой частную операцию и часто базируются на семейных или общественных связях. Денежные переводы помогают домохозяйствам увеличить потребление и вкладывать средства в образование, здравоохранение и жилье⁶³. Директивным органам и международным финансовым учреждениям следует изучить новаторские подходы к стимулированию вложения денежных переводов в производственную деятельность, в том числе посредством эмиссии облигаций диаспоры.

Однако расходы на перевод денежных средств остаются чрезвычайно высокими и составляют 8,4 процента переводимой суммы⁶⁴. Более широкое сотрудничество между странами, из которых осуществляются денежные переводы, и странами, получающими их, должно быть нацелено на уменьшение операционных издержек и снижение барьеров на пути денежных переводов. Инициатива Группы двадцати по снижению расходов на денежные переводы является важным усилием в этой связи, и ее следует продолжать и укреплять. Вместе с тем

62 Joseph Stiglitz and others, *Stability with Growth; Macroeconomics, Liberalization and Development* (New York, Oxford University Press, 2006).

63 Ralph Chami and Connel Fullenkamp, "Beyond the Household", *Finance and Development*, vol. 50, No. 3 (September 2013).

64 Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook", Migration and Development Brief No. 22 (Washington, D.C., World Bank, 2014).

есть некоторые доказательства того, что международные банки уменьшают свою роль в этом секторе⁶⁵ как непреднамеренное последствие более пристального контроля над банками в связи с отмыванием денег. Могут понадобиться политические меры для обеспечения конкуренции и слежения за расходами.

Филантропия, т. е. добровольная деятельность фондов, частных лиц и других негосударственных субъектов, также существенно выросла по своим масштабам, сфере охвата и развитости. Она обеспечивает немалые ресурсы, в частности для глобальных фондов здравоохранения (см. раздел VI.C). Помимо финансовых ресурсов, филантропия обеспечивает интеллектуальный капитал, технический потенциал и обширный опыт. Более точные данные о филантропических потоках могут помочь лучше оценить их воздействие, улучшить координацию и содействовать упорядочению финансирования, уменьшить дублирование и максимально увеличить их воздействие на устойчивое развитие.

Е. Смешанное финансирование

В последнее время директивные органы проявляют значительный интерес к определенному классу возможностей для финансирования развития, который называют «смешанным финансированием» и который объединяет государственные и частные ресурсы и экспертные знания. Смешанное финансирование охватывает крупный портфель потенциальных инструментов, включая инструменты, предоставляемые учреждениями по финансированию развития для эффективного использования частного финансирования (например, займов, вложений в акционерный капитал, гарантий и т. д.), а также традиционных государственно-частных партнерств (см. таблицу 1, ниже). Однако оно выходит за рамки этих структур и охватывает структурно оформленные государственно-частные фонды и инновационные «имплементационные партнерства» между широким кругом заинтересованных сторон, включая правительства, гражданское общество, филантропические учреждения, банки развития и частные коммерческие учреждения. Смешанное финансирование, когда оно как следует продумано, позволяет правительствам эффективно использовать официальные средства наряду с частным капиталом, делаясь рисками и прибылью, и при этом добиваться национальных социальных, экологических и экономических целей в областях, вызывающих озабоченность у населения.

Важно отметить, однако, что плохо продуманные государственно-частные партнерства и другие смешанные структуры могут приводить к высокой прибыльности для частного партнера, в то время как государственный партнер будет нести все риски. Необходимо тщательно продумать надлежащее использование и структуру инструментов смешанного финансирования, о чем речь пойдет ниже.

Стратегическая оценка использования смешанного финансирования и инновационных партнерских связей

Смешанное финансирование может быть полезным финансовым инструментом, когда общая прибыль от того или иного проекта или какой-то инвестиции является достаточно большой, чтобы для государственного сектора оставалась привлекательная прибыль после выплаты компенсации частному партнеру. Оно

65 Michael Corkery, "Banks Curtailing Cash Transfers", *New York Times*, 7 July 2014.

может использоваться в целом ряде областей, таких как инфраструктурные проекты и инновации. Есть веские доводы в пользу смешанного финансирования для содействия инвестициям, которые находятся чуть ниже порога реальной или усматриваемой коммерческой рентабельности и не могут быть разблокированы за счет лишь благоприятной политической или институциональной обстановки, но также отвечают государственным интересам. С другой стороны, смешанное финансирование между государственным и коммерческим частным секторами менее подходит для содействия удовлетворению базовых потребностей в сфере развития, которые не предполагают экономической отдачи.

Проекты в области смешанного финансирования должны быть транспарентными и подотчетными. Участие в проектах должно определяться в ходе справедливого и открытого процесса. Чтобы еще больше повысить воздействие на устойчивое развитие, аспекты, касающиеся нищеты, окружающей среды и гендерной проблематики, должны рассматриваться на этапе разработки проекта.

При реализации проектов смешанного финансирования необходимо тщательно оценивать затраты на их осуществление. Частные инвесторы нередко требуют ежегодной прибыли в объеме свыше 20–25 процентов от «приемлемых для банка проектов» в развивающихся странах. Эти расходы необходимо компенсировать за счет повышения эффективности или иных выгод, чтобы их использование было привлекательным. Более того, проекты часто пытаются осуществить так, как это планировалось, и в развитых, и в развивающихся странах, хотя количество неудач в рамках государственно-частных партнерств в развитых странах вследствие задержек, перерасхода средств и других факторов составляет 25–35 процентов⁶⁶, а в развивающихся странах оно еще больше. Поэтому для директивных органов важно заниматься структурами смешанного финансирования на основе тщательного планирования, разработки и управления, чтобы добиться баланса между экономической и неэкономической отдачей и обеспечить нормальные доходы для граждан. Необходим значительный потенциал для создания рентабельных структур, справедливо делящих риски и вознаграждения. ОПР и другие формы помощи могут играть определенную роль в укреплении потенциала развивающихся стран в этом отношении.

Следует избегать изолированных государственно-частных партнерств, управляемых обособленным образом. Инвестирующая государственная организация должна одновременно осуществлять ряд проектов и, следовательно, придерживаться портфельного подхода к объединению средств для многочисленных проектов, аналогично диверсификации рисков, осуществляемой учреждениями по финансированию развития и частным сектором. При таком подходе механизмы с фондовыми «выгодами» будут позволять использовать прибыли от успешных инвестиций для компенсации потерь от неудавшихся проектов. Это будет особенно уместно в случае инвестиций в инновации, где и риски, и отдача являются крайне высокими.

Кроме того, созданы инновационные партнерства для финансирования устойчивого развития, в частности глобальных общественных благ. Например, Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией объединяет филантропию, традиционный частный сектор и инновационное финанси-

66 Directorate-General for External Policies of the Union, “Financing for Development post-2015: Improving the Contribution of Private Finance” (Brussels, European Union, 2014).

Таблица 1
Инструменты смешанного финансирования

Категория	Описание	Примеры	Частотность
Ссуды	<ul style="list-style-type: none"> Большинство пригодных для ОПР двусторонних ссуд предоставляются правительством в целях инвестирования в экологическую инфраструктуру и в инфраструктуру водоснабжения и санитарии, и они предоставляются странам со средними уровнями доходов Учреждения по финансированию развития также предоставляют ссуды непосредственно частному сектору. Хотя многие такие учреждения работают на уровне ниже коммерческой нормы прибыли, основная часть их деятельности не подходит для ОПР 	<ul style="list-style-type: none"> Финансирование для обеспечения жизнеспособности 	Высокая
Прямая рыночная интервенция	<ul style="list-style-type: none"> Прямая передача ресурсов до нормами частному сектору либо в виде безвозмездных ссуд, либо посредством вложений в акционерный капитал 	<ul style="list-style-type: none"> Целевые фонды и инновационные начинания Акционерный капитал 	Низкая
Инструменты, основанные на рисках	<ul style="list-style-type: none"> Доноры берут на себя определенную часть рисков, связанных с деятельностью частного сектора или правительства-партнера. Тем самым предоставляется доступ к кредитам или уменьшаются расходы по кредитам 	<ul style="list-style-type: none"> Финансирование, обычно обозначаемое как второстепенное участие в акционерном капитале Гарантии кредита 	Средняя
Инструменты, основанные на показателях деятельности	<ul style="list-style-type: none"> Будущие обязательства правительства или доноров в отношении передачи ресурсов частному сектору после выполнения заранее определенных условий Обеспечение для частного сектора гибкости в достижении конечных результатов (а не промежуточных результатов) и содействие, например, проявлению достоверной правительственной приверженности графикам платежей, когда требуются большие авансовые инвестиции частного сектора 	<ul style="list-style-type: none"> Передача ресурсов в обмен на долевое участие Финансирование, обычно обозначаемое как второстепенное участие в акционерном капитале Положение о защите финансиста от нарушения обязательств по платежам Защита от отдельных (редких, но дорогостоящих) рисков, связанных с политикой 	Низкая/средняя
Государственно-частные партнерства	<ul style="list-style-type: none"> Метод сотрудничества с частным сектором на основе сочетания инструментов или достигнутых результатов путем переговоров результатов Требуют иных вводимых ресурсов (таких, как опыт, экспертные знания и приемлемые для банка проекты), помимо использования перечисленных финансовых инструментов Доноры могут способствовать формированию государственно-частных партнерств посредством: <ul style="list-style-type: none"> предоставления технической помощи и/или займов для подготовки проектов, которые предлагают поддержку и правительству, и частному сектору дачи указаний многосторонним организациям относительно активизации их усилий по содействию формированию государственно-частных партнерств предоставления других финансовых стимулов, чтобы сделать государственно-частные партнерства более привлекательными 	<ul style="list-style-type: none"> Авансовые рыночные обязательства Облигации по прог-раммам социального воздействия или воз-действия на процесс развития 	Низкая

рование и, помимо этого, использует инновационные структуры управления и механизмы распределения затрат для оказания адресной помощи.

Изучение потенциального вклада учреждений по финансированию развития в поддержку смешанного финансирования

Учреждения по финансированию развития, как многосторонние, так и двусторонние, могут играть важную роль в смешанном финансировании. Они должны и далее прилагать усилия для оптимизации своих балансовых ведомостей и для использования в полном объеме своей способности к принятию рисков, в том числе путем использования всех инструментов, таких как льготные/смешанные займы, акционерный капитал, гарантии, равно как и не связанное с льготами финансирование и инновационные инструменты. Если эти инструменты используются для преодоления существующих финансовых барьеров, они могут оказать значительное воздействие на мобилизацию и использование частных средств для целей устойчивого развития.

Как отмечается в разделе VI.D, касающемся международного частного финансирования, в областях, в которых существуют препятствия для прямых инвестиций, в том числе в инфраструктуру, инновации и МСП, налицо необходимость в новых структурах финансирования, которые могут лучше объединять и совместно нести инвестиционные риски, наряду с возросшим государственным финансированием. Такие платформы могут быть национальными или глобальными. На национальном уровне Соединенное Королевство недавно создало платформу пенсионной инфраструктуры, которая будет содействовать инвестициям британских пенсионных фондов в государственные инфраструктурные проекты, поддерживаемые Министерством финансов Соединенного Королевства. Аналогичным образом, во Франции Caisse des dépôts et consignations («Депозитно-сохранная касса») конвертирует сбережения домохозяйств, хранящиеся на специальных сберегательных счетах (Livret A — сберегательная книжка серии A), в целях финансирования проектов жилья социального найма, а также инфраструктурных проектов местных органов власти.

Помимо объединения средств, платформы таких типов объединяют опыт и знания инвесторов и правительства и помогают преодолеть некоторые из информационных ограничений, мешающих прямым инвестициям. Другие страны могут подумать о создании аналогичных платформ в рамках существующих учреждений по финансированию развития и/или самостоятельных платформ либо государственных фондов. Кроме того, субъекты с высоким кредитным рейтингом могут выпускать долгосрочные (например, на 20–30 лет) облигации для максимального использования этих структур, которые могут упростить инвестирование долгосрочными фондами, не способными осуществлять прямые инвестиции. Аналогичным образом, Всемирный банк занимается разработкой глобального центра по вопросам инфраструктуры, цель которого будет заключаться в мобилизации и эффективном использовании дополнительных ресурсов в поддержку инфраструктурных инвестиций, в том числе посредством взаимодополняющих мер по укреплению политической и нормативно-правовой среды и по улучшению качества проектов. Африканский банк развития создал Инфраструктурный фонд «Африка 50».

Активизация усилий по развитию потенциала

Оценки и контракты в области смешанного финансирования являются, как правило, сложным делом и требуют значительного потенциала государственного сектора в сферах разработки, ведения переговоров и реализации. Государственным учреждениям необходимо соответствующим образом наращивать и развивать экспертные знания и потенциал, и в этой области ОПР может внести решающий вклад. Кроме того, будет необходимо соразмерным образом увеличить объем средств на подготовку проектов. Подготовка полноценных технико-экономических обоснований, которые могут пользоваться поддержкой со стороны учреждений по финансированию развития, имеет кардинальное значение для успешной калькуляции стоимости, структурного построения и создания этих механизмов. Усилия по укреплению потенциала могут быть сконцентрированы на технико-экономических обоснованиях, ведении переговоров по сложным контрактам и профессиональном управлении деятельностью партнерств. Вместе с тем усилия должны быть направлены на развитие местных навыков и потенциала, а не исключительно на конкретные проекты. Также необходимо создавать надлежащие благоприятные условия. Международные организации, занимающиеся вопросами развития, и правительства могут инициировать политические диалоги в целях наращивания базы знаний и «банка навыков», а также для обмена информацией и накопленным опытом по вопросам смешанного финансирования на национальном, региональном и/или глобальном уровнях. Кроме того, понадобятся более широкое сотрудничество и диалог с инвесторами, банками и компаниями.

V. Глобальное управление для финансирования устойчивого развития

Для мобилизации финансовых ресурсов, о чем подробно говорилось в предыдущем разделе, и для содействия их эффективному использованию в соответствии с национальными приоритетами необходимо иметь надлежащую, благоприятную международную обстановку и политическую архитектуру, обеспечивающую пространство для маневров в политике, необходимое для осуществления эффективных национальных стратегий устойчивого развития. Это включает открытые и динамичные мировые торговые и инвестиционные системы, которые считаются справедливыми по отношению ко всем, которые поддерживают устойчивое развитие и сокращение масштабов нищеты и которые соблюдают социальные и экологические стандарты. Благоприятная международная обстановка, уменьшающая раздробленность и сложность международного государственного финансирования (включая экологическое финансирование), будет обеспечивать адекватную капитализацию имеющихся средств и унификацию правил для международного государственного финансирования (см. раздел VI.C). Она может расширить международное сотрудничество в области инновационного финансирования, в особенности в отношении глобальных общественных благ. Благоприятная международная обстановка включает активное общемировое сотрудничество в целях устранения источников международной финансовой неустойчивости одновременно со стремлением к уменьшению глобальной финансовой нестабильности. К числу других мероприятий относится завершение проходящих процессов реформирования банков развития и МФУ, углубление международного сотрудничества в области налогов и незаконных финансовых потоков, регулирование деятельности банков и теневого банковского сектора и укрепление средств для совместного урегулирования трудностей в сфере государственной задолженности. Короче говоря, она влечет за собой более крепкое глобальное партнерство в целях устойчивого развития.

Укрепление системной согласованности и глобального экономического управления

За глобальными экономическими условиями наблюдаются разрозненные и порой несоординированные международные органы. Отражая свой существующий мандат, Организация Объединенных Наций обладает способностью выступать в качестве глобального форума для объединения специализированных международных учреждений и органов, не ставя при этом под сомнение их соответствующие мандаты и процессы управления. Кроме того, в рамках Организации Объединенных Наций необходимо усилить согласованность механизмов финансирования, возникших из двух основных направлений дискуссий по вопросам

развития, как то средства осуществления, проявившиеся после Монтеррейской конференции по финансированию развития и после состоявшейся в Рио Конференции по устойчивому развитию. В более общем плане необходимо усилить интеграцию и гармонизацию существующих международных механизмов, рамочных программ и инструментов, в том числе через Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций, избегая при этом по мере возможности количественного роста новых средств поддержки.

Необходимо также еще больше укрепить эффективность и легитимность международных организаций. Международные финансовые учреждения, включая Всемирный банк и другие международные банки развития, и специализированные механизмы, такие как Глобальный экологический фонд и Зеленый климатический фонд, обладают потенциалом для усиления мобилизации и использования финансовых средств в целях устойчивого развития и для содействия обучению и обмену знаниями в рамках их соответствующих мандатов. Кроме того, они будут также располагать хорошими возможностями для того, чтобы существенно расширить использование инструментов распределения рисков. Для международных финансовых учреждений важно продолжать предпринимать шаги для приведения их деловой практики в соответствие с целями в области устойчивого развития. Определенную роль также призваны сыграть и другие предлагаемые инициативы, такие как механизмы накопления резервов и упрощения процедур торговли. Международное сообщество выгадает от таких экспериментов и инноваций.

Помимо этого, необходимо провести дальнейший обзор режимов управления международными финансовыми учреждениями для обновления их процессов принятия решений, образа действия и приоритетов и для того, чтобы сделать их более демократичными и представительными. МВФ и Всемирный банк прилагают и прилагают усилия для дальнейшей интеграции формирующихся рынков и развивающихся стран, дабы отразить их растущее значение на мировой арене финансов и развития. Эти усилия нужно довести до конца.

К тому же необходимо лучше координировать нормативные, аналитические и оперативные мероприятия Организации Объединенных Наций на глобальном, региональном и национальном уровнях. Системе Организации Объединенных Наций необходимо приложить больше усилий для выполнения в полном объеме резолюции 67/226 Генеральной Ассамблеи о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики и для достижения дальнейшего прогресса в направлении «Единства действий». В целом важно стимулировать гибкость, эффективность, транспарентность, подотчетность и инновации в рамках существующих институциональных структур для поощрения более эффективных подходов на основе сотрудничества и партнерства, особенно в целях реализации повестки дня в области развития на период после 2015 года.

Принятие справедливых и благоприятствующих устойчивому развитию торговых и инвестиционных правил

В глобализованном мире страны стремятся извлечь выгоды из динамичных торговых и инвестиционных возможностей. Надзор за международной торговлей осуществляет согласованная на многостороннем уровне система, которая стре-

мится быть универсальной, основанной на правилах, открытой, недискриминационной и справедливой. В то же время есть многочисленные двусторонние и региональные соглашения, устанавливающие дополнительные правила для торговли и международных инвестиций.

На протяжении многих лет чинились препятствия глобальным переговорам об укреплении международных торговых правил. Девятая Конференция министров стран — членов Всемирной торговой организации (ВТО), состоявшаяся на Бали, Индонезия, в декабре 2013 года, разработала пакет договоренностей о реализации повестки дня в области многосторонней торговли (включая соглашение по упрощению торговых процедур и серию решений по вопросам сельского хозяйства, развития и наименее развитых стран), однако остающиеся разногласия помешали его официальному принятию. В мандат Дохинского раунда включены дополнительные вопросы, касающиеся устойчивого развития, такие как либерализация торговли экологическими товарами и услугами и обеспечение беспешлиного и неквотируемого доступа на рынки для всех наименее развитых стран. Министры стран — членов ВТО обязались рассмотреть окончательную программу работы для завершения Дохинского раунда многосторонних переговоров, начавшегося в 2001 году. Пора заняться политически острыми вопросами, такими как субсидирование экспорта сельскохозяйственной продукции, и показать, что глобальное сотрудничество в области либерализации торговли в интересах глобального развития все еще возможно.

Для дальнейшего содействия участию самых бедных стран в международной торговой системе в соответствии с их собственными, осуществляемыми под национальную ответственность стратегиями кардинальное значение имеют инициатива по оказанию помощи в торговле и Усовершенствованная комплексная платформа для оказания содействия развивающимся странам и менее развитым странам в особенности. Техническая помощь в области торговли, укрепление потенциала и упрощение торговых процедур, равно как и усилия по всестороннему учету торговли в политике в области развития, также должны быть активизированы.

Помимо этого, возросшее распространение производственно-сбытовых цепей укрепило связь между торговлей и прямыми иностранными инвестициями⁶⁷. Для достижения бóльшего баланса между правами инвесторов и суверенным потенциалом государств-получателей по регулированию положения в областях, представляющих государственный интерес, международное сообщество могло бы рассмотреть, в зависимости от обстоятельств, вопрос о дальнейшей разработке стандартов для инвестиций в областях, которые оказывают непосредственное воздействие на достигнутые странами итоги в области устойчивого развития одновременно с обеспечением того, чтобы инвестиции не подрывали международные нормы в сфере прав человека.

Вообще говоря, увеличение числа двусторонних инвестиционных договоров и других торговых соглашений, затрагивающих вопросы инвестиций, усложняет учет аспектов устойчивого развития в инвестиционных режимах. Развивающиеся страны испытывают все больше и больше трудностей в том, чтобы ориентироваться в рамках крайне раздробленного международного инвестици-

⁶⁷ Согласно документу о роли торговли в финансировании устойчивого развития, подготовленному ЮНКТАД для обсуждений в рамках Межправительственного комитета экспертов по финансированию устойчивого развития.

онного режима, который также грозит свертыванием пространства для маневров принимающих стран в политике. Необходимо изучить вопрос о том, какие шаги следует предпринять для выработки многостороннего подхода к международным инвестиционным режимам, который более адекватно балансирует бы предпочтения инвесторов с потребностями жителей стран, в которых они будут действовать, в целях содействия нахождения более целостного подхода в интересах устойчивого развития.

Укрепление глобальной финансовой стабильности

Со времени глобального финансово-экономического кризиса 2007–2008 годов международное сообщество предприняло важные шаги по устранению факторов уязвимости в финансовом секторе посредством реформы системы регулирования. В этих усилиях и в любых новых постановлениях органам надзора и регулирования необходимо добиваться более разумного баланса между обеспечением стабильности международной финансовой системы и созданием возможностей для надлежащего доступа к финансам. Стабильная система необходима для поддержки экономического роста и недопущения будущих кризисов с отрицательными экономическими и социальными последствиями. Вместе с тем непреднамеренные последствия финансовых положений могут негативно сказываться на наличии долгосрочного финансирования, и ими должны заниматься директивные органы.

Дальнейший прогресс в доработке и реализации программы реформ необходим для укрепления стабильности глобальной финансовой системы. Реформа финансового регулирования осуществляется через международные органы, рекомендуемые правила и положения, которые индивидуальные правительства затем принимают в национальной практике. Хотя международные регулирующие органы, такие как Совет по финансовой стабильности, осваивают процессы консультаций, необходимо предпринять дальнейшие шаги для усиления прозрачности и надлежащего представления интересов развивающихся стран в главных международных регулирующих органах.

В равной степени важно укреплять готовность международной системы к реагированию на кризисы. Международное сообщество должно и дальше заниматься анализом способности МВФ и других международных организаций обеспечивать раннее предупреждение и оперативно принимать антициклические меры, а также осваивать надлежащие инструменты, которые повысят жизнестойкость глобальной финансовой системы.

В частности, более стабильная международная финансовая система и усиленная глобальная система социальной защиты могут уменьшить необходимость для стран накапливать золотовалютные резервы. Необходимо провести дополнительные исследования относительно надлежащего размера таких резервов наряду с альтернативными механизмами страхования, такими как механизмы, основанные на региональном сотрудничестве.

Укрепление регионального сотрудничества

Усиленное региональное сотрудничество может играть важную роль в мобилизации финансовых ресурсов для целей устойчивого развития. В частности, эффективные региональные механизмы могут обеспечивать финансирование

региональных общественных благ, облегчать торговые потоки и привлекать инвестиции в ключевые сектора, такие как инфраструктура. Региональное сотрудничество также дает прекрасные возможности для обмена информацией и коллегиального обучения в налогово-бюджетной, финансовой и экономической сферах. Кроме того, недавний финансово-экономический кризис усилил внимание к потенциалу региональных механизмов обеспечения финансовой стабильности (таких как Латиноамериканский резервный фонд или Чиангмайская многосторонняя инициатива), которые должны служить первой линией обороны против последствий глобальных кризисов.

Активизация международного сотрудничества в области налогообложения

Международные налоговые правила и национальное налоговое законодательство не успевают за изменениями в глобальной экономике, такими как высокоподвижный капитал и преобладание многонациональных предприятий в сфере международной торговли и финансов. Страны создают свои собственные налоговые системы для удовлетворения внутренних потребностей и традиционно не осуществляют никакой координации с иностранными налоговыми органами. Это создает возможности для многонациональных предприятий и инвесторов уклоняться от уплаты налогов и уменьшать их размеры путем проведения международных сделок так, чтобы пользоваться различными национальными налоговыми правилами. Даже когда правительства сотрудничают и выработывают двухсторонние налоговые договоры, их условия бывают различными в зависимости от различных партнеров, что позволяет компаниям использовать такие различия к своей выгоде (использование преимуществ договоров). Многонациональные предприятия также пользуются различиями в национальной налоговой политике посредством ложной оценки операций внутри группы (злоупотребления трансфертным ценообразованием) и путем использования несоответствий в характеристиках субъектов и инструментов (гибридное несоответствие).

Хотя каждая страна несет ответственность за свою собственную налоговую систему, международное сотрудничество по вопросам налоговой политики нужно укреплять. Активизация международного сотрудничества в налоговой области может охватывать отчетность стран, уведомление владельцев, автоматический обмен налоговой информацией, положения о трансфертном ценообразовании, списки «налоговых оазисов» и стандарты для отчетности по вопросам, не относящимся к экономике. Руководители стран, входящих в Группу двадцати, одобрили План действий ОЭСР по борьбе с эрозией налоговой базы и перемещением прибыли, а также автоматический обмен информацией. Организация Объединенных Наций с ее универсальным членством и легитимностью могла бы быть катализатором дальнейшего укрепления международного сотрудничества в этой области, взаимодействуя с Группой двадцати, ОЭСР, МВФ, Всемирным банком и соответствующими региональными форумами. С этой целью необходимо укреплять совместный, основанный на широком участии диалог по вопросам международного сотрудничества в налоговой сфере.

Вследствие нехватки ресурсов и отсутствия специализированных знаний многие развивающиеся страны находятся в неблагоприятном положении, имея дело с практикой уклонения от уплаты налогов и минимизации налогов. С уче-

том этого меры по укреплению потенциала можно все в большей мере концентрировать на вопросах международного налогообложения.

Борьба с незаконными финансовыми потоками

Помимо политики по противодействию злоупотреблениям трансфертным ценообразованием, основанным на уклонении от уплаты налогов, о чем шла речь выше, необходимо наиболее эффективно использовать существующие международные стандарты и инструменты в области борьбы с отмыванием денег (включая Группу разработки финансовых мер и ее сеть региональных органов), борьбы с коррупцией (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции) и возвращения активов (Инициатива по возвращению похищенных активов).

Уклонению от уплаты налогов, отмыванию денег и коррупции способствуют нормативно-правовые режимы, которые позволяют юридическим и физическим лицам успешно прятать деньги. Понадобятся и действия внутри стран, направленные на сведение к минимуму потока средств в пределы юрисдикций, основанных на сохранении секретности, и международное сотрудничество по усилению финансовой транспарентности. Сюда входит обмен информацией, страновая отчетность и находящиеся в открытом доступе реестры доверительного управления компаниями, эффективное осуществление стандартов Группы разработки финансовых мер и возвращения активов.

Укрепление мер по предотвращению и регулированию кризисов государственной задолженности

Кризисы государственной задолженности серьезно подрывают усилия стран по финансированию устойчивого развития, поскольку кризисы задолженности часто ведут к спирали оттока капитала, понижения курсов валют, растущих процентных ставок и безработицы. В качестве одной из первоочередных задач признано эффективное управление задолженностью в целях предотвращения долговых кризисов. Однако, когда кризисы происходят, настоятельно необходимо справедливо и быстро урегулировать их. Международное сообщество приняло и неоднократно укрепляло всеобъемлющую основу для урегулирования кризисов государственной задолженности в группе бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ). Что касается двусторонней официальной задолженности, то Парижский клуб и его эвьянский подход существуют для реструктуризации долга его членам. Однако на глобальном уровне «долговой» ландшафт изменился: инициатива в отношении бедных стран с крупной задолженностью практически завершена, и имеется большая задолженность странам, не входящим в Парижский клуб, и частному сектору.

Обследование недавних международных усилий по реструктуризации задолженности показывает, что подход, основанный на динамике рынка, к реструктуризации задолженности частным кредиторам нуждается в дальнейшем улучшении⁶⁸. Многие меры по реструктуризации долга считаются недостаточными и нередко затягиваются, что влечет за собой большие расходы для

68 IMF, "Sovereign Debt Restructuring — Recent Developments and Implications for the Fund's Legal and Policy Framework" (Washington, D.C., April 2013).

населения стран-должников. Недавние события в отношении не дающих своего согласия кредиторов в Аргентине привели к глубокой обеспокоенности по поводу способности таких кредиторов подорвать успех усилий по реструктуризации долга в отношении как развитых, так и развивающихся стран.

Есть два альтернативных решения, которые, как правило, предлагаются для урегулирования проблем, связанных с реструктуризацией государственной задолженности: договорный подход, основанный на динамике рынка, через посредство положений договоров, таких как положения о коллективных действиях в условиях выпуска облигационных займов, и статутный подход, близкий к национальным режимам банкротства. В 2003 году, отчасти с учетом дефолта 2002 года в Аргентине, МВФ предложил механизм реструктуризации суверенной задолженности, хотя в то время такой механизм не получил большой политической поддержки. Вместо этого при выпуске облигаций в странах с формирующейся рыночной экономикой получили широкое распространение положения о коллективных действиях. К 2005 году почти 100 процентов эмиссий новых международных облигаций содержали положения о коллективных действиях, хотя остается большое количество облигаций без таких положений. Вместе с тем некоторые авторы установили, что одного только наличия положений о коллективных действиях может быть недостаточно для обеспечения справедливой и эффективной реструктуризации задолженности во всех случаях⁶⁹. Включение положений об агрегировании может помочь сделать положения о коллективных действиях более эффективным инструментом в том, что касается кредиторов, не дающих своего согласия.

На различных официальных форумах, в «мозговых центрах» по вопросам политики и в частном секторе идут обсуждения по вопросу о том, как улучшить основу для реструктуризации государственной задолженности в интересах стран, находящихся в долговом кризисе. В частности, ведется работа по этому вопросу в системе Организации Объединенных Наций, в том числе в МВФ, Департаменте по экономическим и социальным вопросам Секретариата и Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию⁷⁰. Кроме того, звучат призывы к действиям в отношении эффективного и справедливого механизма реструктуризации государственной задолженности и урегулирования проблемы задолженности, учитывающего существующие рамочные системы и принципы и предусматривающего широкое участие кредиторов и должников, а также установление для всех кредиторов сопоставимого режима. Ввиду важности проблемы кризиса государственной задолженности и излишков задолженности для финансирования устойчивого развития, для международного сообщества важно продолжать нынешние усилия по укреплению существующей

69 См. Ran Bi, Marcos Chamon and Jeromin Zettelmeyer, "The Problem that Wasn't: Coordination Failures in Sovereign Debt Restructurings", Working Paper No. WP/11/265 (Washington, D.C., IMF, 2011); Michael Bradley, James D. Cox and Mitu Gulati, "The Market Reaction to Legal Shocks and Their Antidotes: Lessons from the Sovereign Debt Market", *Journal of Legal Studies*, vol. 39, No. 1 (January 2010); Udaibir S. Das, Michael G. Papaioannou and Christoph Trebesch, "Sovereign Debt Restructurings 1950-2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts", Working Paper No. WP/12/203 (Washington, D.C., IMF, 2012); и Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents* (New York, W.W. Norton & Company, 2002).

70 См. "Draft principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing", размещено по адресу: http://unctad.org/en/Docs/gdsddf2011misc1_en.pdf.

щей системы реструктуризации государственной задолженности. Более того, совместные усилия по улучшению своевременного сбора и распространения данных о суверенных займах на основе систем отчетности кредиторов и заемщиков могут привести к более надежным оценкам приемлемого уровня задолженности.

Содействие развитию согласованных систем контроля и учета и «информационной революции»

Надежные, актуальные и сопоставимые данные являются основой для более эффективного глобального управления и последующей деятельности в области устойчивого развития. Однако нынешние информационные потоки, стандарты отчетности и контрольные механизмы частично совпадают друг с другом и являются противоречащими друг другу, неполными по охвату и часто недоступными для субъектов, занимающихся вопросами развития. Чтобы улучшить качество статистических данных, важно уменьшить раздробленность нынешних механизмов и инициатив в сфере отчетности и усилить их согласованность. Международному сообществу следует договориться о подходящем контрольном механизме для повестки дня в области развития на период после 2015 года, который будет отслеживать потоки средств для финансирования устойчивого развития из всех источников и предусматривать транспарентную и отдельную отчетность по обязательствам в сфере финансирования развития и климатического финансирования. Необходимо также прилагать усилия для согласования и все большей интеграции механизмов контроля и учета для рассмотрения всех источников финансирования и их взаимосвязи на уровне стран. Помимо этого, следует улучшать существующие механизмы контроля и отчетности, дабы не допускать более широкого использования инструментов, которые не поддерживают цели в области устойчивого развития.

Соответственно, следует укреплять национальные статистические потенциалы. Инициативы по укреплению потенциала и обмен опытом и практическими методами должны оказывать поддержку развивающимся странам и наименее развитым странам, в частности, в отслеживании, контроле и оценке воздействия и результативности различных видов потоков финансирования. Укрепленные национальные потенциалы по контролю и учету потоков финансовых средств, в том числе посредством принятия соответствующих стандартов и отчетности на уровне стран, будут также содействовать обеспечению взаимной подотчетности и глобальной транспарентности. Следует более тщательно исследовать потенциал объединения активных (например, отчетность) и пассивных (например, веб-сайты) механизмов транспарентности для обеспечения раскрытия информации и ее транспарентности в интересах заинтересованных сторон, структур поддержки и бенефициаров.

Чтобы создать возможности для обмена данными, например по вопросам смешанного финансирования, субъекты могут разработать протокол передачи данных исследований, который был бы основан на существующих стандартах отчетности и использовался бы для сбора проектных данных и обеспечения их общедоступности.

Проведенная недавно Всемирным банком работа служит полезным исходным пунктом для оценки потребностей в сфере устойчивого развития и связанных с этим приоритетов политики и финансирования в интересах их осуществления с использованием основанного на модели диагностического инструмента

и базы данных многих стран. Этот анализ был проведен в Уганде как стране эксперимента и сейчас распространяется на 10 других стран с различными характеристиками.

Укрепление глобального партнерства для содействия эффективному сотрудничеству в области устойчивого развития

Глобальное партнерство в целях развития, о котором идет речь в Восьмой цели развития тысячелетия, и в Монтеррейском консенсусе, представляет собой набор обязательств как развитых, так и развивающихся стран по содействию развитию. Повестка дня в области развития на период после 2015 года должна подкрепляться обновленным и более активным глобальным партнерством в целях устойчивого развития, определяющим набор обязательств государств — членов Организации Объединенных Наций и одновременно обеспечивающим пространство и гибкость для взаимодействия с широким кругом заинтересованных сторон. Имеются глобальные платформы, направленные на укрепление результативности и эффективности сотрудничества в области развития, включая Форум Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в целях развития и другие существующие инициативы (см. раздел VI.C).

Эффективное сотрудничество в целях устойчивого развития, в том числе по аспектам его финансирования, требует глобального партнерства на основе действительного подключения и активного участия развивающихся и развитых стран, многосторонних и двухсторонних учреждений по вопросам развития и финансирования, парламентов, местных властей, субъектов частного сектора, организаций гражданского общества и других заинтересованных сторон. Нынешние усилия по укреплению глобального партнерства в интересах сотрудничества в области устойчивого развития должны учитывать соответствующие конференции и другие инициативы Организации Объединенных Наций и основываться, в частности, на принципах ответственности стран, сосредоточения внимания на результатах, осуществления через всеохватные партнерства, транспарентности и подотчетности друг перед другом. В этой связи применим и дополняющий характер сотрудничества Юг-Юг по отношению к сотрудничеству Север-Юг. В рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года следует продолжать и укреплять процессы повышения результативности и эффективности сотрудничества в области развития.

VI. Заключительные замечания

На предшествующих страницах Комитет изложил результаты работы, которую он совместно провел за прошедшие 12 месяцев. Комитет считает, что варианты политики, представленные в настоящем докладе, и стратегический подход, на котором базируется его работа, послужат основой для будущих обсуждений по вопросам финансирования устойчивого развития и обогатят, совместно с докладом Рабочей группы открытого состава по целям в области устойчивого развития, межправительственные переговоры по повестке дня в области развития на период после 2015 года.

Комитет надеется, что рекомендации и результаты анализа, изложенные в настоящем докладе, будут стимулировать обсуждения между всеми заинтересованными сторонами и будут вдохновлять новые идеи и инновационные решения. Многие из рекомендаций призывают к обмену идеями и опытом между странами и к активизации международного сотрудничества на основе обновленного глобального партнерства в интересах устойчивого развития. Третья международная Конференция по финансированию развития, которая состоится 13–16 июля 2015 года в Аддис-Абебе (см. резолюцию 68/279 Генеральной Ассамблеи) и подготовительный процесс к ней сведут воедино все заинтересованные стороны и дадут возможность для продвижения вперед этих обсуждений. Комитет с нетерпением ожидает прогресса в этих областях в контексте третьей международной Конференции и после нее.

Приложение

Членский состав Межправительственного комитета экспертов по финансированию устойчивого развития

Пять региональных групп Организации Объединенных Наций назначили членами Комитета представителей 39 стран. На каждой сессии обязанности членов Комитета выполняли 30 экспертов, а остальные кандидатуры выдвигались для их замещения.

Сопредседатели

1. Мансур Мухтар, Нигерия (сессии 1–5)
2. Пертти Маянен, Финляндия (сессии 1–5)

Группа африканских государств

1. Андре Лоайо Джамба, Демократическая Республика Конго (сессии 1–5)
2. Адмасу Небебе, Эфиопия (сессии 1–5)
3. Карамокоба Камара, Гвинея (сессии 1–5)
4. Ахмед Джахани, Ливия (сессии 1–5)
5. Мансур Мухтар, Нигерия (сессии 1–5)
6. Лидия Грейлинг, Южная Африка (сессии 1–5)
7. Джозеф Эниму, Уганда (сессии 1–5)
8. Али Мансур, Маврикий (замещение членов Комитета на сессиях 1–5)

Группа государств Азии и Тихого океана

1. Цзи Цзоу, Китай (сессии 1–4, замещение членов Комитета на сессии 5)
2. Раджашри Рэй, Индия (сессии 2–5, замещение членов Комитета на сессии 1)
3. Лукита Динарсьях, Индонезия (сессии 1–5)
4. Мохаммад Реза Фарзин, Исламская Республика Иран (сессии 1, 2, 4, 5, замещение членов Комитета на сессии 3)
5. Коити Аибоси, Япония (сессии 1–2), Такеси Осуга (сессии 3–5)
6. Амджад Махмуд, Пакистан (сессии 1, 2, 3, 5, замещение членов Комитета на сессии 4)
7. Сон Мун Ып, Республика Корея (сессии 1–5)
8. Халид аль-Худайри, Саудовская Аравия (сессии 1, 3, 4, 5, замещение членов Комитета на сессии 2)

Группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна

1. Чет Неймур, Багамские Острова (сессии 3–4, замещение членов Комитета на сессиях 1, 2, 5)
2. Франсиску Гаэтани, Бразилия (сессии 1–3, замещение членов Комитета на сессиях 4–5)
3. Эдуардо Гальвес, Чили (сессии 1–3, замещение членов Комитета на сессиях 4–5)
4. Сауль Вайследр, Коста-Рика (сессии 4–5, замещение членов Комитета на сессиях 1–3)
5. Дульсе Мария Буерго Родригес, Куба (сессии 1–5)
6. Джанет Уоллас, Ямайка (сессии 1, 2, 5, замещение членов Комитета на сессиях 3–4)
7. Реджиналд Дариус, Сент-Люсия (сессии 1, 2, 4, 5, замещение членов Комитета на сессии 3)
8. Гастон Ласарте, Уругвай (сессии 4–5, замещение членов Комитета на сессиях 1–3)
9. Самуэль Монкада, Венесуэла (сессии 1–3), Кристиан Энгельбрехт (сессии 4–5)
10. Трой Торрингтон, Гайана (сессия 3, замещение членов Комитета на сессиях 1, 2, 4, 5)
11. Хайме Эрмида Кастильо, Никарагуа (замещение членов Комитета на сессиях 1–5)

Группа западноевропейских и других государств

1. Натан Дэл Бон, Австралия (сессии 1–5)
2. Пертти Маянен, Финляндия (сессии 1–5)
3. Антони Рекэн, Франция (сессии 1–5)
4. Норберт Клоппенбург, Германия (сессии 1–5)
5. Лиз Дичберн, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (сессии 1–5)
6. Антониос Заирис, Греция (замещение членов Комитета на сессиях 1–5)
7. Озгюр Пехливан, Турция (замещение членов Комитета на сессиях 1–5)

Группа восточноевропейских государств

1. Эмилия Краева, Болгария (сессии 1–5)
2. Тынис Саар, Эстония (сессии 1–5)
3. Виктор Загреков, Российская Федерация (сессии 1–5)
4. Владан Здравкович, Сербия (сессии 1, 3), Драган Зупаневич (сессии 2, 4, 5)
5. Франтишек Ружичка, Словакия (сессии 1–5)