

Мануэль Ф. Монтес¹

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ООН–2030: ГЛОБАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ

25 сентября прошлого года главы государств — членов ООН приняли документ под названием «Трансформация нашего мира: повестка дня 2030 для устойчивого развития» [8], цель которого — обеспечить успех программе развития в рамках Целей развития тысячелетия (ЦРТ) (далее — «Повестка дня 2030»).

Все государства — члены ООН согласны с тем, что общая цель «Повестки дня 2030» заключается в структурных преобразованиях, необходимых для устойчивого развития в трех сферах. Эти сферы — социальная, экологическая и экономическая — были согласованы странами — членами ООН еще в 1992 году в рамках программы развития XXI века «Повестки дня XXI». Этот документ и был преобразован в «Повестку дня 2030».

При внимательном изучении новой Программы развития ООН можно отметить ее следующие характерные особенности².

¹ Старший советник по вопросам финансов и развития Южного центра (Женева, Швейцария), доктор экономики. Ранее был руководителем направления стратегий развития Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам. Координатор региональной программы ПРООН (региональный центр в Коломбо, Шри-Ланка). Участник программы международной экономической политики Фонда Форда в Нью-Йорке (1999–2005). Координатор по вопросам экономики исследований в Центре «Восток–Запад» в Гонолулу (1989–1999). Адъюнкт-профессор экономики Университета Филиппин (1981–1989). Автор публикаций по проблемам макроэкономической политики, стратегии развития, неравенства доходов, изменения потока финансирования и промышленной политики. Имеет степень доктора философии в области экономики Стэнфордского университета.

² Автор выражает благодарность советнику Постоянного представительства Индии в ООН (Нью-Йорк) Амиту Нарангу за формулировку большинства из этих характеристик.

1. Она ставит задачу изменить скорее причины отставания, а не его симптомы, как в ЦРТ.

Ключевой пример: рассматривая экономический рост (ЦУР 8) и индустриализацию (ЦУР 9) как непосредственные цели устойчивого развития, Программа может способствовать сотрудничеству в области развития и внутренней политики для преодоления отсталости.

2. ЦУР направлены на решение проблем в долгосрочной перспективе, а не только на сиюминутные меры.

Всегда можно сказать, что некая часть населения улучшила свое благосостояние и перестала жить за чертой бедности, обычно измеряемой соотношением дохода/расхода в день на человека. Но при финансовом кризисе этот показатель в одночасье рушится.

Развивающиеся страны имеют большой опыт жизни в условиях финансовых кризисов. В конце 2015 года, после заключения соглашения по «Повестке дня 2030», многие развивающиеся страны стали испытывать трудности, так как кредитные условия стали более жесткими после семи лет благоприятных условий, когда многие набрали международные кредиты.

Без устойчивой диверсифицированной базы доходов и рабочих мест страны уязвимы для таких кризисов. Но диверсифицированную базу финансовых поступлений можно сформировать только при условии, что в стране будет диверсифицированная промышленность и рабочие места.

3. «Повестка дня 2030» призывает ко всеобщей ответственности.

Ответственность лежит на всех странах, а не только на развивающихся: каждая страна должна стремиться

ликвидировать нищету, и развитые страны тоже. Благодаря принципу всеобщей ответственности «Повестка дня 2030» может стать площадкой для анализа влияния политики северных стран на развивающиеся страны.

Принцип всеобщей ответственности особенно важен, поскольку «Повестка дня 2030» обращается к вопросу изменения климата. Программа заимствует идеи устойчивого потребления и производства из «Повестки дня XXI». Например, исследование показало, что в Великобритании углеродосодержащие выбросы в секторе производства значительно снизились. Однако с учетом выбросов углекислоты за счет внутривидового потребления фактически вклад Великобритании в глобальное потепление вырос. (Кстати, исследование показало, что потребление Великобритании базируется больше на импорте из ЕС, чем из Китая.) Половина выбросов углекислого газа в атмосферу в Великобритании приходится на потребление импортных товаров, произведенных по экологически вредным технологиям.

4. «Повестка дня 2030» настаивает на комплексном и целостном представлении о развитии.

Этот подход согласуется с первоначальной целью международного соглашения 1992 года об «устойчивом развитии». Это политическое соглашение основывалось на выводе, что бедность является важным фактором деградации окружающей среды. Например, бедные люди сжигали леса, чтобы получить бесплатную энергию. В результате леса были истощены, а водоразделы уничтожены. Такая логика ведет к снижению ответственности международной торговли и крупных предприятий за вырубку лесов, а значит, необходимо искоренить бедность, чтобы обеспечить экологическую устойчивость.

Позволительно ли развивающимся странам бесконтрольно строить угольные электростанции, чтобы иметь доступ к энергии, необходимой для удовлетворения ЦУР 6 и других целей?

Правовая база Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 года [4] в ст. 4.7 предусматривает, что:

Степень эффективности осуществления Сторонами, являющимися развивающимися странами, своих обязательств по Конвенции будет зависеть от эффективного осуществления Сторонами, являющимися развитыми странами, своих обязательств по Конвенции, связанных с финансовыми ресурсами и передачей технологии, причем в полной мере будет учитываться тот факт, что экономическое и социальное развитие и искоренение нищеты являются главными и доминирующими приоритетами Сторон, являющихся развивающимися странами.

Статья 1. Все Стороны, учитывая свою общую, но дифференцированную ответственность и свои конкретные национальные и региональные приоритеты, цели и условия развития, могут:

Развивающиеся страны могут строить угольные электростанции, если развитые страны-участницы не помогут им финансированием и технологиями для покрытия дополнительных расходов при строительстве экологически безопасных электростанций.

(РКИК говорит не только о минимизации воздействия на окружающую среду. Речь идет также об адаптации, убытках и ущербе, не говоря уже об обязательствах по передаче технологии, как указано в п. 4.7 Конвенции.)

Статья 9.1 Парижского соглашения [9] предусматривает, что:

Стороны, являющиеся развитыми странами, предоставляют финансовые ресурсы для оказания содействия Сторонам, являющимся развивающимися странами, в отношении как предотвращения изменения климата, так и адаптации в продолжение своих существующих обязательств по Конвенции.

Хотя в Парижском соглашении и не прописывается формулировка статьи РКИК 4.7 о том, что «степень эффективности осуществления Сторонами, являющимися развивающимися странами, своих обязательств по Конвенции будет зависеть от эффективного осуществления Сторонами, являющимися развитыми странами, своих обязательств по Конвенции, связанных с финансовыми ресурсами», тем не менее признается, что это обязательство является «продолжением их существующих обязательств».

5. Кроме перечня целей, как в программе ЦРТ, ЦУР также включают инструменты и средства их осуществления.

Некоторые из 17 целей на самом деле являются инструментами, такие как экономический рост (ЦУР 8), инфраструктура и промышленное развитие (ЦУР 9), обеспечение энергией (ЦУР 7) и устранение неравенства внутри стран и между ними (ЦУР 10). В Программе ЦРТ все средства осуществления были перечислены в цели 8: глобальное партнерство в целях развития.

Особенно заметно внимание «Повестки дня 2030» к роли технологий и финансов в возможном решении проблемы неравенства между странами севера и юга. Пункт 41 [8] гласит:

Мы признаем, что каждая страна несет основную ответственность за свое экономическое и социальное развитие. В новой Повестке дня речь идет о средствах, необходимых для реализации целей и задач. Мы признаем, что к ним относятся мобилизация финансовых ресурсов, а также наращивание потенциала и передача экологически безопасных технологий развивающимся странам на благоприятных условиях, в том числе с использованием взаимно согласованных льгот и преференций. Государственное финансирование как на национальной, так и на международной основе будет играть определяющую роль в предоставлении важнейших услуг и обеспечении общественных благ, а также в привлечении средств из других источников финансирования.

Как мировому сообществу достичь этих целей?

Будет справедливым отметить, что III Международная конференция по финансированию развития в Аддис-Абебе 13–16 июля 2015 года раскрыла нынешнее состояние многостороннего сотрудничества в области развития. Среди наиболее важных итогов конференции, принятых с большими трудностями при решительном сопротивлении некоторых развитых стран,

можно отметить два новых процесса: предложенный механизм содействия технологиям (МСТ) и последующий механизм Экономического и Социального совета по отслеживанию прогресса в финансировании развития (ФР).

Отсутствие новых обязательств

На самом деле в результатах конференции, зафиксированных в «Плане действий в области устойчивого развития, Аддис-Абеба» («АААА»), не предложено никаких новых источников финансирования развития. В ходе конференции развитые страны заняли твердую позицию, утверждая, что «План действий» должен стать основным и единственным средством реализации (СР) для достижения целей устойчивого развития (ЦУР). Учитывая эту точку зрения, было бы логично, если бы в результате появились новые и дополнительные финансовые средства для поддержки новых универсальных целей устойчивого развития, еще более масштабных, чем предыдущие цели развития тысячелетия, потому что нынешние включают индустриализацию, занятость, экономический рост и развитие инфраструктуры.

Но развитые страны успешно лоббировали свою позицию непринятия дополнительных финансовых обязательств.

Сохранение господства развитых стран в экономической политике

Включить целый ряд проблем в «План действий» по результатам конференции в Аддис-Абебе было практически невозможно. Развитые страны стремились их обсуждать, решать и исполнять только на тех платформах, где они доминируют, например на площадке Международного валютного и финансового комитета Международного валютного фонда (МВФК), Комитета по развитию во Всемирном банке и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Но, по крайней мере, конференция в Аддис-Абебе еще раз подчеркнула решительную позицию развитых стран: не уступать господства в глобальной экономической политике. Последние полтора дня на переговорах в Аддис-Абебе участники обсуждали, будет ли Комитет экспертов ООН по сотрудничеству в вопросах международного налогообложения трансформирован в межправительственный орган. «Группа 77» и Китай имели свое мнение по этому вопросу, но в кризисной обстановке были вынуждены принять непреклонную позицию развитых стран, чтобы эти вопросы решались только межправительственным органом в ОЭСР.

В сущности то, что «План действий» конференции в Аддис-Абебе полагается на ОЭСР при установлении международных норм налогового сотрудничества, — это лишь одна из тех инициатив, которые выводят за пределы контроля ООН принятие решений и оперативное вмешательство в финансировании развития.

Учрежденный в Аддис-Абебе Глобальный фонд финансирования (ГФФ) в поддержку инициативы «Каждая женщина, каждый ребенок», что зафиксировано в п. 78 «Плана действий» конференции, предназначен для заполнения финансовой брешы в размере 33,3 млрд на ЦУР 3: «Обеспечить здоровый образ

жизни и содействовать благосостоянию для всех в любом возрасте» с помощью государственного и частного финансирования. Но только небольшая группа инвесторов ГФФ имеет право принятия окончательных решений. Согласно анализу Мирового политического форума (НПО) от июня 2015 года, «важные решения по финансовой поддержке национальных стратегий в области здравоохранения принимаются по усмотрению инвесторов группы ГФФ. Но группа инвесторов ГФФ — это самоизбранный эксклюзивный орган вне межправительственного контроля и взаимных механизмов подотчетности».

В целом документ «АААА» защищает и подтверждает доминирование северных стран при принятии международных экономических решений.

Существует ли пространство для стратегического маневра?

Именно стремление развитых стран господствовать в экономической политике стало причиной огромных затруднений в дебатах о признании «пространства для стратегического маневра» в развивающихся странах. В конце концов, «пространство для стратегического маневра» упомянуто в п. 9: «Уважать имеющееся у каждой страны пространство для стратегического маневра и ее ведущую роль в разработке и проведении в жизнь политики ликвидации нищеты и политики в области устойчивого развития при соблюдении соответствующих международных норм и обязательств». После принятия Декларации министров в Дохе [6] пространство для стратегического маневра стало ограничено рамками международных правил и обязательств. Проверить его реализацию можно лишь в определенных ситуациях, поскольку нарушать фактические границы государства допустимо только в судебном порядке, например на основании постановлений в процессе урегулирования споров в рамках Всемирной торговой организации. Наличие пространства для стратегического маневра особенно важно при работе с международными организациями, в частности с теми, кто предлагает финансирование, где доминируют развитые страны. Пункт 44 результатов конференции 2015 года (не результат финансирования развития) это подчеркивает: «Мы признаем важность взаимодействия финансовых институтов для поддержки, в соответствии с их мандатами, политического пространства каждой страны, в частности в развивающихся странах».

Общие, но дифференцированные обязанности в развитии сотрудничества и при изменении климата

Принцип общей, но дифференцированной ответственности (ОНДО), организующий принцип международного сотрудничества, следует понимать *не* как великодушный жест со стороны стран, имеющих относительное преимущество силы¹, а как вопрос целесо-

¹ Например, существует точка зрения «либерального контрактуализма», которая расценивает принцип ОНДО как приспособление сторон, получающих большую выгоду от общей цели (Эккерсли, 2009). Поскольку предполагается, что развитые экономики получают больше пользы от открытой торговой системы, они приспособливают под себя «потребности» менее развитых стран, которые получают от этого меньшую выгоду.

образности и эффективности. Под целесообразностью понимается практическое исполнение странами своих обязательств ради достижения общей цели; под эффективностью — сведение к минимуму чистых экономических затрат по достижению общей цели (стоимость минус любые прямые экономические выгоды, исключая экономические выгоды от самой общей цели, которые, как правило, на порядок больше).

Принцип ОНДО в международном сотрудничестве делает *универсальные* обязательства и действия *практически осуществимыми*. ОНДО обеспечивает *эффективность* международного сотрудничества. Применение принципа ОНДО позволяет избежать безрезультатного сотрудничества. Основа целесообразности и эффективности лежит отнюдь не в просвещенном эгоизме. Просвещенный эгоизм требует действий только от одной, более сильной стороны, а не от всех. Если же действуют все стороны, тогда это неписаная норма многостороннего международного сотрудничества. Когда международное сотрудничество требует действий всех сторон (так называемая универсальность), целесообразность и эффективность становятся крайне необходимыми.

Критерий эффективности учитывает чистые экономические затраты всех участвующих сторон. В случае внешнего долга неупорядоченное и несвоевременное его погашение может привести к отсутствию эффективности. Многие проблемы с внешним долгом начинаются как потеря ликвидности (недостаток валюты вследствие снижения цен на сырьевые товары, например). Критерий эффективности нарушается, когда несвоевременная и неприемлемая система разрешения долговых проблем преобразует кризис ликвидности в кризис платежеспособности; этот критерий также нарушают дополнительные расходы в результате возникшей несостоятельности. Предоставление ликвидных средств проблемным должникам — это дифференцированная способность кредиторов пересмотреть и (или) изменить свои требования к должникам.

При авторитарных режимах, таких как исторический колониализм, критерии целесообразности и эффективности рассматриваются как бесполезные. Авторитарные системы применяют сверхдифференциацию и нарушают другой важный критерий — справедливость. Нынешняя система разрешения долговых проблем вобрала в себя многие элементы принудительной системы. В ней применяется сверхдифференциация, с должников требуют уплаты по обязательствам, пока их платежеспособность не будет исчерпана. Принудительная система без колебаний жертвует целесообразностью и эффективностью при достижении общей цели. В случае системы урегулирования задолженности общая цель заключается в целостности кредитования капитала в различных юрисдикциях.

Когда речь идет не о принудительных механизмах, а о международном сотрудничестве, уместно использовать критерии целесообразности и эффективности в принципе ОНДО. Тем не менее каждый раз, когда задействуется принцип ОНДО, развитые страны испытывают почти иррациональный страх. После конференции по изменению климата в Дурбане в декабре

2011 года профессор Гарвардского университета Роберт Ставинс, ведущая фигура в МГЭИК, в своем годовом блоге 1 января 2012 года отметил исчезновение принципа ОНДО в Дурбане как праздник прихода новой эры. Но вскоре принцип ОНДО вернулся — в июле 2012 года, в результатах конференции ООН «Рио + 20».

Возможный сценарий долгового кризиса в развивающихся странах

Йылмаз Акюз предупреждал, что период достаточной ликвидности и роста цен на сырье в мире в конечном счете должен подойти к концу, так как эта ситуация была характерной чертой стратегии реагирования развитых стран на финансовый кризис [1]. Благоприятные условия скоро пойдут на спад и вызовут проблемы платежного баланса в развивающихся странах. Сейчас мы видим реализацию этого сценария: цены на сырье снижаются во всем мире, а страны в настоящее время чрезвычайно уязвимы к исчезновению ликвидности из-за нерегулируемых капитальных счетов, отсутствия контроля в финансовом секторе и нагрузки внешнего долга, взятого крупными корпорациями в развивающихся странах, пока можно было воспользоваться выгодными процентными ставками. Спад цен на сырье, особенно в сфере энергетики, был, конечно, очень выгоден развивающимся странам-импортерам. Тем не менее этим странам приходится бороться с существующим глобальным дефицитом спроса и предстоящим сокращением внешнего финансирования. Если макроэкономическая ситуация не будет скоординирована, мировой дефицит спроса станет частью экономического ландшафта в среднесрочной перспективе. История показывает, что цены на сырьевые товары могут оставаться на низком уровне в течение длительного периода.

Литература

1. *Akyuz Y. Capital Flows to Developing Countries in a Historical Perspective: Will the Current Boom End with a Bust? / Y. Akyuz // Research Paper / South Center. — Geneva, 2011. — № 37.*
2. *Eckersley R. Understanding the interplay between the climate and trade regimes / R. Eckersley (ed.) // Climate and trade policies in a post-2012 world: United Nations Environment Programme. — Geneva, 2009. — P. 11–18.*
3. *UK's Carbon Footprint [Electronic resource]. — Mode of access: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/414180/Consumption_emissions_Mar15_Final.pdf (accessed: 28.10.2015).*
4. *United Nations Framework Convention on Climate Change. FCCC/INFORMAL/84. — United Nations, 1992.*
5. *The Monterrey Consensus: The final text of agreements and commitments adopted at the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18–22 March 2002 [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> (accessed: 28.10.2014).*
6. *Doha Declaration on Financing for Development: Outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, 29 November to 2 December 2008 [Electronic resource]. — Mode of access: http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf (accessed: 28.10.2014).*
7. *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. A/RES/69/313. — Addis Ababa, 2015.*
8. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. — Addis Ababa, 2015.*
9. *Adoption of the Paris Agreement. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1. — Addis Ababa, 2015.*