

Мануэль Ф. Монтес¹**СОВМЕЩЕНИЕ ГЛОБАЛЬНЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ
КАК ВЫЗОВ XXI ВЕКА**

19 июля 2014 года Открытая рабочая группа Организации Объединенных Наций утвердила черновой вариант комплекса из 17 целей устойчивого развития (ЦУР, ООН 2014а). Усилия по соглашению относительно ЦУР рассматриваются как логическое продолжение Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Помимо 17 специфических целей, проект ЦУР включает также 169 связанных с ними задач (ООН 2014а).

Увеличение количества целей и задач отражает амбициозную концепцию ООН в плане «устойчивого развития», которая была сформулирована в 1992 году на конференции в Рио-де-Жанейро как совместная реализация трех направлений: восстановление/оздоровление окружающей среды, социальный прогресс и экономическое развитие.

Финансирование процесса развития

Процесс FfD (Financing for Development — финансирование развития), заявленный в итоговом документе «Монтеррейского консенсуса», стремится «продвигать устойчивое развитие» (ООН 2003, § 1). Глобальное соглашение по FfD было достигнуто после азиатского финансового кризиса конца 1990-х, который разорил экономики, восторженно встретившие глобализацию. Новое соглашение было призвано восстановить доверие в международной экономической системе. Оно выдвигает на первый план собственную процедуру пересмотра решений и, будучи итогом деятельности ООН, официально привлекает к участию основные институты глобального экономического регулирования: Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк, Всемирную торговую организацию (ВТО) и ЮНКТАД (*Конференция ООН по торговле и развитию*). FfD также предусматривает участие в своих дискуссиях гражданского общества и частного сектора.

Субстантивная структура FfD, представленная в шести главах «основных действий», обозначает ключевые сферы, где развивающиеся страны встречаются и с препятствиями, и с возможностями при мобилизации финансовых ресурсов для поддержки долгосрочного инвестирования в новые виды экономической деятельности, необходимые для стимулирования структурных изменений. Эти шесть глав охватывают внутреннюю мобилизацию ресурсов, прямое ино-

странное инвестирование и потоки инвестиционных портфелей, международную торговлю, официальное содействие развитию, внешнюю задолженность и системные проблемы (См.: ООН 2003).

Например, название первого из шести основных действий — «мобилизация финансовых ресурсов для развития» — свидетельствует о том, что внутренние частные сбережения, для которых требуется устойчивый и долговременный макроэкономический рост, и государственные доходы обеспечивают огромный объем финансирования развития. Подбор глав воплощает тонкий баланс между обязательствами развивающихся стран и их международных партнеров. Можно возразить, что внутренняя мобилизация ресурсов — это суверенное мероприятие, в которое не должны вмешиваться внешние стороны. Однако развитые страны-партнеры должны принять обязательства, детально изложенные в других главах. С момента начала процесса FfD лучшее исполнение обязательств имело место при внутренней мобилизации ресурсов — в развивающихся странах. С 2002 до 2011 года доходы от налогов в этих странах возросли более чем вдвое, увеличившись с 838 млрд до 1,86 трлн долларов США. В целом можно считать, что развивающиеся страны выполняют свои обязательства в большей степени, чем их партнеры, участвующие в процессе FfD.

Ситуация в глобальной экономике

Глобальная экономика все еще находится в бедственном положении, пытается преодолеть последствия коллапса международной финансовой системы 2007–2008 годов. В отличие от предыдущего, этот кризис зародился в развитых странах.

Развивающиеся страны являются чистыми финансовыми инвесторами в финансовые секторы развитых стран. Международная система не мобилизует финансирование развития на нетто-основе в пользу развивающихся стран. Центральные банки в развивающихся странах создают свои международные резервы в форме самострахования от какого-либо внезапного разворота частных инвестиционных потоков, разорившего экономику Восточной Азии в конце 1990-х. На рис. 1 показаны финансовые потоки между развивающимися и развитыми странами после расчета всех возможных потоков: официальная поддержка развивающихся экономик со стороны развитых, частные инвестиции, главным образом из развитых в развивающиеся страны, выплаты за права интеллектуальной собственности, в основном от развивающихся развитым экономикам, изменения в международных резервах, направленные преимущественно из развивающихся в развитые страны, и т. д. Как видно, в течение почти 20 лет чистый поток инвестиций шел из развивающихся стран в развитые.

Для развивающихся стран хороший размер резервов достигается за счет внешних заимствований. Если

¹ Старший советник по вопросам финансов и развития Южного центра (Женева, Швейцария), доктор экономики. Мануэль Ф. Монтес 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.

бы власти развивающихся стран больше доверяли способности МВФ обеспечивать адекватную, своевременную и антициклическую ликвидность в случае полной перестановки инвестиционных портфелей в частном секторе, они бы снизили резервные накопления. В конце концов, МВФ создавался именно как кооперативное сообщество для поддержки ликвидности своих участ-

ников в чрезвычайных ситуациях. Резервы самострахования также уменьшились бы при лучшем международном финансовом регулировании. Эта проблема включена в ЦУР как проектная цель 10.5: «совершенствовать регулирование и мониторинг глобальных финансовых рынков и институтов и усилить реализацию этих регулятивных норм» (ООН 2012а).

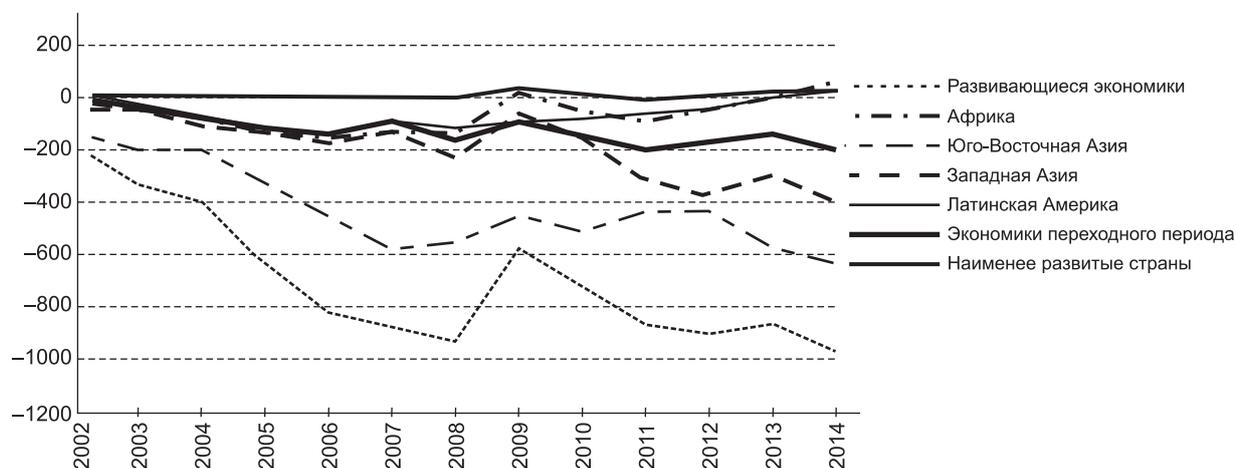


Рис. 1. Нето-объем трансфертных платежей из развивающихся в развитые страны¹

В 2015 году развивающиеся страны и страны, не эмитирующие резервную валюту, такие как Российская Федерация, испытывают еще один удар извне, спровоцированный не ими, но связанный с угрожающим повышением процентных ставок в США и разворотом потоков частных инвестиционных портфелей. В 1980 году решение Федеральной резервной системы США повысить ставку до 20 %, чтобы мгновенно снизить инфляцию, вызвало долговые кризисы в развивающихся странах. Международные резервы развивающихся стран способны противостоять какой-либо потенциальной проблеме, но насколько эти резервы велики, проверить нельзя.

Сегодня международная экономика раскалывается многими инструментами государственной политики, чтобы отслеживать и контролировать изменчивые движения частного капитала. Существовала теория, что более свободное перемещение капитала расширит возможности для финансирования развивающихся стран и тем самым повысит уровень инвестирования. Возможности для частного финансирования действительно до некоторой степени расширились, пока подобная активность не прекратилась из-за кризиса 2007–2008 годов. К сожалению, даже в годы бума частных инвестиций фактический результат оказался незначительным или не показал никакого увеличения (рис. 2).

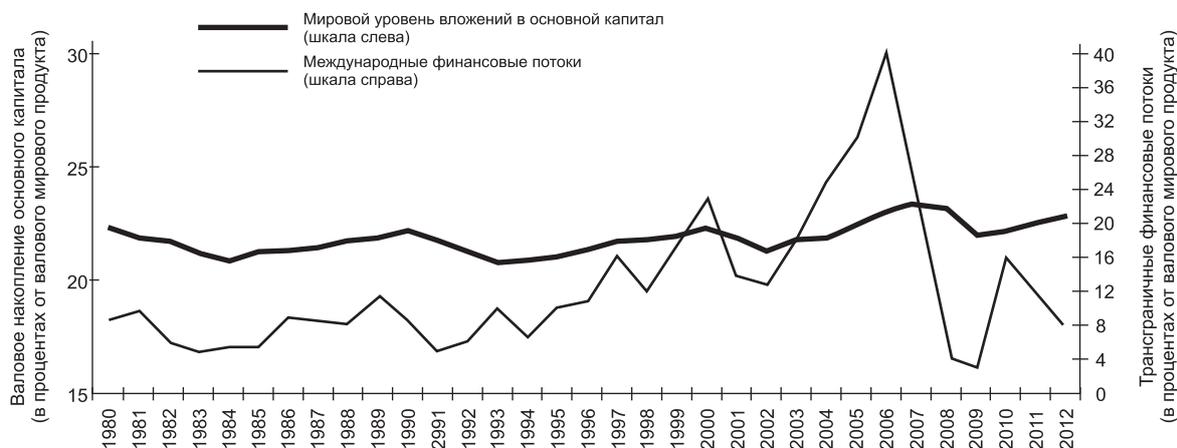


Рис. 2. Потоки свободного частного капитала незначительно влияют или не оказывают никакого воздействия на глобальный уровень инвестиций

¹ Источник: ООН (2015). Рис. III.1. С. 65.

Полученные данные заставляют предположить, что основная проблема не в *недоступности финансирования*, государственного или частного, а в отсутствии спроса на инвестиции из-за ощутимого сжатия пространства государственной политики. Например, мобилизация финансирования посредством инфраструктурных проектов не увеличит инвестиции в основной капитал, если страны не имеют политического пространства, чтобы планировать и осуществлять такие проекты в соответствии со своими национальными приоритетами.

По-видимому, недавнее внезапное обнаружение глобального инфраструктурного пробела — это кульминация многолетней проциклической политики расходования средств на государственные нужды в развивающихся странах с целью установления верхнего предела дефицита государственного сектора (См.: Комитет по развитию 2006 (и последующие публикации по странам в 2006–2007)). Чтобы не превышать предельный размер дефицита государственного сектора, правительства многих развивающихся стран урезали расходы на инфраструктуру и положились на помощь от программы ЦРТ, стараясь защитить инвестиции в социально значимые проекты. Анализ Комитета по развитию (2006) подразумевает, что отложенные в развивающихся странах затраты на инфраструктуру ставят под сомнение перспективы среднесрочного роста, так как препятствуют частному инвестированию из-за неадекватной инфраструктуры, например энергообеспечения.

Поскольку взаимозависимость между величиной процентной ставки, обменным курсом валюты и уровнем инфляции варьируется от страны к стране, необходимо восстановить возможности для управления *счетом движения капиталов* или регулирование, так как это поможет создать государственное политическое пространство для поддержания внутреннего спроса на долговременные инвестиции. Контроль капитала также крайне необходим, чтобы сделать реальной налоговую политику с целью уменьшения неравенства, увеличения заработной платы и расширения государственного налогообложения/расходования средств на социальные цели.

По оценкам, масштабы потоков финансирования, необходимых для ЦУР и для плана развития после 2015 года, представляют большие величины, но вполне укладываются в рамки способности глобальной системы к финансированию. В августовском 2014 года отчете Межправительственного комитета экспертов по финансированию устойчивого развития (ICESDF) (ООН 2014b) отмечалось, что глобальная экономика ежегодно генерирует накопления в 22 трлн долларов США (ООН 2014, § 36). По оценке ICESDF, для одной только инфраструктуры ежегодно потребовалось бы 5–7 трлн, а для искоренения крайней нищеты — 66 млрд долларов ежегодно (ООН 2014, § 33). Конечно, возможные сферы финансирования частично совпадают, например если инфраструктурное инвестирование можно направить на повышение занятости необученных людей, это поможет снизить уровень крайней нищеты. Инвестирование в возобновляемые источники энергии, если раз-

вивающиеся страны могут себе это позволить, расширяет доступ к современным услугам водоснабжения, санитарии и энергоснабжения, снижает процент заболеваний.

Политические дебаты в Открытой рабочей группе дают представление о будущих переговорах по FfD. Два аспекта выдвигаются на первый план.

1. Различные виды частного финансирования в противовес государственному финансированию развития.

2. Выбор приоритетов: масштаба и направления финансовых потоков, с одной стороны, и создания международной среды, благоприятной для финансирования развития, — с другой.

В рамках этих двух тем также возникают вопросы о финансировании деятельности по изменению климата с учетом парижского 2015 года саммита ООН по изменению климата.

Частные финансовые потоки против государственных

Процесс FfD уделяет внимание как частному, так и государственному финансированию и тому, как действия государственного сектора мобилизуют финансы для развития частного.

Соглашения по FfD с самого начала признавали потенциал государственно-частного партнерства. Но было также признано превосходство национальных приоритетов и решающая роль, которую играют государства при направлении частного финансирования согласно этим приоритетам. По этой причине важно то, что контрастирующие роли государственного и частного секторов усиливают друг друга, при этом принимаются во внимание многие уроки, полученные в результате фактического воплощения данного партнерства.

Недавние дебаты, однако, подчеркивают перспективу того, что арифметически доминирующая роль, которую частный сектор всегда играл в сфере финансов в рыночной экономике, (а) неоправданно смешивалась с идеей, что частный финансовый сектор способен заменить государственный при финансировании развития и (б) часто оправдывала вызовы со стороны государственного сектора финансирования, включая официальную помощь в целях развития (ОПР), для субсидирования и смягчения рисков от инвестиционных проектов в частном секторе. Инфраструктурные проекты, например, финансируются путем размещения правительственных облигаций в частном секторе. Однако это не следует интерпретировать так, что частный сектор способен осуществлять аналогичные проекты сам по себе или что он является доминирующим игроком в деле развития, даже если обеспечивает все финансирование путем покупки проектных правительственных облигаций. Частному сектору могут быть также предоставлены государственные гарантии по облигациям для инфраструктурных проектов. Тем не менее государство не должно принимать на себя весь проектный риск, в противном случае оно могло бы и само осуществлять проекты и не допускать создания фантастического частного богатства с ограниченной отдачей для социальных нужд.

ОПР и государственно-частное партнерство

В последние годы, стараясь экономить сократившиеся в результате глобального экономического кризиса государственные финансы, развитые страны сделали упор на частное финансирование развития, призванное заместить ОПР. Даже до наступления нынешних трудностей развитые страны, за исключением нескольких, в основном скандинавских, так и не достигли целей ОПР. В § 42 «Монтеррейского консенсуса» вновь подтверждено обязательство развитых стран: «0,7 % от валового национального продукта (ВВП) в качестве ОПР — официальной помощи развивающимся странам и от 0,15 до 0,20 % ВВП — от развитых стран наименее развитым» (ООН 2003). Фактические цифры составили менее половины от целевых: 0,3 ОПР развивающимся странам в 2013 году и 0,9 ОПР наименее развитым странам (НРС) в 2012 году. Недавно обнародованные цифры ОПР наименее развитым странам также демонстрируют неравномерность из-за значительных колебаний в помощи Афганистану и списания долгов Мьянмы в 2012 году.

Для наименее развитых стран (НРС) финансирование из частного сектора не может заменить ОПР. Во-первых, ОПР способна пожертвовать до 40 % государственных финансов некоторым НРС, надеющимся исключительно на ОПР. Такая зависимость не может быть изменена в одночасье и потребует переходного периода. Во-вторых, внутренние финансовые рынки НРС развиты слабо, доступность финансовых инструментов, с помощью которых зарубежные финансисты могут направлять финансирование, ограничена. Финансирование за счет активного сальдо торгового баланса нестабильно и может стать отрицательным. Многие НРС являются экспортерами предметов потребления и получили выгоду от высоких цен на эти товары до текущего экономического кризиса. Исторические примеры взрывного спроса на предметы потребления, после которых следуют падения, предвещают сложные перспективы для финансирования развития в среднесрочном периоде для многих НРС и других экспортеров предметов потребления.

Наряду с активной поддержкой ОЭСР (*Организация экономического сотрудничества и развития*) разворачивается также дискуссия о модернизации ОПР, в ходе которой предложена самая заметная инновация — использовать ОПР, чтобы смягчить риск частных инвестиционных проектов. Таким способом доноры надеются расширить или «задействовать кредиты» в своих ОПР-потоках за счет частного инвестирования.

Первый вопрос: всегда ли в мире возможного использования денег ОПР частный сектор является необходимым партнером в проектах высокой приоритетности? Например, в вопросе помощи институциональному прогрессу в наименее развитых странах с целью уменьшения зависимости государственных доходов от ОПР. Действительно ли имеется малое количество проектов, которые могли бы совместно осуществить государственные секторы стран-доноров и стран-реципиентов, если в этом не участвует частный сектор? Стоит лишь указать на условия финансирования, пред-

лагаемые Стамбульской программой действий, чтобы продемонстрировать масштаб потребностей, не подходящих ОПР.

Второй вопрос: чей частный риск будет смягчен путем «задействования кредитов» в потоках ОПР? Если риски для частного сектора из страны-донора смягчаются, тогда использующая кредиты ОПР становится обусловленной помощью, так же как страны-доноры любят подсчитывать прием иностранных студентов или списание запросов на обслуживание их долговых обязательств на страны, получающие ОПР. Может ли так случиться, что увеличение возможностей частных компаний из стран-доноров через посредство основанной на кредитах ОПР приведет к вытеснению местных частных секторов в развивающихся странах?

Отчет ICESDF (*Межправительственный комитет экспертов по финансированию устойчивого развития*) (ООН 2014b) выдвинул на первый план потенциал государственно-частного партнерства (ГЧП) с целью мобилизации финансирования инфраструктурных проектов. Такие методы предлагают возможность упрощения инвестиций от государственного сектора в финансирование ключевых проектов, доверяя частному сектору принять на себя часть финансирования посредством займов, которые должны обслуживаться за счет выручки от операций по проекту. Однако ГЧП обнаруживает множество существенных недостатков даже в развитых странах. Так, в 2002–2003 годах при модернизации лондонского метро долг частных лиц становился позднее обязательством короны, если частные партнеры оказывались не способны обслуживать свои займы (Ahmad 2014). Сам отчет ICESDF предупреждает, что «недостаточно продуманное государственно-частное партнерство и иные смешанные структуры могут привести к высоким доходам для частного партнера, в то время как государственный партнер остается наедине со всеми рисками» (ООН 2014b, § 135).

Финансирование в управление климатом

До настоящего времени при финансировании деятельности, связанной с изменениями климата, использовались, в частности, средства «климатических» инвестиционных фондов Всемирного банка. Рамочная конвенция ООН по изменению климата 1992 года устанавливала для развитых стран обязательство по обеспечению финансирования для развивающихся стран с тем, чтобы последние смогли гарантировать смягчение и адаптацию действий. Согласно конвенции, деятельность, связанная с проблемами климата, не волонтаристский акт со стороны развитых стран, но обязательство государственного сектора в системе совместного несения расходов при глобальных усилиях по борьбе с изменениями климата.

В декабре 2010 года страны, участвовавшие в Рамочной конвенции, согласились выделять на эту деятельность в развивающихся странах 100 млрд долларов США в год «из широкого многообразия источников, государственных и частных, двусторонних и многосторонних, включая альтернативные источники» (Рамочная конвенция ООН об изменении климата 2011, § 99). Это обещание развитых стран есть пример того, как го-

сударственный сектор предпринимает действия по финансированию от лица частного сектора. Уполномочены ли правительства принимать такие обязательства? Насколько надежно и осуществимо (и проверяемо) исполнение этих обязательств?

Внешний долг

Страны-должники долго искали основанный на системе правил, неслучайный, предсказуемый, всеобъемлющий и своевременный способ для разрешения кризисов, связанных с выплатой внешних долгов. Тема внешнего долга занимает целую главу в материалах Монтеррея, а урегулирование этого вопроса обрело важное государственно-частное измерение. Частный внешний долг в большей степени, чем суверенные долговые обязательства, был виновником крупнейших кризисов развивающихся экономик недавних времен, включая азиатский кризис 1990-х годов, давший толчок «Монтеррейскому консенсусу», и кризисы Еврозоны в Испании, Ирландии и Португалии. В отличие от внутренних долгов, когда можно применить процедуру банкротства, урегулирование международного долга происходит хаотично. Государства вынуждены брать на себя задолженность частных компаний, осуществлять жесткие программы, чтобы справиться с бюджетным дефицитом, возросшим из-за новых обязательств, и использовать для помощи частному сектору деньги налогоплательщиков, в том числе и находящиеся в международных институтах, например МВФ.

Со времени азиатского кризиса вновь и вновь раздаются призывы изменить процесс реструктуризации долгов частного сектора и лишить фонды-стервятники возможности получения прибыли от недисциплинированной системы. В 2003 году «Монтеррейский консенсус» в § 51 уже предусматривал «справедливое распределение бремени между государственным и частным секторами и между должниками, кредиторами и инвесторами». В сентябре 2014 года развивающиеся страны на Генеральной Ассамблее ООН с большим перевесом голосов над развитыми странами заставили начать переговоры о создании многосторонней официальной структуры для урегулирования долгов.

Мотивы портфелей ценных бумаг как доминантная модальность частного инвестирования

В наши дни модно говорить, что в инфраструктурном инвестировании наблюдается значительный пробел. Еще одна модная идея: инфраструктурные проекты должны привлекать значительные финансы для обеспечения развития и таким образом побуждать частный сектор увеличивать инвестиции в развивающиеся страны. Но эта предпосылка неверна, так как частный сектор уже является кратковременным инвестором в развивающиеся страны и никогда не сможет обеспечить долговременное финансирование, которого требуют инфраструктурные проекты.

Однако частный сектор вкладывает огромные суммы в новоявленные развивающиеся страны — около 400 млрд долларов США в год (чистые финансовые

вливания) — до и после атаки глобального финансового кризиса. Их инвестиции главным образом состоят из кратковременных позиций по активам, зависящих от переменчивых настроений глобальных инвесторов. Например, в 2007 году в частных секторах стран с развивающимися рынками входящий поток составил 1,2 трлн долларов США, исходящий — 825 млн долларов, приток нетто 460 млн долларов. В 2010 году — 908 млн долларов входящих и 500 млн исходящих, приток нетто частного капитала — 408 млн. Эти синхронные колебания огромной амплитуды свидетельствуют об ослаблении малых экономик и валютных рынков развивающихся стран.

Модно также настаивать на том, что для стран требуются открытые и мягкие условия бизнеса для того, чтобы привлекать и аккумулировать инвестиции. Это «закодированное» стратегическое послание, призывающее к отказу от регулирования счета капитала. Такая стратегия ошибочна, так как регулирование счета капитала вовсе не подразумевает заключение в клетку внешних инвесторов или местных богачей с инвестиционными связями за границей. Регулирование должно поддерживать внутренний финансовый сектор, оно подпитывает долговременный инвестиционный климат путем обуздания деструктивного натиска на национальные биржи и сдерживания процентных ставок, которые зависят от перепадов настроения в международном частном секторе и от ключевых стратегических игроков в развитых странах.

В течение двух ближайших лет эти портфели изменят направление и активы вернутся в Соединенные Штаты и некоторые относительно безопасные экономики Европы (Еврозона все еще остается непривлекательным местом в этом смысле). Репетиция обратного движения капитала состоялась в апреле-мае 2013 года, когда Федеральная резервная система заявила о намерении завершить свою программу количественного смягчения. Обменные курсы валют в большинстве развивающихся стран (включая Индию, Южную Африку и Бразилию) быстро упали, потеряв до 10 % стоимости всего за неделю. Между тем единственное, что сделала Федеральная резервная система, — заявление, что она продолжит печатание денег для скупки долговых обязательств, но по мягко снижающейся процентной ставке, чем она и занималась после этого более 12 месяцев. Это пример смены настроения в частном секторе, который иллюстрирует, почему частные инвестиционные портфели в их нынешнем нерегулируемом виде непригодны для финансирования инфраструктурных и других инвестиционных проектов.

Глобальная система, способствующая финансированию развития

Процесс FfD последовательно касается (1) масштаба и направления финансирования с целью развития и (2) институциональной среды как двух сторон одной монеты. Более того, столь же тесно связаны внутренняя и международная среда. Развивающиеся страны, например, способны мобилизовать внутреннее финансирование за счет национальных сбережений и налогов ради развития, но такая попытка может оказаться за-

губленной из-за утечки капитала и уклонения от уплаты налогов, если международное сотрудничество недостаточно развито для того, чтобы отслеживать и сокращать эти нелегальные потоки.

Вот почему важно добиться отчетливого прогресса и привлечь средства для мониторинга и обеспечения подотчетности при построении глобальной системы, способствующей финансированию развития. В соответствии с шестью монтеррейскими основными направлениями деятельности здесь имеются некоторые ключевые сферы, где должен быть достигнут институциональный прогресс.

Мобилизация внутренних финансовых ресурсов для развития

С 2002 по 2011 год внутреннее государственное финансирование в развивающихся странах возросло более чем вдвое — с 838 млрд долларов США до 1,86 трлн. Этот положительный момент в процессе FfD следует подкрепить международным сотрудничеством. Вот некоторые действия, которые необходимо предпринять.

1. Совершенствовать международное сотрудничество в сфере налогообложения и предпринимать многосторонние усилия, направленные против бегства капитала. Институциональная инновация, включающая усиление этой деятельности и выдвигание на первый план ее межправительственного характера (вместо того чтобы полагаться исключительно на ОЭСР), может оказаться эффективной, и только благодаря всеобщности, объективности и прозрачности. ОЭСР, находящаяся под давлением стран с крупными транснациональными корпорациями и финансовыми компаниями, испытывает трудности в стремлении к более простым и практически целям отчетности/регулирования финансовых потоков и обращении с трансфертным ценообразованием.

2. Перезаключить договоры по секторам природных ресурсов с целью повышения платы за право на разработку и доходы. Увеличить прогрессивность внутренних систем налогообложения. Выборочно повышать тарифные ставки, согласующиеся с прогрессивностью и повышением доверия к внутреннему спросу.

3. Дальнейшее развитие внутренних финансовых систем в развивающихся странах с целью мобилизации более крупного долгосрочного финансирования. Здесь требуется не только улучшение внутреннего финансового регулирования и надзора и контроль за счетом капитала. Понадобится внешняя поддержка, чтобы сделать эффективными средства управления капиталом в развивающихся странах. Достичь этого будет невозможно без совершенствования финансового регулирования и надзора в развитых странах и финансовых центрах, если даже ограничиться информированием развивающихся стран по поводу активов и платежных обязательств их граждан, проживающих за границей, и зарубежных инвесторов.

4. Дальнейшее развитие внутренних финансовых систем в развивающихся странах потребует также совершенствования работы стратегических финансовых посредников, таких как банки развития, и создания внутренней базы инвесторов. Появление новых источников международного финансирования, таких как Но-

вый банк развития в рамках стран БРИК и, возможно, Зеленый климатический фонд, потребует создания и укрепления внутренних финансовых институтов, которые способны программировать долгосрочное финансирование.

5. Способствовать продуктивному взаимодействию всех стран в сфере государственно-частного партнерства путем усиления возможностей государственного сектора в деле планирования и заключения договоров, которые минимизируют асимметричность информации и позволяют справедливо распределять риски.

Мобилизация международных ресурсов для развития: прямые иностранные инвестиции и частные потоки

Частные инвестиции в развивающиеся страны зависят от стимулов портфелей ценных бумаг. Эффективное регулирование частных портфельных инвестиций, в настоящее время составляющих основную долю финансовых потоков и значительную долю национальных финансовых секторов, должно стать приоритетным. Преобладание такого типа потоков, которые способны повернуться в обратном направлении в угоду вкусам толпы, поощряет политику «разорения соседа», стимулируя кратковременные инвестиции посредством дерегулирования и пагубной налоговой конкуренции. С учетом прежних ошибок существенный прогресс может быть достигнут при соблюдении следующих условий.

1. Эффективное регулирование движения капитала и портфельных инвестиций для того, чтобы воспрепятствовать кратковременным позициям и поддержать более крупные вложения от долгосрочных институциональных инвесторов.

2. Усиленное и эффективное регулирование зарубежных банковских операций во внутренних финансовых секторах, включая требование к иностранным банкам стать субъектами национального контроля за капиталом и проведение операций через внутренние дочерние компании, а не через филиалы.

3. Регистрация всех иностранных инвестиций и защита исключительно зарегистрированных инвестиций программой национальной защиты инвесторов. Все иностранные инвесторы должны признавать права государства при осуществлении политики для целей государственных нужд. Необходимо поддерживать усилия развивающихся стран по заключению таких договоров об инвестициях, которые обеспечат защиту инвестора в обмен на его обязательства.

4. С учетом все возрастающей доступности информации приступить к перестройке в сфере отчетности и мониторинга иностранных инвестиционных операций и потоков капитала. На международном уровне обеспечивать и развивать систему идентификации предприятия и выгодоприобретателей — собственников зарубежных активов.

Международная торговля как двигатель развития

Торговля главным образом осуществляется в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) и рас-

пространяющихся соглашений о свободной торговле (ССТ). Недавно были заключены соглашения с США в центре Транстихоокеанского партнерства и Трансатлантического партнерства по торговле и инвестициям. В целом менее чем многосторонние соглашения включают более строгие ограничения для национальной политики. Для содействия развитию важно усилить эффективность многостороннего режима торговли. Как объяснялось выше, увеличение финансирования не поднимет норму инвестиций в основной капитал, если политическое пространство для такого инвестирования чрезмерно сдерживается международными обязательствами — как из-за самих правил, так и вследствие сокращения ожидаемых частных прибылей на инвестированный капитал. Многие из этих ограничений присутствуют в торговле.

1. Итог финансирования развития (FfD) должен повторять процесс обозрения многосторонних, двусторонних и прочих соглашений, чтобы уберечь развивающиеся страны от повышения норм своих долговременных инвестиций. Такие процессы могли бы развернуться на стадии экспертного изучения, а сообщения и дискуссии по ним — на периодических встречах по FfD.

2. Новая информация и вспышка интереса к «глобальным цепям создания стоимости» (ГЦСС) дает хороший шанс международной дискуссии, основанной на выученных уроках о том, как использовать для развития деятельность международных корпораций. Процесс FfD должен содействовать дискуссиям о давлении на ГЦСС в целях развития и о том, как можно изменить внутреннюю политику и глобальные правила, чтобы смягчить их неблагоприятное воздействие и максимизировать благоприятный импульс. Большинство развивающихся стран оказались не способны овладеть существенной долей стоимости, добавленной из этих цепей, многие из которых захватили монопольные позиции на глобальных рынках.

3. Как призывает проект ЦУР, надо добиться прогресса в реформировании субсидирования сельского хозяйства. Сегодня режим субсидирования подрывает благосостояние и продовольственную безопасность многих развивающихся стран.

4. По прошествии 20 лет мы имеем достаточное количество данных, чтобы оценить действенность режима защиты прав на интеллектуальную собственность (IPR), навязанного посредством торговых санкций в ВТО. В академических кругах уже начинают исследовать воздействие этого режима. Процесс FfD должен поддерживать такие исследования и обсуждать, каким образом их результаты могли бы помочь в выработке предложений по переоформлению режима IPR и смягчению его неплодотворных воздействий, связанных с развитием и правами человека. Подобная реконфигурация также важна, поскольку поддержание темпов роста в развивающихся странах на фоне сокращения эмиссии нуждается в применении новых технологий в тех странах, где наиболее высок потенциал смягчения и адаптации.

5. Усилить возможности государства в формировании и внедрении требований к рабочим характеристикам иностранных инвесторов, таких как примене-

ние местных комплектующих и материалов, внутренний наем. Эти инструменты помогут гарантировать, что принимающие страны сумеют получить выгоду от иностранных инвестиций. Инициировать пересмотр положений ВТО и ССТ, которые чрезмерно ограничивают пространство регулирования иностранных инвестиций.

6. Недавний успешный опыт развивающихся стран (таких как Индонезия и Кения) в применении таможенных пошлин для мобилизации инвестиций во внутренние процессы и привлечения новых налоговых поступлений вызвал интерес к экспортным пошлинам. Будущие ССТ не должны предусматривать ограничения такой политики. Международным организациям по развитию следует помогать развивающимся странам изучать и развивать подобную политику.

Усиление международного финансового и технического сотрудничества в целях развития

«Монтеррейский консенсус» призывает к «эффективному партнерству между донорами и получателями... основанному на учете факта национального руководства разработкой планов развития» (ООН 2003, § 40). Это стало основой для повестки эффективной помощи, выработанной в Париже в 2005 году, результатом которой стали предложения о соблюдении правил для доноров и политическая поддержка. Эта повестка привела к провалу попыток преодолеть политику обусловленности в 2008 году, поддержать уровни ОПР и вовлечь в процесс новые страны. Возрождение этих усилий потребует возврата к основным принципам, связанным с национальным руководством разработкой планов развития и передачи всего комплекса проблем вновь в ведение ООН.

1. Отказаться в ОПР от политики обусловленности. Для целей ОПР потребуются пересмотр процессов выделения грантов и мер безопасности.

2. Страны-доноры должны придерживаться календарного плана, чтобы достичь 0,7 % от ВНД для ОПР.

3. Процесс FfD должен включать рассмотрение предложений от донорского сообщества относительно переопределения значения и измерения помощи развитию, содействовать межправительственным исследованиям и дискуссиям, чтобы углубить взаимное ознакомление и координацию в репрограммировании и использовании помощи развитию для смягчения рисков частного сектора при инвестировании в развивающиеся страны.

4. Страны — члены ООН должны придерживаться линии на восстановление основного финансирования агентств ООН по вопросам развития. Эти ресурсы важны для поддержки перспективных исследований стратегий развития и их воздействия.

5. Практика FfD включения в дискуссии МВФ, Всемирного банка и Всемирной торговой организации должна быть расширена. Развивающиеся страны испытывали величайшие потрясения в ходе долгового кризиса, включая программы экономических реформ (под покровительством МВФ и Всемирного банка в координации со странами-донорами), созданные в ответ на этот кризис. С учетом перспективы падения спроса на предметы потребления и сложностей

с платежным балансом процесс FfD должен стать более эффективным в привлечении ключевых международных агентств.

Внешний долг

Глобальное усилие многосторонних правовых рамок для суверенитета инициировано в ходе Генеральной Ассамблеи и основано на резолюции A/68/L.57/Rev1 от 9 сентября 2014 года. Элементы основанного на правилах, всеобъемлющего и беспристрастного процесса урегулирования долга хорошо известны. Межправительственное соглашение должно распространяться на эти элементы. Перед FfD следует поставить задачу активизировать этот процесс и поддерживать как формальный, так и неформальный его мониторинг. Можно выделить следующие ключевые элементы урегулирования долга.

1. В целях международного урегулирования долга надлежит: (1) избегать кризисов ликвидности, спирально раскручивающихся на фоне кризисов платежеспособности и (2) в ситуации банкротства гарантировать, что результаты восстановят основание для будущего роста и доступа к кредитным ресурсам.

2. Процесс должен быть всеобъемлющим и включать как частный, так и государственный долг и все виды внешней задолженности. В процесс финансового оздоровления при перепрофилировании или реструктуризации любого долга должны быть включены все стороны.

3. Процесс должен сочетать рыночные (договорные) и законодательные меры. Рыночные методы могут оказаться наиболее эффективными в обычных условиях и на ранних стадиях долговых проблем. Рыночные особенности в качестве условий для коллективного действия нуждаются в реконфигурации, чтобы содействовать перепрофилированию долга и договорному урегулированию приостановок в обслуживании. Оценки приемлемых уровней задолженности должны быть более своевременными и вызывать большее доверие у всех заинтересованных сторон. Может возникнуть необходимость проводить такую оценку вне институтов кредитора (сейчас оно проводится во Всемирном банке, институте кредитора).

4. Недавние дебаты по фондам-стервятникам показывают, что у рыночных методов есть пределы. Законодательные инструменты нужны для того, чтобы избежать беспорядочного спиралевидного сползания в банкротство и оградить частных игроков от вмешательства с целью подрыва свободных рыночных процессов. Нормативное установление приоритетов потребует изменений во внутреннем законодательстве тех юрисдикций, где имеет место задолженность. Недавний пример — реформа в законодательстве Великобритании в ответ на внезапную вспышку активности фондов-стервятников против беднейших стран с большой задолженностью (НРС), когда стороны — частные лица — устроили «рейд» по новым ресурсам частного сектора, созданным в результате списания долговых требований международных финансовых институтов.

5. Практическая целесообразность законодательных методов потребует легализации и материальной

поддержки при приостановке выплат от должников. Эти инструменты включают валютный контроль, кредитование МВФ по задолженностям и установление очередности погашения задолженности по кредиту после декларации о приостановке. Новые ресурсы следует задействовать после приостановки, чтобы защитить прирост и финансово необходимый импорт, но не для обслуживания исков по выплате долга, выдвинутых до приостановки.

6. Практическая целесообразность законодательных методов потребует также исключения существующей зависимости процессов реструктуризации от доминирующих форумов кредиторов и доноров, таких как Парижский клуб. Конфликт интересов, нарушение базового принципа добросовестного управления — это характерные черты форумов по реструктуризации долгов, где доминируют кредиторы. Для процесса, предписанного законом, потребуется, чтобы независимое юридическое лицо определяло, является ли приостановка оправданной. Это независимое юридическое лицо не должно быть постоянно действующим институтом, хотя может и быть таковым.

Адресация системных проблем: усиление согласованности и связанности международных монетарных, финансовых и торговых систем в поддержке развития

То, что развивающиеся страны в целом являются чистыми инвесторами в развитые страны, есть отражение глубоких потайных путей в глобальной финансовой системе. Другой индикатор — продолжающийся финансовый кризис, который зародился в развитых странах и ныне угрожает погрузить развивающиеся страны в кризисы платежного баланса. Процесс FfD должен отслеживать прогресс системных реформ, которые происходят благодаря «Монтеррейскому консенсусу».

1. Использовать прогресс в целях международного сотрудничества, чтобы усилить финансовое регулирование и надзор за системно значимыми финансовыми компаниями. В 2009 году Генеральный секретарь ООН призвал к «реформам... видоизменяющим регулятивные системы, чтобы идентифицировать и учитывать макропруденциальные риски, расширяющим периметр регулирования и надзора за всеми системно значимыми финансовыми институтами, инструментами и рынками, смягчающими процикличность в пруденциальном регулировании, усиливающим управление капиталами и рисками, переориентирующим принципы управленческого вознаграждения, чтобы минимизировать необдуманные рискованные действия, и улучшающим стандарты оценки и подготовленности к работе. В финансово интегрированном мире с конкурирующими национальными финансовыми центрами, где финансовые компании могут сосредоточивать особые виды деятельности, чтобы использовать регулятивное преимущество, эти реформы станут полезны только в случае координации на международном уровне». (ООН 2009, § 53).

Развитые страны, особенно те, в которых размещаются финансовые центры, должны возглавить переупо-

рядочение финансов. В ходе процесса FfD стоит поразмышлять над тем, достаточен ли объем регулятивной реформы и не возродит ли возврат к первоначальным регулятивным реформам (в результате лоббирования со стороны крупных финансовых компаний) слабые звенья при финансировании развития.

2. Поддерживать развивающиеся страны в их усилиях по управлению своими счетами движения капитала и по улучшению регулирования и надзора за их внутренними финансовыми секторами.

3. Инициировать процесс разработки и подписания международных документов со странами, выпускающими резервные валюты. Содействовать попыткам постепенного сокращения зависимости глобальной платежной системы от американского доллара. МВФ может выпускать новые СДР (Special Drawing Rights — специальные права заимствования) ежегодно в количестве, соответствующем росту мирового торгового оборота. Новые СДР можно распределять в тех странах, которые более всего нуждаются в укреплении своих резервов. Распределение особых временных СДР также можно организовать на случай глобальных спадов.

В 2009 году Генеральный секретарь ООН признал (ООН 2009, § 55): «Продолжающийся в настоящее время финансовый кризис вызвал среди мировых лидеров дискуссию о неполноценности существующей международной валютной системы, где национальная валюта, доллар США, служит доминирующим источником международных иностранных валютных резервов... реформирование глобальной резервной системы таким образом, чтобы обеспечить основание для увеличения объемов торговли и финансирования в целях развития, потребует дополнительных мер по упорядочиванию эмиссии доллара и/или целенаправленной эволюции в сторону по-настоящему глобальной валютной резервной системы. Технически возможно сочетать и то и другое, особенно если учесть политические проблемы, которые надо преодолеть для обеспечения прогресса в этом насущном вопросе».

4. Завершить реформу управления МВФ. В качестве приложения к обязательству FfD-сторон по поводу «добросовестного управления на всех уровнях» (ООН 2003, § 4) инициировать оценивание и международные дискуссии, а также ускорить управленческие реформы в основных международных сообществах, таких как МЦУИС (*Международный центр урегулирования инвестиционных споров*), и в авторитетных частных организациях, устанавливающих стандарты, таких как IOSCO (*Международная организация комиссий по ценным бумагам*) и FASB (*Совет по стандартам финансового учета*), но ограниченных ответственностью перед государством в отношении установления налоговых обязательств международных корпораций, регулирования финансов и государственного сектора в политическом пространстве.

Новая суверенизация для очеловечивания второй волны глобализации

Мир переживает второй период глобализации. Первый период закончился в 1914 году и привел к двум ми-

ровым войнам, разрушениям, дезорганизации и миллионом смертей. Первая версия глобализации оказалась неустойчивой и сама себя погубила.

Правила и механизмы первой версии глобализации посеяли семена саморазрушения. Хотя глобальная экономика была весьма продуктивной и создала огромные состояния, она основывалась на подавлении народов посредством колониализма, безответственном уничтожении природных ресурсов и политическом превалировании немногочисленных конкурирующих элит. Согласно правилам первой глобализации, национальные государства конкурировали друг с другом в плане контроля над территорией, торговлей и вооружениями.

После Второй мировой войны глобальное сообщество дало обет извлечь уроки из этих катастроф. Чтобы предотвратить их повторение, человечество создало такие институты, как, например, Организация Объединенных Наций. Национальные властные органы обязаны были отвечать за уважение, защиту и исполнение индивидуальных прав человека. Соразмерно этой ответственности национальные властные органы были наделены полным суверенитетом в отношении своих ресурсов и надзора за своими частными секторами.

Давление глобализации принуждает к отходу от этих правил и к ослаблению полномочий и ответственности национальных лидеров. Конкурируя за инвестиции, главным образом иностранные, государства снижают свои налоги и требования к частному сектору и пресекают требования более высоких доходов и жизненных стандартов со стороны своего населения.

Тенденции такого рода существуют для европейского экономического пространства. Европейские страны ощущают интенсивное конкурентное давление и приносят в жертву программы социальной защиты, нарушают общественный договор государства с гражданами.

Когда в 2007–2008 годах разразился долговой кризис, политический выбор склонился в сторону спасения частных кредиторов. Государствам пришлось не только финансировать государственные нужды, но и заниматься обеспечением занятости, особенно среди начинающих карьеру, поддерживкой важнейших систем жизнеобеспечения и инфраструктуры.

Как утверждают некоторые экономисты, например Дани Родрик, имеется некая трилемма. При глобализации ни в какой стране невозможны три вещи одновременно — демократическая политика, национальный суверенитет и глубокая глобальная интеграция. Страны вынуждены поступаться одним из этих направлений, чтобы достичь большего в двух других.

Система, созданная после Второй мировой войны и с учетом уроков XX столетия, ограничила глобальную интеграцию, чтобы сделать возможным национальный суверенитет и демократическую политику. К сожалению, глобальные правила, ориентированные в основном на конкуренцию за частные инвестиции, заставляют страны соперничать друг с другом и принуждают их оставлять в стороне демократическую политику или национальный суверенитет.

Выбор Европы состоит в том, чтобы ограничивать глобальную интеграцию, но развивать демократическую политику. В противном случае глобальная интеграция может активизировать экстремистские политические движения, которые в конечном счете разрушат демократическую политику, как это однажды уже случилось в XX веке.

Важно осознать, что глобальная экономическая система, если даже она формально нацелена на демократическую политику, в действительности вовсе не собирается продвигать и защищать демократию. Глобальная экономическая система защищает самых крупных частных игроков, главным образом в финансовом секторе.

Глобальная система крайне нестабильна, но это выгодно для экономически доминирующих стран. Нестабильности не хочет никто, кроме тех стран, которые в этих условиях контролируют огромные финансовые ресурсы.

В зоне риска — благоприятная международная обстановка, когда менее могущественные страны (а не только две-три доминирующие) способны продолжать развиваться и выполнять свои обязательства перед гражданами в деле защиты прав человека. Чтобы подчеркнуть неустойчивость международной системы, употребляется термин «системные проблемы», подразумевающий, что в международной системе имеются серьезные трещины, которые могут стать препятствиями на пути развития.

Проблемы в основном делятся на два типа. Во-первых, нужна уверенность в том, что международная система не наносит вред и поощряет, несмотря ни на что, ориентированную на человека политику. Во-вторых, необходимо эффективное управление на международном уровне, затруднительное из-за дисбаланса во власти и влиянии.

В международной системе много вредных черт.

Развивающиеся страны в целом являются чистыми инвесторами в развитые страны уже почти 20 лет. Их центральные банки боятся от нестабильных частных финансов, которые опустошили азиатские экономики в конце 1990-х годов. Подразумевалось, что система МВФ будет аккумулировать ресурсы, чтобы отдельные страны могли удовлетворять свои финансовые потребности. Но (1) страны не уверены в том, что МВФ не усугубит проблему, когда она возникнет, и (2) даже ресурсы МВФ в настоящее время слишком малы для данной цели в условиях свободного движения частного капитала.

Частный капитал имеется в достатке, но, как гласит межправительственный отчет экспертов по финансированию устойчивого развития, деньги направляются не туда, куда следует. Они недоступны для долгосрочных инвестиций, необходимых для социального и экономического развития. Частные средства вкладываются главным образом в ценные бумаги, и эти вложения зависят даже от незначительных изменений процентных ставок.

Регулирование потоков капитала на международном уровне посредством согласования и объединения

норм разных стран становится, таким образом, существенным элементом международного сотрудничества. Для регулирования потоков частного капитала необходима общая ответственность, поскольку какая-либо нерегулируемая юрисдикция может привлечь частные инвестиции и вызвать проблемы для других, но ответственность должна дифференцироваться, так как наличие серьезное разнообразие в размере и сложности финансовых рынков.

В системном вопросе глобального управления наиболее известна проблема дисбаланса при голосовании в МВФ, которое не отражает изменений глобальной экономической структуры.

Еще более важен дисбаланс в системе из-за различия между экономическим весом и возможностями. В итоге некоторые страны утрачивают политическое пространство, тогда как могущественные государства обладают всеми инструментами для самозащиты и выбора тех стран, которым надо помогать экономически. США, Европа и другие развитые страны обладают огромными возможностями. Они могут быстро найти 17 млрд долларов США для финансирования Украины, даже не будучи уверенными, что эта страна способна реформировать свою экономику.

Дальнейший дисбаланс и нестабильность не приведут к предсказуемому режиму, но позволят развитым странам сохранять контроль и свободу действий. Во время кризиса 2007–2008 годов Федеральный резервный банк США обеспечил обмен долговыми обязательствами (без условий для экономической реформы, которую требовали программы МВФ) для 14 центральных банков. Это дает США власть решать, кого спасать. Среди получивших срочную помощь был Бразильский центральный банк, но случилось это до того, как разразился скандал по поводу электронного шпионажа. Никто не желает нестабильности и непредсказуемости, но контроль и свобода действий остаются за сильнейшими экономиками.

Эти нарушения баланса обеспечивают политическое пространство для экономически могущественных стран, чтобы они могли поводить независимую национальную политику, даже если это окажет вредное воздействие на более слабые страны. Такая безнаказанность не мотивирует влиятельные страны к тому, чтобы проводить более последовательную политику с хорошими долговременными результатами на международном уровне. Эти препятствия на пути ориентированной на человека экономической политики вдобавок могут привести к коллапсу глобализации в том виде, в котором она происходит в настоящее время.

Очеловечивание процесса глобализации потребует возрождения национальных возможностей и перестраивающих решений, бережливых для международных органов власти и рынков, с целью возврата к национальному контролю. В противном случае, как и в первую волну глобализации, преобладавшую человечеству множество уроков, мир вернется к изоляционизму, возведению барьеров между регионами и расчету исключительно на грубую силу и войну как средства урегулирования конфликтов.

Литература

Ahmad, Etishad (2014) "Public Finance Underpinnings for Infrastructure Financing in Developing Countries." London School of Economics and Political Science. February 2014.

Development Committee (2006) "Fiscal Policy for Growth and Development." Washington DC : Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund On the Transfer of Real Resources to Developing Countries. DC2006-0003. April 6, 2006. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890698/DC2006-0003%28E%29-FiscalPolicy.pdf> (accessed: 28 November 2014).

OECD (2014) "Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all time high." Available at: <http://www.oecd.org/newsroom/aidtodevelopingcountriesreboundsin2013toreachanalltimehigh.htm> (accessed: 19 January 2015).

UNFCCC (2011) Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. FCCC/CP/2010/7/Add.1, English language version available at: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf> (accessed: 28 November 2014).

United Nations (2003) 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. Available at: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> (accessed: 28 November 2014).

(2009) Follow-up to and implementation of the Monterrey Consensus and Doha Declaration on Financing for Development : Report of the Secretary-General. A/64/322. New York. 25 August 2009.

(2012a) The Future We Want. New York. United Nations General Assembly A/RES/66/288. 11 September 2012. English language version available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E (accessed: 20 September 2012).

(2014a) Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals. New York. United Nations General Assembly A/68/970. 12 August 2014. English language version available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/68/970&referer=/english/&Lang=E (accessed 28 November 2014).

(2014b) Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing. United Nations General Assembly A/69/315. 15 August 2014. English language version available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/315&Lang=E (accessed 20 September 2014).

(2014c) Synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 sustainable development agenda. New York. United Nations General Assembly, A/69/700. 4 December 2014.

(2015) World Economic Situation and Prospects. New York. United Nations publication Sales No. E.14.II.C.2.