



ТРАНСФОРМАЦИЯ ТОРГОВЛИ И РАЗВИТИЯ В РАСКОЛОТОМ МИРЕ ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ

Доклад
Генерального секретаря ЮНКТАД
пятнадцатой сессии
Конференции





ТРАНСФОРМАЦИЯ ТОРГОВЛИ И РАЗВИТИЯ В РАСКОЛОТОМ МИРЕ ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ

Доклад
Генерального секретаря ЮНКТАД
пятнадцатой сессии
Конференции



© 2020 год, Организация Объединенных Наций
Все права защищены во всем мире

Запросы на воспроизведение выдержек или фотокопирование следует направлять в Центр коллективного лицензирования авторских прав на сайте copyright.com.

Все остальные запросы о правах и лицензиях, в том числе о вторичных авторских правах, следует направлять по адресу:

United Nations Publications
405 East 42nd Street
New York, New York 10017
United States of America
Эл. почта: publications@un.org
Веб-сайт: <https://shop.un.org>

Употребляемые обозначения и изложение материала на любой карте в настоящей работе не означают выражения со стороны Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса любой страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

Издание Организации Объединенных Наций опубликовано Конференцией
Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.

UNCTAD/OSG/2020/2

eISBN: 978-92-1-005627-4

Содержание



Сокращения	v
Предисловие	vi
Введение	1
I. Покрытый линиями разлома ландшафт мировой экономики, израненный пандемией COVID-19	7
A. Торговля и развитие до пандемии: невыполненные обязательства	8
1. Несбалансированная глобальная экономика и ухудшение ситуации в мировой экономике	9
2. Изменение глобальных производственных структур на фоне замедления торговли и потоков прямых иностранных инвестиций	11
3. Растущая финансовая уязвимость: неустойчивые потоки капитала, растущая задолженность и незаконные финансовые потоки	13
B. Многочисленные трещины в мировой экономике, обнажившиеся и углубившиеся в результате пандемии	16
1. Вызывающий тревогу разрыв между масштабными ответными мерами на уровне стран и недостаточными международными мерами	18
2. Изменение парадигмы политики в сторону более активного вмешательства государства	20
C. Активизация усилий по устранению существующих факторов уязвимости и продвижению Повестки дня на период до 2030 года	23
II. Ускоренное достижение Целей устойчивого развития и невыполненных целей в области торговли и развития	27
A. Аналитические данные, подтверждающие рост отставания в достижении Целей	28
B. Сигнал тревоги на межправительственном уровне: торможение прогресса в достижении Целей устойчивого развития экономического блока	32
C. Растущие потребности в технической поддержке в экономическом направлении Целей устойчивого развития	34
D. Рост внимания системы развития Организации Объединенных Наций к производственной стороне экономической устойчивости	36
E. Серьезное отношение к Целям устойчивого развития, выправление курса и извлечение уроков из проблем достижения Целей	39

Содержание



41	III. Определение новых путей торговли и развития после пандемии
43	А. Содействие включающей всех структурной трансформации в условиях меняющейся глобализации
49	В. Создание богатства при соблюдении планетарных пределов
54	С. Расширение бюджетного пространства развивающихся стран и их доступа к международной ликвидности
59	IV. Более устойчивый многосторонний подход к торговле и развитию после 2030 года
63	V. Заключение



Сокращения



ВВП	валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
НФП	незаконные финансовые потоки
ПИИ	прямые зарубежные инвестиции
СДР	специальные права заимствования
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
COVID-19	коронавирусная инфекция (2019 года)

Предисловие



Со времени последней сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию четыре года назад в мировой экономике углубились трещины и разломы, что поставило под угрозу достижение Целей устойчивого развития. К числу таких линий разлома относятся растущее неравенство, питающее недовольство населения глобализацией, углубление цифрового разрыва и неодинаковая уязвимость для изменения климата. К их числу также относится растущая расстыковка между инвестициями в реальную экономику и изобильными финансовыми рынками, которые оказались неспособны полностью профинансировать Повестку дня устойчивого развития на период до 2030 года, но привели к росту долгового бремени и увеличению незаконных финансовых потоков. Сама многосторонняя система демонстрирует все возрастающие признаки раскола, подвергаясь растущему стрессу из-за трений по поводу торговли и технологий, а также растущего экономического национализма.

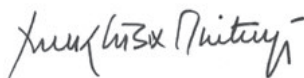
Эти растущие трещины еще больше углубились из-за пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19), более всего ударившей по наиболее уязвимым слоям населения. Тревожным экономическим признаком пандемии стало поразительное несоответствие между масштабными мерами реагирования правительств развитых стран и крайне недостаточными международными ответными мерами, вынуждающими многие развивающиеся страны искать ответы и решения. Пришло время исправить эту ситуацию с помощью нового международного подхода,

который выведет нас на путь более плодотворной глобализации с более устойчивой формой многосторонности, способной закрыть эти линии разлома.

Пандемия ускоряет трансформацию глобального производства в сторону более коротких и региональных и более устойчивых цепочек создания стоимости. Она также показала пределы национализма, рассчитывающего справиться с проблемой в одиночку. Решительные ответные меры политики государств на пандемию COVID-19 ускоряют возрождение промышленной политики и предполагают изменение парадигмы, когда будет востребовано государство, активнее решающее задачи развития. Международному сообществу необходимо выработать общий подход к этим тенденциям, чтобы они способствовали ускорению реализации Повестки дня устойчивого развития до 2030 года.

В своем докладе пятнадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, которая состоится в Бриджтауне (Барбадос) в октябре 2021 года, я остановлюсь на том, как расширение трансформирующего производственного потенциала и возможностей всех государств могло бы стать основой нового, более устойчивого многостороннего консенсуса, ускоряющего достижение Целей устойчивого развития. Во всех странах необходимо наращивание производственного потенциала, способствующего структурной трансформации, экономической диверсификации и индустриализации, или «трансформирующего производственного потенциала». Он будет иметь жизненно важное значение для преодоления нынешних линий разлома в глобальном экономическом ландшафте и решения новых проблем, вызванных пандемией COVID-19.

Пятнадцатая сессия Конференции должна стать моментом для обсуждения того, как сделать этот трансформирующий производственный потенциал центром усилий Организации Объединенных Наций по восстановлению после пандемии на более здоровой основе, а также по достижению плодотворной глобализации и возрождению многосторонности. Если Бриджтаунская конференция сможет в итоге усилить внимание всей системы Организации Объединенных Наций к производственной стороне экономической устойчивости, то она будет иметь большое значение для ускорения выполнения Повестки дня до 2030 года.



Мухиса Китуийи

Генеральный секретарь Конференции Организации
Объединенных Наций по торговле и развитию



Введение



1. В своем докладе четырнадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, созданной в Найроби в 2016 году, я подчеркнул прогресс, достигнутый в области человеческого развития и трансформации экономики за 75 лет с момента создания Организации Объединенных Наций. Я подчеркнул, что этот прогресс и трансформация шли рука об руку с растущей глобализацией и с многосторонностью, регулирующей взаимозависимость как между странами, так и между экономической, социальной и экологической сферами.
2. В то же время я предупредил, что предстоит еще долгий путь. Мир по-прежнему сталкивался с непреодоленными последствиями глобального экономического и финансового кризиса, призраком длительного периода медленного роста в некоторых странах и сужением торговых возможностей многих стран, проблемами, создаваемыми новыми технологиями для сферы труда, возвращением чрезмерного бремени задолженности, сохраняющейся волатильностью сырьевых цен, ростом неравенства доходов и имущественного неравенства, а также с беспрецедентными миграционными потоками. Ко всему этому добавлялись проблемы, вызванные изменением климата и продовольственной и энергетической уязвимостью, а также связанной с ними экономической, политической и социальной нестабильностью.
3. Я также подчеркнул, что мы, по-видимому, лучше, чем когда-либо, готовы к решению этих многочисленных проблем. Четырнадцатая сессия Конференции состоялась в переломный момент для международного сообщества. Это была первая четырехгодичная конференция, проведенная после исторических договоренностей по «трем обещаниям» 2015 года: Повестке дня устойчивого развития на период до 2030 года, в которой были определены Цели устойчивого развития, Аддис-Абебской программе действий по финансированию развития и Парижскому соглашению об изменении климата. Эти договоренности вместе намечают поистине исторический план того, как наше глобальное общество, экономика и окружающая среда должны выглядеть в 2030 году. Таким образом, Конференция стала отправной точкой для претворения в действиях нашей решимости и решений, изложенных в трех обещаниях.
4. Теперь, когда пройдена треть пути к 2030 году, предстоящая министерская конференция ЮНКТАД созывается в тот момент, когда мировая экономика серьезно

затронута пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19). Пандемия оказалась опасной как с медицинской, так и с экономической точки зрения, а ущерб от нее измеряется уже триллионами долларов. После объявления глобальной пандемии в марте 2020 года меры социального дистанцирования привели к тому, что в одной стране за другой экономическая активность практически прекратилась, вызвав резкий спад мировой экономики и почти полную остановку мировой торговли, прямых иностранных инвестиций и финансовых потоков. Хотя массовая политическая поддержка предотвратила еще худшие результаты, пандемия усугубила и без того шаткую экономическую ситуацию и обнажила уязвимость стран и групп людей, уже находившихся в неблагоприятном положении¹. С началом вакцинации возродилась надежда, но обеспечение широкого доступа и справедливого распределения еще долгое время будет оставаться проблемой. Между тем недавний всплеск вируса и повторное введение строгих ограничительных мер во многих местах подразумевает по-прежнему большую неопределенность в отношении развития глобальной эпидемиологической и экономической ситуации, а также в отношении результативности политики, направленной на уменьшение связанных с пандемией издержек для людей, экономики и общества.

5. Ни один исторический эпизод не способен дать понимания возможных последствий и соответствующих мер реагирования государств на кризис COVID-19. Необходимость баланса между ограничением кризиса здравоохранения и сдерживанием экономического спада затрудняет поиск ответных мер экономической политики.

Любые ответные меры по своему масштабу должны соответствовать размаху кризиса и быть настолько творческими, насколько требует его небывалый характер

Любые ответные меры по своему масштабу должны соответствовать размаху кризиса и быть настолько творческими, насколько требует его небывалый характер. Такие ответные меры должны также направлять восстановление в сторону выполнения трех обещаний 2015 года. Восстановление на более здоровой основе требует того, чтобы мы воспринимали пандемию COVID-19 не только как кризис, который необходимо сдержать, но и как возможность проведения нынешних и будущих экономических трансформаций и устранения политических и институциональных барьеров на пути более справедливого и устойчивого роста.

6. Мы также должны признать, что, если бы мы продвинулись дальше в выполнении трех обещаний 2015 года, более мощные системы здравоохранения лучше справились бы с санитарно-эпидемиологическим кризисом, а более включающая и устойчивая экономика снизила бы его социально-экономические последствия. Вместо этого, когда началась пандемия, глобальный экономический

¹ Подробное обсуждение того, как пандемия COVID-19 сказалась на наиболее уязвимых группах людей, см. UNCTAD, 2020a, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (United Nations publication, Sales No. E.20.II.D.35, Geneva).

ландшафт был отмечен глубокими линиями разлома в условиях неравенства в мировой экономике и замедления торговли и роста, а многосторонность оказалась на распутье без ясности в отношении того, в каком направлении двигаться. Пандемия в полной мере обнажила недостатки, которые влекут за собой такие разломы.

7. В этом отношении нынешняя ситуация чем-то напоминает вторую половину 1990-х годов. Азиатский финансовый кризис стал концом азиатского экономического чуда и вызвал потрясения в самых разных регионах и странах, как развивающихся, так и развитых; он также вызвало серьезные сомнения в отношении общепринятых рецептов, которыми в то время руководствовалась политика торговли и развития. И это был период, когда многосторонний торговый режим столкнулся с экзистенциальным кризисом, кульминацией которого стал провал Третьей министерской конференции Всемирной торговой организации (ВТО) в Сиэтле в 1999 году, больше запомнившейся уличными демонстрациями против глобализации и многосторонности, а также слезоточивым газом, который помешал министрам присутствовать на встрече, чем торговыми переговорами.

8. Я напоминаю об этих событиях — в частности о Министерской конференции в Сиэтле — не для того, чтобы приравнять экономический хаос, вызванный пандемией COVID-19, и нынешние трудности в многостороннем режиме торговли с проблемами, с которыми пришлось столкнуться в конце 1990-х годов. Скорее, я хочу напомнить нам о решающей роли, которую сыграла десятая сессия Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, состоявшаяся в Бангкоке в 2000 году, в отстаивании многосторонности и подчеркивании того, что как соответствующая политика, так и опирающаяся на необходимые нормы глобализация необходимы для встраивания в глобальную экономику для плодотворного расширения торговли и развития.

9. Ставшая первой после провала в Сиэтле глобальной министерской конференцией по торговле и развитию, десятая сессия Конференции — высший форум по торговле и развитию в системе Организации Объединенных Наций — предоставила развивающимся странам и их партнерам по развитию возможность оценить на уровне министров озабоченности, лежащие в основе политики в области торговли и развития, и проблемы, с которыми сталкиваются соответствующие многосторонние структуры. Как заявил тогда Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Кофи Аннан, десятая сессия Конференции стала хорошим поводом для честного и объективного анализа глобализации и связанных с ней институциональных механизмов, а также временем подведения итогов прошлой и недавней экономической политики через призму развития. Фактически, для многих десятая сессия Конференции предоставила возможность «исцеления» и повод задуматься и искать коллективные решения проблем, с которыми сталкивается многосторонний торговый режим.

10. Сейчас мы сталкиваемся со сходными проблемами, хотя непосредственные причины и движущие силы могут быть разными. Существующие экономические трещины и неравенство внутри стран и между ними в условиях сужения поддержки многосторонних решений усилили и усугубили экономические, финансовые и социальные последствия пандемии COVID-19, задерживая последующие ответные меры политики и снижая их эффективность. Годы жесткой экономики и отказ государства от предоставления общественных благ свели системы здравоохранения до уровня, на котором они не способны выдержать резкий рост числа инфицированных людей, и выхолостили государственные структуры, которые необходимы для обеспечения быстрой и достаточного скоординированной на международном уровне помощи всем, кто в ней нуждается, независимо от социального статуса, гендера или гражданства. Что бы ни потребовалось для преодоления последствий пандемии COVID-19, не может быть возврата к политическому консенсусу — или его отсутствию — периода до пандемии.

11. Пандемию можно рассматривать не просто как кризис, а как феномен, требующий новых экономических и интеллектуальных начал. Чтобы извлечь уроки кризиса и попытаться вернуться к более устойчивой социально-экономической ситуации, потребует дискуссия о том, не должны ли вопросы, касающиеся здравоохранения и окружающей среды, занимать более видное место в правилах и нормах, регулирующих глобализацию, и что это будет означать для экономической сферы глобализации и особенно ее измерений торговли и развития. Историки, возможно, будут называть оставшуюся часть 2020 года и большую часть 2021 года как время, когда была заложена основа новых глобальных экономических отношений. Мы не должны упустить возможность внесения конференцией министров по торговле и развитию своего вклада в этот процесс. В широком мандате Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и в ракурсе развития пятнадцатая сессия Конференции должны дать ответ на масштабные вызовы и проблемы развивающихся стран, связанные с комплексным рассмотрением торговли и развития в расколотом мире, израненном пандемией COVID-19. В этой связи пятнадцатая сессия Конференции должна рассмотреть вопрос о том, как именно возрожденная и более жизнестойкая многосторонняя система сможет управлять многочисленными и меняющимися сопряжениями между торговлей и развитием на благо всех.

Пандемию можно рассматривать как феномен, требующий новых экономических и интеллектуальных начал

12. Помимо сдерживания воздействия пандемии COVID-19 на здравоохранение и экономику и спасения жизней людей и их средств к существованию, еще одна ключевая задача на будущее — не допустить, чтобы пандемия подорвала прогресс в достижении Целей устойчивого развития. Пандемия создает ту опасность, что результаты, лежащие в основе прогресса в достижении Целей, станут еще более неравномерными, а темпы этих достижений будут еще больше отставать от

ожиданий. В ходе обсуждения на первом политическом форуме высокого уровня на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций в сентябре 2019 года уже подчеркивалась опасность того, что мир отстает в реализации Повестки дня устойчивого развития до 2030 года, а Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Антониу Гутерриш заявил, что для восполнения отката в достижении Целей необходимо «десятилетие действий».

13. Признание этих неудач и новых трудностей, вызванных пандемией COVID-19, не должно отклонять нас от курса на достижение Целей устойчивого развития к 2030 году и его продолжения в последующий период. Пятнадцатая сессия Конференции дает возможность извлечь нужные уроки, поняв, почему из-за возникших линий разлома пандемия смогла нанести столь серьезный ущерб мировой экономике, ради реализации экономической составляющей Целей, первоначально изложенной в итоговом документе — Найробийском маафикиано (TD/519/Add.2) четырнадцатой сессии Конференции, — с прицелом на более согласованное развертывание наших коллективных усилий и ускорение прогресса в достижении экономической устойчивости.

14. Подтверждая сохраняющуюся актуальность Дохинского мандата и Аккрского соглашения, Найробийское маафикиано определило конкретные области, в которых ЮНКТАД может и должна внести максимальный вклад в выполнение Повестки дня устойчивого развития до 2030 года и решений других соответствующих конференций. Подход к всеохватному экономическому развитию, основанный на структурной трансформации и изложенный в Маафикиано, остается актуальным и даже более актуальным в нынешней ситуации мировой экономики. Это стратегическое направление, согласованное в Найроби, основывается на концепции создания производственного потенциала экономической трансформации как ключевого фактора преодоления экономического отставания развивающихся стран и выстроено вокруг четырех ключевых ЦУР, а именно целей 8, 9, 10 и 17². Эта «теория изменений», лежащая в основе работы ЮНКТАД, не изменилась. Если отвлечься от нынешних неудач на пути к многосторонности, создание трансформирующего производственного потенциала остается невыполненной задачей в реализации экономической составляющей Повестки дня до 2030 года.

² В Докладе о наименее развитых странах за 2006 год: развитие производственного потенциала, подготовленном ЮНКТАД, производственный потенциал в широком смысле определяется как «производственные ресурсы, предпринимательский потенциал и производственные связи, которые вместе определяют способность страны производить товары и услуги и позволяют ей расти и развиваться» (р. 61; United Nations publication, Sales No. E.06.II.D.9, New York and Geneva). Хотя эта концепция чаще всего использовалась применительно к наименее развитым странам (подробное обсуждение в этом контексте см. UNCTAD, 2020b, *The Least Developed Countries Report 2020: Productive Capacities for the New Decade*, chapter 3, United Nations publication, Sales No. E.21.II.D.2, Geneva), Найробийское маафикиано признает более широкую применимость этой концепции.

15. Нам нужно найти пути выхода из кризиса COVID-19, что также поможет закрыть линии разлома, которые возникли в результате глобализации, приводя к несправедливым результатам и способствуя неравенству и уязвимости. Нам также необходимо подтвердить, что глобализация — это процесс с политической направленностью, а многосторонний подход позволяет наиболее эффективно определять политику и ее воздействие на взаимовыгодной основе независимо от межгосударственных границ. Я твердо убежден, что это правильный ответ на пандемию и законные опасения по поводу глобализации и наших раздробленных обществ и что возрождение более устойчивой многосторонности — единственный способ вдохнуть новую жизнь в более плодотворную глобализацию и расширить возможности многочисленных сопряжений между торговлей и развитием для ускорения реализации Повестки дня до 2030 года.

Создание трансформирующего производственного потенциала будет иметь жизненно важное значение для оздоровления покрытого линиями разлома глобального экономического ландшафта и должно стать центральным элементом более устойчивой многосторонности

16. В настоящем докладе подчеркивается, что пятнадцатая сессия Конференции станет важным моментом для определения международным сообществом тех элементов, которые обозначат десятилетие действий и продвинут вперед глобальное осмысление всеохватного экономического развития, глобализации и многосторонности. Это будет момент для того, чтобы подчеркнуть ту роль, которую многочисленные сопряжения между торговлей и развитием могут сыграть в борьбе с экономическими последствиями пандемии COVID-19 и устранении многочисленных линий разлома в современном глобальном экономическом ландшафте. В этом докладе также проводится тот тезис, что с началом десятилетия действий по достижению Целей устойчивого развития пятнадцатая сессия Конференции станет для государств-членов моментом для того, чтобы возродить более жизнестойкую многосторонность и подтвердить критически важную роль ЮНКТАД по поддержке прогресса в достижении Целей, а также призвать более широкую систему Организации Объединенных Наций считать создание трансформирующего производственного потенциала основным содержанием устойчивого развития. Создание производственного потенциала, способствующего структурной трансформации, экономической диверсификации и индустриализации, — или трансформирующего производственного потенциала, — как указано в Найробийском маафикиано, имеет жизненно важное значение не только для устранения линий разлома в глобальном экономическом ландшафте, но и для решения новых проблем, связанных с пандемией COVID-19. Имея это в виду, укрепляя нацеленность своей системы развития на продуктивную сторону экономической устойчивости, Организация Объединенных Наций могла бы подавать пример и вдохнуть новую энергию в многосторонность и глобальное сотрудничество.



I. Покрытый линиями разлома ландшафт мировой экономики, израненный пандемией COVID-19



17. Далеко идущие цели Повестки дня устойчивого развития до 2030 года не могут быть достигнуты без динамичной и включающей всех глобальной экономики и последовательных усилий по глобальному сотрудничеству. Но глобальный экономический ландшафт покрывается все более глубокими линиями разлома. Жертвой такого разлома стало не только то общепринятое мнение, что глобализация может обеспечить всеобщее процветание, но и общее убеждение в том, что многосторонность дает средства для достижения такого процветания.

А. Торговля и развитие до пандемии: невыполненные обещания

18. Глобализация — это политически направляемый процесс, способный сдерживать экономическое развитие или способствовать ему в зависимости от политического выбора государств. Политика, способствующая экономическому развитию, должна рассматриваться с глобальной точки зрения, включая национальные и международные меры. Основная цель последних — демпфировать международное воздействие потрясений, которые могут возникать в одном районе мира, но иметь негативные последствия во всех других. ЮНКТАД стала играть важную роль в этой области, уделяя особое внимание особой уязвимости развивающихся стран для экономических перепадов, возникающих за пределами их границ, и ее комплексному подходу к политике как инструменту обеспечения полного раскрытия международной торговли и финансами своего потенциала содействия развитию.

19. Через такую призму развития государство видится как законный участник целенаправленных усилий по достижению целей развития как на национальном, так и на международном уровне. На национальном уровне на каждую страну возлагается основная ответственность за разработку стратегий развития и проведение соответствующей политики, активно учитывающей возможности, создаваемые глобальной экономикой и взаимозависимостью, дополняемые и поддерживаемые благоприятными глобальными условиями воспроизводства. На международном уровне государство, легитимное в силу общественной поддержки и социально-экономического прогресса в своей стране, вносит свой вклад в многосторонние процессы, в рамках которых государства договариваются не допускать проведения целенаправленной политики «разорять соседа» и ограничивать воздействие на другие страны для достижения глобальных общих благ.

20. Эта нацеленность на развитие, которая недооценивалась в течение последних четырех десятилетий, обусловлена политическими задачами, не

ограничивающимися простым обеспечением основных общих условий, таких как образование или эффективное управление. Она требует активной политики, выходящей за рамки простой глубокой интеграции в мировую экономику как единственного рационального пути к устойчивому росту и процветанию. Она требует согласованной работы государственных и частных акторов к в духе взаимного уважения и коллективной выгоды.

21. Либерализация торговых, финансовых и инвестиционных режимов в сочетании с согласованием регулирования и достижениями информационных и коммуникационных технологий способствовала включению развивающихся стран в мировую экономику, нашедшему отражение в активизации международных торговых и финансовых потоков, прямых иностранных инвестиций и международных связей в других формах. За последнюю четверть века глобализация во многих из этих областей достигла беспрецедентного уровня. Глобальная интеграция — подкреплявшаяся динамичным ростом глобального кредита, бумом сырьевых цен и зачастую более активной внутренней политикой развивающихся стран в области развития — способствовала неуклонному и значительному сокращению в течение последних нескольких десятилетий доли населения мира, живущего в крайней нищете, и помогла изменить преобладавшую ситуацию разрыва между глобальным Севером и глобальным Югом на тенденцию их сближения.

22. Однако широко распространенные ожидания, что такая глобализация вместе с оптимизмом в отношении того, что приоритет интересов частного сектора откроет всеобъемлющий и устойчивый путь к процветанию, не оправдались. Постоянно усиливающаяся глобализация и все более глубокая экономическая интеграция принесли ожидаемые выгоды только нескольким развивающимся странам, возможно, даже не следовавшим политическим рецептам, и ограниченному числу людей, которые имели необходимые знания и начальные условия, позволившие им воспользоваться возможностями, созданными глобализацией. Догоняющее развитие экономики, которое продемонстрировали многие другие развивающиеся страны на протяжении более коротких периодов, затормозилось, отчасти потому, что их интеграционные процессы оказались связаны с кризисами и дефляционными тенденциями и усугубляли уязвимость наиболее обездоленных. Таким образом, доминирующие политические парадигмы последних 40 лет запустили двуединый процесс интеграции и отторжения, отражением которого стало углубление разрыва между государствами и внутри них.

1. Несбалансированная глобальная экономика и ухудшение ситуации в мировой экономике

23. В результате этих процессов неравномерной глобализации многочисленные шоки, вызванные кризисом COVID-19, ударили по мировой экономике, характеризующейся медленным ростом, низкой конъюнктурой торговли и

инвестиций, исторически высоким уровнем долга, усилением неравенства и безудержной деградацией окружающей среды. Еще до того, как пандемия привела к спаду мировой экономики, так и не были решены задачи динамичного подъема после глобального экономического и финансового кризиса 2008–2009 годов. В 2019 году мировая экономика продемонстрировала самый медленный рост за десятилетие, при этом спад экономической активности в регионах был во многом синхронным, а риски дальнейшего снижения были велики. Замедленность восстановления после глобального экономического и финансового кризиса может быть во многом объяснена низкими инвестициями в реальную экономику, что также продлило десятилетнее снижение роста мировой производительности труда.

24. Поддержание даже того низкого роста мировой экономики, которого удалось достичь, стало зависеть от привлечения все большего долга. Динамика роста в развивающемся мире слишком часто оказывалась тесно связана с неустойчивыми международными потоками капитала, и многие развивающиеся страны уже не сокращали разрыв в уровне жизни, а, наоборот, отставали. Опасная экономическая уязвимость большинства развивающихся стран усугублялась сбоями, вызванными быстрым распространением цифровых технологий и растущей уязвимостью для изменения климата, от которого особенно страдают малые островные развивающиеся государства, и не в последнюю очередь Барбадос — страна, принимающая пятнадцатую сессию Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.

25. Низкий рост доходов, на который указывали средние показатели, распределялся неравномерно, и для многих прогресс в повышении уровня жизни застыл. Медленный подъем после глобального экономического и финансового кризиса и политические решения, испытывавшие воздействие сил глобализации и научно-технического прогресса, почти повсюду сопровождалось ухудшением структуры доходов и богатства, когда неравенство стало одной из наиболее острых экономических, социальных и политических проблем нашего времени. Неравенство вызвало социально-политическую напряженность в развитых странах, где неравенство доходов и имущественное неравенство резко возросло с 1980-х годов, приведя к поляризации между зажиточными и образованными жителями городов и остальным населением. Поляризация доходов и благосостояния сопровождалась межпоколенческой напряженностью, когда надежды более молодых групп населения достичь более высокого уровня жизни, чем их родители, становились все более иллюзорными. Неравенство также возросло во многих развивающихся странах, особенно в тех, которые показали высокую динамику роста. Неравенство остается по-прежнему высоким даже в тех развивающихся странах, где политика помогла сократить неравенство в этот период времени, например в Латинской Америке.

2. Изменение глобальных производственных структур на фоне замедления торговли и потоков прямых иностранных инвестиций

26. Углубление линий разлома в мировой экономике и возросшая уязвимость развивающихся стран также стали результатом изменений в международном производстве, которые становятся все более очевидными с начала выполнения трех обещаний и Найробийского маафикиано.

27. Замедление роста инвестиций и мирового производства, усугубляющееся затяжными торговыми трениями, усилило спад мировой торговли, начавшийся с торможения мировой торговли после глобального экономического и финансового кризиса 2008–2009 годов. С 2000 года до глобального экономического и финансового кризиса мировая торговля товарами и услугами ежегодно росла на 7 %. После темпы роста торговли снизились и колебались вокруг гораздо более низкого среднего показателя 3 %, а в 2019 году рост объема мировой торговли товарами и услугами резко замедлился, достигнув послекризисного минимума³. Медленный рост торговли, к тому же в условиях замедления темпов роста мировой торговли по сравнению с ростом глобального дохода, вызвал обеспокоенность по поводу возможного достижения мировой экономикой пределов роста торговли, т. е. того, что отношение мировой торговли к мировому производству достигло максимума.

28. Торможение торговли перед пандемией вполне могло быть структурным явлением долгосрочного порядка, влияние которого усилило циклические факторы замедления роста мирового дохода и продолжающиеся торговые трения. В ретроспективном плане отношение объема торговли к объему производства меняется со временем, и в период с начала 1990-х годов по 2008 год оно было существенно выше долгосрочной тенденции, что было связано с реинтеграцией Центральной и Восточной Европы и Китая в мировую экономику, созданием Североамериканской зоны свободной торговли и развитием глобальных цепочек создания стоимости как доминирующего способа организации производства в глобальном масштабе⁴.

Торможение торговли перед пандемией было структурным явлением, возникшим на фоне циклического замедления глобального роста и продолжающихся торговых трений

29. Глобальные цепочки создания стоимости открывают благоприятные возможности для торговли и развития, позволяя большему числу стран, фирм и работников участвовать в торговле в результате выстраивания ими глобального производства в узких сегментах, обладающих сравнительными преимуществами. Глобальные цепочки создания стоимости способны внести большой вклад в

³ Подробнее см. UNCTAD, 2020c, *Key Statistics and Trends in International Trade 2019: International Trade Slump* (United Nations publication, Sales No. E.20.II.D.8, Geneva).

⁴ Irwin DA, 2015, *World trade and production: a long-run view*, in Hoekman B, ed., *The Global Trade Slowdown: A New Normal?* Centre for Economic Policy Research, London: 21–30.

развитие. Точная количественная оценка выгод глобальных цепочек создания стоимости должна учитывать широкий круг вопросов, в том числе их структуру управления и вклад в индустриализацию благодаря межотраслевым связям и увеличению доли отечественной добавленной стоимости в общем объеме экспорта, а также более широкое распространение знаний и позитивное воздействие на конкуренцию.

30. Но встраивание развивающихся стран в глобальные цепочки создания стоимости также создает проблемы. Развивающиеся страны сталкиваются с риском застревания на производствах с относительно низкой отечественной добавленной стоимостью, например, служа источником дешевой рабочей силы, в то время как права собственности на технологии остаются в развитых странах. Это оставляет лишь несколько каналов передачи технологий между иностранными и отечественными предприятиями и ограничивает возможности продвижения вверх по цепочке создания стоимости и использования новых экономических возможностей, выходящих за рамки существующих сравнительных преимуществ, на основе задействования технологий и прямых иностранных инвестиций (ПИИ) для создания трансформирующего производственного потенциала.

31. Тем не менее развитие глобальных цепочек создания стоимости изменило правила игры в торговой политике. Предприятия могут собирать изделия из комплектующих, поступающих от разных поставщиков из разных мест, которые соблюдают одни и те же стандарты. В результате возросшее внимание в торговой политике стало уделяться нетарифным мерам и либерализации внутри страны, а также унификации норм регулирования и стандартов, часто кодифицированных в двусторонних или региональных торговых соглашениях.

32. Решения компаний об укорачивании и регионализации цепочек поставок или «решоринге» производства указывают на очевидную деглобализацию торговли. Примечательно, что происходит переориентация с разбитых на множество звеньев глобальных цепочек поставок на региональные и местные производственные сети. Такие решения являются результатом переоценки экономического эффекта вынесения производств за рубеж, например в свете роста удельных затрат на рабочую силу в некоторых крупных развивающихся странах и затрат, связанных с управлением глобальной цепочкой поставок в условиях серьезных перебоев в поставках, вызванных землетрясениями или экстремальными климатическими явлениями, которые наблюдались уже до пандемии, а также временной остановкой производств в Китае в связи с пандемией COVID-19. Эти решения также обусловлены ростом внимания потребителей к социально и экологически ответственному производству⁵. Сбои, вызванные быстрым распространением цифровых технологий, и соответствующие возможности возвращения благодаря автоматизации ранее вынесенного за рубеж производства также способствовали

⁵ Подробнее см. UNCTAD, 2020d, *World Investment Report 2020: International Production beyond the Pandemic* (United Nations publication, Sales No. E.20.II.D.23, Geneva).

переоценке глобальной географии производства. В общем итоге многое из того, что кажется деглобализацией торговли, вполне может просто отражать реконфигурацию цепочек поставок.

33. Динамика прямых иностранных инвестиций до пандемии COVID-19 показала, что реконфигурация существующих цепочек поставок действительно происходит. После значительного снижения в 2017–2018 годах в 2019 году глобальные потоки ПИИ выросли лишь незначительно, не достигнув среднего показателя за предыдущие 10 лет и оказавшись на уровне примерно 25 % пикового значения 2015 года. ПИИ в новые предприятия (создаваемые с нуля производства) в развивающихся странах не показывают заметного роста уже более 10 лет и по-прежнему в основном концентрируются в добывающих отраслях. Это имеет важные последствия, поскольку инвестиции в новые предприятия имеют гораздо большую отдачу в плане создания трансформирующего производственного потенциала, чем инвестиции, связанные со слияниями и поглощениями.

3. Растущая финансовая уязвимость: неустойчивые потоки капитала, растущая задолженность и незаконные финансовые потоки

34. Хотя эволюция торговли и прямых иностранных инвестиций до пандемии указывала на откат от неустойчивых высоких отметок глобализации, чистый приток капитала в развивающиеся страны продолжался в неумещающихся масштабах. Однако, особенно в странах с более открытыми рынками капитала, такой приток был крайне нестабильным и в значительной степени определялся изобилием глобальной ликвидности и склонностью глобальных финансовых инвесторов к риску. За пиками в 2010 и 2013 годах последовала так называемая сверхсильная реакция на сворачивание количественного смягчения (внезапный отток капитала после объявления в мае 2013 года Федеральной резервной системой Соединенных Штатов Америки о предстоящем сворачивании ею своей политики денежно-кредитной экспансии), новый рост в 2017–2018 годах и общая стабильность в 2019 году.

35. Чистый приток капитала в развивающиеся страны может служить ценным источником внешнего финансирования. Однако волатильность и проциклический характер такого притока усложняет макроэкономическое регулирование и усиливает финансовую уязвимость и задолженность. Эти риски особенно велики в развивающихся странах, поскольку те подвержены воздействию глобальных финансовых циклов — синхронному изменению финансовой конъюнктуры во всех странах — в значительно большей степени, чем развитые страны. Глобальный финансовый цикл подразумевает, что приток капитала в развивающиеся страны, как правило, в большей степени обусловлен внешними по отношению к принимающей стране факторами (такими, как низкие процентные ставки и денежно-кредитная экспансия в развитых странах и низкое глобальное неприятие риска), а не внутренними факторами (такими, как открытость операций с капиталом

и высокий экономический рост), способными притягивать международные потоки капитала в их экономику. Большинство развивающихся стран не располагает многочисленными инструментами политики, использование которых не связано с предварительными условиями, которые потребовались бы для сдерживания этого давления.

36. Финансовая глобализация получила дальнейшее развитие, поскольку высокая задолженность стала ключевой особенностью мировой экономики. Отношение долга к объему производства по всем странам мира в третьем квартале 2019 года достигло рекордно высокого уровня — более 322 %, при этом совокупный долг достиг почти 253 трлн долларов⁶. Увеличение долга наиболее заметно в секторе нефинансовых корпораций и в меньшей степени — в государственном секторе. По всей группе развивающихся стран размер долга перед пандемией примерно вдвое превышал их совокупный валовой внутренний продукт (ВВП) — самый высокий уровень за всю историю наблюдений. Беспрецедентно велика задолженность развивающихся стран с высоким и средним доходом, в которой преобладает задолженность частного сектора. В начале пандемии COVID-19 задолженность стран с низким доходом была не выше, чем до программ списания долга бедных стран с высокой задолженностью начала 2000-х годов, но в этих странах также заметно выросла задолженность частного сектора. На фоне замедления глобального роста, усиления торговых трений и, в некоторых случаях, повышения политической неопределенности высокий корпоративный долг в странах — развивающихся рынках стал главным источником финансовой уязвимости, что рельефно высветила пандемия COVID-19. После глобального экономического и финансового кризиса среди источников привлеченных государствами заемных средств вырос удельный вес частных, иностранных и небанковских кредиторов, что еще больше усилило уязвимость. В некоторых странах эта уязвимость усугубляется увеличением долга в долларах. Кроме того, как можно судить по инвестиционным показателям, значительная часть этого корпоративного долга не направляется ни в производственные инвестиции, ни в высокопроизводительные сектора⁷. Эта тенденция отрицательно сказалась на среднесрочном росте, а также вызвала озабоченность по поводу устойчивости долга.

Отсутствие связи между ухудшающимися результатами реальной экономики и продолжающимся финансовым изобилием стало причиной крайней уязвимости мировой экономики для шока, вызванного COVID-19

37. Хотя международные потоки капитала сыграли решающую роль в увеличении частного долга, государственный долг часто увеличивался

⁶ Wheatley J, 2020, Pandemic fuels global «debt tsunami» *Financial Times*, 18 November.

⁷ ЮНКТАД, *Доклад о торговле и развитии за 2019 год: финансирование «Глобального зеленого нового курса»* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.19.II.D.15, Женева).

из-за недостаточных бюджетных поступлений. Падение бюджетных доходов отчасти стало результатом сознательного выбора, поскольку в политике была воспринята та идея, что налоги препятствуют экономическому росту и должны быть снижены в максимально возможной степени. Между тем уклонение от налогов богатыми людьми и увеличение вызванных налоговыми соображениями незаконных финансовых потоков (НФП) многонациональных предприятий усилили недополучение бюджетных доходов. Доступные в настоящее время совокупные оценки НФП, вызванные налоговыми соображениями, различаются из-за их скрытого характера и различия методик расчета. Однако недавние оценки потерь доходов из-за вызванных налоговыми соображениями НФП из развивающихся стран как группы укладываются в диапазон 49–193 млрд долл., при этом средняя оценка потери поступлений из-за трансфертного ценообразования и других НФП составляет 88,6 млрд долл. в год для одной Африки⁸.

38. Вызванные налоговыми соображениями НФП в основном связаны с сокращением многонациональными предприятиями своих обязательств по уплате корпоративного подоходного налога путем вывода своей прибыли в филиалы в офшорных финансовых центрах или налоговых убежищах. Ныне действующие международные нормы корпоративного налогообложения облегчают эту практику, позволяя самим многонациональным предприятиям решать, где регистрировать прибыль, независимо от места деятельности, приносящей прибыль. Эта система восходит к 1920-м годам и была создана в то время, когда торговля промышленными товарами велась между независимыми фирмами, а наибольший удельный вес в ней имели готовые изделия. Она плохо учитывает современные особенности торговли, которая ведется между дочерними предприятиями многонациональных предприятий и в основном формируется промежуточными товарами и, во все больших масштабах, услугами. Хотя попытки решения этих проблем предпринимаются в Организации Объединенных Наций и в рамках проекта Группы 20 по размыванию налогооблагаемой базы и выводу прибыли из-под налогообложения базы и перемещению прибыли (предложения в этой области также представлены Независимой комиссией по реформе международного корпоративного налогообложения, а также специализированными неправительственными организациями), согласованного решения пока не найдено.

39. С вызванными налоговыми соображениями НФП тесно связано то наблюдение, что растущая доля ПИИ проходит через холдинговые или инвестиционные компании, которые на самом деле могут быть просто пустыми корпоративными оболочками, а не инвестируется в производство в принимающих странах⁹. Этот тип прямых иностранных инвестиций может использоваться

⁸ Там же и UNCTAD, 2020e, *Economic Development in Africa Report 2020: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa* (United Nations publication, Sales No. E.20.II.D.21, Geneva).

⁹ Damgaard J, Elkjaer T and Johannesen N, 2019, The rise of phantom investments. Empty corporate shells in tax havens undermine tax collection in advanced, emerging market and developing economies, *Finance and Development*, 56(3).

для внутрифирменного финансирования или для владения интеллектуальной собственностью и другими активами. В целях оптимизации налогообложения они концентрируются в нескольких офшорных финансовых центрах или налоговых убежищах.

40. В сфере торговли НФП связаны с контрабандой охраняемых видов флоры и фауны, лесозаготовками и рыбным промыслом, но прежде всего — с занижением поступлений от экспорта сырья, особенно в добывающей отрасли. Так, согласно оценкам, около половины незаконного вывоза финансовых средств из Африки связано с трансфертным ценообразованием, а более половины связанных с торговлей НФП приходится на добывающую промышленность. Недостаточность данных затрудняет сопоставление по времени. Однако данные по конкретным странам, полученные с помощью анализа несоответствий в торговле между странами-партнерами, показывают, что доходы, потерянные из-за трансфертного ценообразования, были намного больше за последние 15 лет, чем в период 1990–2005 годов¹⁰.

41. Одновременное ухудшение перспектив мировой экономики, замедление торговли и ПИИ в проекты с нуля, с одной стороны, и неуклонно растущие международные потоки капитала, рыночные оценки активов, связанные с торговлей и налоговыми соображениями НФП, с другой стороны, иллюстрируют расстыковку между финансовыми рынками и реальной экономикой. В сочетании с растущим неравенством из-за этой расстыковки мировая экономика стала особенно уязвимой для резкого и повсеместного шока, вызванного COVID-19.

В. Многочисленные трещины в мировой экономике, обнажившиеся и углубившиеся в результате пандемии

42. Пандемия COVID-19 уже привела к гибели более 1,5 млн человек и потребовала почти от половины населения мира соблюдения ограничительных мер. Последовавший за этим спад потребительских расходов и закрытие производств привели к самому глубокому и наиболее синхронному глобальному экономическому коллапсу в истории. Ожидается, что в 2020 году мировое производство снизится 4–5 %, торговля товарами сократится на 7–9 %, падение прямых иностранных инвестиций составит до 40 %, а объем денежных переводов

¹⁰ UNCTAD, 2020e.

уменьшится более чем на 100 млрд долларов¹¹. С 2019 года резко выросла задолженность стран мира. Ожидается, что к концу 2020 года она достигнет 277 трлн долл., или 365 % мирового производства, по сравнению с 320 % в конце 2019 года¹². Пандемия также вызвала исчезновение только во втором квартале 2020 года почти 500 млн рабочих мест во всем мире и нанесла серьезный ущерб многим из 2 млрд работников, занятых в неформальном секторе и не имеющих достаточной защиты¹³.

43. Ожидается, что в 2021 году мировая торговля вырастет на 7–8 %, что ближе к сценарию «вялого восстановления», чем к «быстрому возвращению к тренду»¹⁴. Что касается ПИИ, то пандемия создала значительную неопределенность в отношении экономических перспектив, не в последнюю очередь в развивающихся странах, что может вызвать задержку или даже отмену ранее предусмотренных проектов. Таким образом, пандемия может стать переломным моментом, способным коренным образом изменить конфигурацию международного производства в предстоящем десятилетии, при этом можно ожидать, что приток ПИИ в развивающиеся страны останется положительным, но будет намного ниже предыдущих пиков¹⁵.

44. Хотя кризис COVID-19 затронул все страны, его влияние существенно варьируется. Самый большой спад производства наблюдается в развитом мире, где многие страны борются со второй волной болезни. Однако наибольший экономический и социальный ущерб наносится развивающимся странам. В этих странах высокое значение наиболее пострадавших секторов экономики (таких, как туризм) сочетается с большими масштабами неформальной занятости и слабой социальной защитой. Это ставит под угрозу источники средств к существованию миллионов людей и может привести к тому, что при продолжении кризиса еще 130 млн человек окажутся в крайней нищете, при этом около 300 млн человек столкнутся с острой проблемой продовольственной уязвимости. Исключением является Восточная Азия и, в частности, Китай, где воздействие на здоровье было относительно низким, а экономика показала быстрый и мощный подъем.

Пандемия стала переломным моментом, способным коренным образом изменить конфигурацию международного производства в предстоящем десятилетии

45. Внутри стран экономические последствия пандемии непропорционально сказываются на молодых поколениях, которым труднее закрепиться на нарушенном рынке труда, а также на тех, кто вынужден закончить образование, не

¹¹ Приведенные цифры относятся ко всему 2020 году, при том что в первом и особенно во втором квартале 2020 года снижение было гораздо более резким. Подробные данные о воздействии пандемии см. UNCTAD (2020a).

¹² Wheatley J, 2020.

¹³ International Labour Organization, 2020, Restore progress towards attaining the Sustainable Development Goals, statement by Guy Ryder at the annual meetings of the World Bank and the International Monetary Fund, 15 October.

¹⁴ WTO, 2020, Trade shows signs of rebound from COVID-19, recovery still uncertain, press release, 6 October.

¹⁵ UNCTAD, 2020f, Investment Trends Monitor, Issue 36, October.

имея возможности проходить обучение по Интернету. Социально-экономические последствия пандемии также создают опасность обращения вспять прогресса в области гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Ввиду сохраняющегося гендерного разрыва в оплате труда и чрезмерной доли женщин, имеющих менее стабильную, а также ниже оплачиваемую работу, у женщин, как правило, меньше ликвидных сбережений и меньше возможностей не ходить на работу, чем у мужчин. Когда они могут работать из дома, они часто берут на себя большую часть дополнительной нагрузки, связанной с уходом за детьми и пожилыми членами семьи.

46. Ожидается, что динамика восстановления будет крайне неравномерной. До сих пор она была К-образной, когда наиболее состоятельные группы с наиболее высокими доходами могли пользоваться ростом цен на активы и продолжать работать из дома, в то время как наименее состоятельным группам часто приходится выбирать между риском инфекции или каким-либо доходом.

47. Углубление существующих трещин из-за неравномерного прямого воздействия самой пандемии, вероятно, будет усугубляться расходящимися путями экономического подъема. Помимо успеха в сдерживании распространения инфекции и, в конечном итоге, получения доступного по цене доступа к вакцинам и эффективному лечению, темпы подъема в данной стране будут зависеть от масштаба и эффективности ответных мер политики государств и от различий в структуре экономики стран и их готовности адаптироваться к происходящим и намечающимся структурным сдвигам в международном производстве.

1. Вызывающий тревогу разрыв между масштабными ответными мерами на уровне стран и недостаточными международными мерами

48. В большинстве развитых стран пандемия повлекла за собой целый ряд мер реагирования со стороны государства. В одних только Соединенных Штатах были быстро приняты меры по стимулированию расходов в размере 12 % ВВП и сокращению краткосрочных процентных ставок на 1,5 п.п. Другие развитые страны также увеличили бюджетные расходы, чтобы помочь работникам и компаниям. Комбинированные денежно-кредитные и налогово-бюджетные стимулы развитых стран эквивалентны примерно 20 % их ВВП. Их дополнительные меры поддержки расходов и ликвидности более чем вдвое превышают аналогичные меры в развивающихся странах по отношению к национальному доходу и более чем в 20 раз — в расчете на душу населения¹⁶. Центральные банки ведущих развитых стран выпустили новых денег на сумму около 4 трлн долл., что в значительной степени позволило удержать доходность по долгосрочному государственному долгу близкой к нулю. Закрепление сверхнизких процентных ставок в ведущих

¹⁶ См. UNCTAD, 2020a.

развитых странах будет способствовать поддержанию стабильности долгосрочного долга по отношению к ВВП, а рост ВВП компенсирует увеличение долга.

49. Широкомасштабные меры реагирования, принимаемые развитыми странами, контрастируют с удручающе неадекватной реакцией на международном уровне. Это удивляет, поскольку глобальный характер пандемии в санитарном и экономическом плане ясно отражает глобальную взаимозависимость и огромную необходимость многостороннего сотрудничества для борьбы с пандемией. Наоборот, международная реакция на глобальный финансово-экономический

Широкомасштабные меры реагирования, принимаемые развитыми странами, контрастируют с удручающе неадекватной реакцией на международном уровне

кризис была столь же масштабной, что и меры, принимавшиеся сразу же после глобального финансово-экономического кризиса на уровне государств. Что касается финансовой поддержки, она включала утроение кредитных ресурсов Международного валютного фонда и адаптацию кредитного механизма Фонда, которая была направлена на облегчение и повышение гибкости доступа к его ресурсам, а также новое распределение специальных прав заимствования (СДР) в августе и сентябре 2008 года на общую рекордную сумму свыше 180 млрд СДР. Кроме того, Федеральная резервная система Соединенных Штатов и центральные банки других развитых стран создали линии ликвидных свопов центральных банков для повышения ликвидности долларового финансирования.

50. На этот раз международная реакция была гораздо более ограниченной. Для борьбы с кризисом Международный валютный фонд предоставляет около 100 млрд долл. 81 стране, а Всемирный банк выделил 21 млрд долларов. В апреле 2020 года Группа 20 согласовала Инициативу по приостановлению обслуживания долга беднейших стран, которая, однако, ограничивается двусторонним официальным долгом, и к началу сентября 2020 года отсроченные выплаты в обслуживание долга составили в общей сложности около 9 млрд долларов. Центральные банки также приняли меры по снижению нажима на доллар. Федеральный резерв открыл линии валютных свопов для ряда стран, включая четыре развивающиеся страны (Бразилия, Мексика, Республика Корея и Сингапур), а большинству других центральных банков было разрешено временно обменивать казначейские обязательства Соединенных Штатов на деньги. Однако развивающимся странам, как ожидается, потребуются финансирование в размере порядка 2,5 трлн долл., и многие развивающиеся страны сталкиваются с сохраняющимся риском дефолта по суверенным и корпоративным облигациям и возможных кризисов финансирования. С конца 2019 года долговое бремя развивающихся стран увеличилось на 26 п.п. и приближается к 250 % их совокупного ВВП¹⁷.

¹⁷ Wheatley J, 2020.

51. Усиление международной поддержки особенно важно из-за того, что развивающиеся страны имеют гораздо меньшее бюджетное пространство и сталкиваются с возросшими трудностями в получении доступа к международной ликвидности. Почти полная остановка экономики развитых стран и нарушение глобальных цепочек поставок в наибольшей степени затронули развивающиеся страны, которые зависят от денежных переводов от граждан, работающих за рубежом, и от поступлений от экспорта небольшой группы товаров, включая сырье, такое как нефть, средний уровень цен на которую в 2020 году был примерно на треть ниже, чем в 2019 году.

52. Развивающиеся страны также столкнулись с быстрым и массовым оттоком капитала в марте — апреле 2020 года. Несмотря на то, что отток капитала прекратился, а некоторые развивающиеся страны с высокими кредитными рейтингами привлекли новое финансирование за счет продажи облигаций, многие развивающиеся страны оказались после него в очень уязвимом состоянии. Новый отток капитала, когда инвесторы оценивают свою уязвимость в по-прежнему кризисной ситуации в реальной экономике, может погрузить многие страны в финансовый хаос. Это означает, что пандемия высветила многие недостатки международной денежно-кредитной и финансовой архитектуры. Таким образом, она дает возможность ускорить давно назревшие реформы, которые облегчат доступ развивающихся стран к международной ликвидности и облегчат реструктуризацию суверенного долга.

2. Изменение парадигмы политики в сторону более активного вмешательства государства

53. Важный вопрос, связанный с кризисом COVID-19, заключается в том, обозначит ли значительное увеличение участия государства в экономике отход от парадигмы ограничения роли государства, преобладавшей с начала 1980-х годов.

54. Мировой экономический и финансовый кризис уже заставил усомниться в общеэкономических и более широких социальных преимуществах свободной игры рыночных сил. Но немедленные меры реагирования, принятые в развитых странах во время кризиса COVID-19, разрушили многое из того, что ранее считалось табу. Так, после многих лет жесткой экономии более высокий уровень государственного долга стал считаться допустимым, когда Германия сослалась на особую ситуацию, чтобы иметь возможность приостановить включение своего долгового тормоза и применение своего правила сбалансированности бюджета. Во многих развитых странах стало возможным финансирование государственного долга центральным банком, не говоря о том, чтобы отбросить опасения по поводу морального риска, вызванного финансовой помощью государства предприятиям или его денежными выплатами предприятиям и домохозяйствам, что во многом было поддержано сторонниками систем минимального гарантированного дохода. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии ренационализировало свои

железные дороги и объявило о самых масштабных заимствованиях со времен Второй мировой войны. Предложения о повышении минимального уровня заработной платы путем введения минимальной заработной платы получают все большую поддержку в ведущих развитых странах, где ограничение роста заработной платы ради международной конкурентоспособности было одним из столпов экономической политики на протяжении десятилетий.

Рост участия государства в экономике из-за COVID-19 может означать отход от парадигмы ограничения роли государства, преобладавшей на протяжении десятилетий

Как только соображения экономического восстановления возьмут верх над соображениями сдерживания кризиса, вполне вероятно, что правительства многих развитых стран будут и дальше развивать промышленную политику, которой давно избегали¹⁸. Принятие некоторых из этих мер может быть связано с конкретными целями в кризисных ситуациях. Тем не менее эта и подобная ей новаторская политика вполне может стать частью «новой нормальности», подобно тому как нетрадиционная денежно-кредитная политика, которую центральные банки развитых стран приняли после глобального экономического и финансового кризиса, проводится уже почти 10 лет.

55. Одним из признаков этого может стать продолжение развитыми странами — вместо преждевременного возврата к жесткой бюджетной экономии как ответу на глобальный финансово-экономический кризис — бюджетной экспансии, призванной продолжить расходование средств по гуманитарным соображениям и предотвратить нисходящую экономическую спираль, а также обратить вспять годы недофинансирования государственных расходов. Заострение макроэкономической политики на обеспечении адекватного спроса и экономической справедливости, движимое главным образом политикой бюджетной экспансии, вполне может стать одной из главных особенностей среды после пандемии. Годы жесткой бюджетной экономии способствовали повсеместным и хроническим узким местам в инфраструктуре и логистике, ограничивавшим возможности государства по оказанию поддержки в масштабе, способном сдерживать резкое увеличение числа инфекций и смертей от COVID-19. Тем не менее быстрое и решительное увеличение бюджетных расходов для преодоления социально-экономических последствий пандемии сдерживает недовольство населения. Оно придало людям уверенность в том, что было сделано все возможное, чтобы обеспечить надежный немедленный ответ на пандемию. Очевидно, что сохранение более широкого присутствия государства поможет в решении задачи вакцинации населения достаточными темпами.

56. Пандемия также увеличила издержки, связанные с отказом от увеличения чистых государственных расходов. Недостаточность бюджетных расходов рискует

¹⁸ Aiginger K and Rodrik D, 2020, Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century, *Journal of Industry and Trade*, 20(2):189–2017.

привести к высокой застойной безработице, утрате ценного человеческого капитала и недоиспользованию производственных фондов, а еще один продолжительный период вялого роста задержит или отменит инвестиционные и инновационные решения, вызывая дальнейшее снижение роста глобальной производительности труда. Это означает, что преждевременный поворот к жесткой бюджетной экономии приведет к сокращению создания рабочих мест и помешает наращиванию производственного потенциала и структурной трансформации, в решающей степени определяющих степень неравенства доходов до вычета налогов. Поэтому он затруднит восстановление после пандемии и создаст опасность еще большего углубления и без того глубокого неравенства и повышения уязвимости для будущих потрясений. Это также может привести к дальнейшему подрыву общественной поддержки демократических правительств. Это вызвано тем, что некоторые могут рассматривать меры поддержки после глобального финансово-экономического кризиса, направленные на денежно-кредитную экспансию, как служащие главным образом интересам групп с высоким доходом и богатым, в то время как потребуются адресные бюджетные меры для поддержания уровня жизни и доходов менее обеспеченных групп населения.

57. Еще одним признаком возможности дальнейшего повышения роли государства может служить то, что масштабные макроэкономические меры стимулирования в развитых странах были приняты непосредственно после более активных и широких мер официальной промышленной политики и мер, направленных на стимулирование отдельных промышленных секторов. Такие меры стали обычным явлением, не в последнюю очередь из-за опасений по поводу способности поддерживать высокий уровень жизни и технологическое превосходство в мире после пандемии. В Европе лидеры обещали возвести барьеры для иностранных конкурентов, вернуть производство ключевых технологий, уменьшить зависимость в чувствительных отраслях и создавать новых цифровых лидеров, что во многом соответствует новой промышленной стратегии Европейского союза¹⁹. В Соединенных Штатах государственная помощь сыграла важную роль в ускорении разработки вакцин против COVID-19 и последовала за разработкой передовых цифровых технологий, многие из которых появились благодаря Агентству перспективных исследовательских проектов Министерства обороны Соединенных Штатов, которое стало застрельщиком Интернета, глобальной навигационной системы и технологии сенсорных экранов.

¹⁹ European Commission, 2020, A New Industrial Strategy for Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2020) 102 final, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>.

58. Эти изменения государственной политики показывают, что, помимо поиска решений по преодолению пандемии, возросшая вовлеченность государства и принимаемые им более активные меры политики стали реакцией на продолжающиеся сдвиги в глобализации. Быстрое распространение цифровых технологий может быть самым важным из этих сдвигов, в том числе в свете того, что предоставление цифровых услуг получило мощный импульс в результате пандемии. Но признание того, что восстановление общественной поддержки глобализации и многосторонности требует целенаправленных усилий по преодолению линий разлома в мировой экономике, возникших задолго до пандемии, явно также сыграло свою роль.

Восстановление общественной поддержки глобализации и многосторонности требует сознательных усилий по преодолению линий разлома в мировой экономике, возникших задолго до пандемии

C. Активизация усилий по устранению существующих уязвимостей и продвижению Повестки дня на период до 2030 года

59. Экономические последствия пандемии способны еще больше поставить под сомнение обещания глобализации, а удручающе неадекватная международная реакция может привести к дальнейшему уменьшению ожиданий того, что многосторонность может регулировать отношения взаимозависимости в момент, когда глобальное сотрудничество имеет первостепенное значение.

60. Если их не остановить, из-за этих событий там и тогда, когда возникнет следующая пандемия или новый глобальный шок, мир будет к ним не готов. Не менее важно, что они способны свести на нет успехи, достигнутые в достижении Целей устойчивого развития, и способность государств поддерживать многосторонние режимы, которые лежали в основе этих достижений.

61. Эти события вызывают особую тревогу в контексте Целей устойчивого развития по двум причинам. Во-первых, нынешняя ситуация связана с растущим неравенством, о чем свидетельствует как снижение доли труда в национальном доходе, так и поляризация доходов и имущественная поляризация. Концентрация роста благосостояния и доходов в верхнем 1 %, сопровождающаяся застоем доходов тех, кто находится у основания пирамиды, и нестабильностью или снижением материального положения людей со средним доходом, стала

определяющей чертой нашего времени практически во всех странах, но особенно в ведущих развитых странах, где она питает растущее недовольство глобализацией среди общества.

62. Хотя усиление неравенства имеет несколько причин, некоторые из которых могут быть специфичными для страны, важную роль здесь сыграла и выбранная политика. В 1980-е годы широкое распространение получила концепция экономической политики, которая рассматривала уход государства из экономики как основу устойчивого роста и развития. В результате государство снизило налоги на высокие доходы и состояния, ограничив при этом политику социального обеспечения и перераспределения, которая отвечает интересам тех, кто находится в средней и нижней части диапазона доходов²⁰. Нынешняя цифровая революция обострила эти тенденции. Цифровые технологии могут внести значительный вклад в достижение Целей устойчивого развития и уже создали огромное богатство в рекордно короткие сроки. Однако это богатство до сих пор сосредоточено у небольшого числа людей и компаний. При сохранении нынешних мер политики и норм регулирования эта траектория, вероятно, продолжится, способствуя еще большей концентрации рынка и росту неравенства²¹.

63. Правильно это или не правильно, но усиление неравенства среди прочего объясняют глобализацией, возможно, потому, что блага глобализации в виде удешевления товаров распределяются среди населения, в то время как неблагоприятные последствия, связанные с потерей традиционных рабочих мест среднего класса в обрабатывающей промышленности регионов с высокой концентрацией отраслей, конкурирующих с импортом, проявляются в географически ограниченных районах и поэтому крайне наглядны. Возникшее в результате ощущение того, что блага глобализации распределяются неравномерно и несправедливо, привело к сопротивлению глобализации, особенно в развитых странах.

²⁰ ЮНКТАД, 2012, *Доклад о торговле и развитии за 2012 год: политика в интересах всеохватного и сбалансированного роста* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.12.II.D.6, Нью-Йорк и Женева).


²¹ ЮНКТАД, 2018а, *Доклад о торговле и развитии за 2018 год: власть, платформы и химера свободной торговли* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.18.II.D.7, Нью-Йорк и Женева); UNCTAD, 2019b, *Digital Economy Report: Value Creation and Capture — Implications for Developing Countries* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.D.17, Geneva).

64. Вторая причина заключается в том, что расстыковка финансовых рынков и реальной экономики означает нехватку инвестиций в трансформирующий производственный потенциал, несмотря на наличие больших объемов финансирования. Повестка дня устойчивого развития до 2030 года требует мощнейшего в истории инвестиционного рывка (ЮНКТАД оценивает²² ежегодный дефицит инвестиций только в развивающихся странах в 2,5 трлн долл.), в то время как негативная реакция на глобализацию снижает политическую решимость участвовать в глобальном сотрудничестве в тот момент, когда это имеет ключевое значение. Эти факты вызывают важные вопросы. Один из них — способствует ли глобализация по своей сути динамике, которая в конечном итоге приводит к негативной реакции, и если да, то неизбежна ли эта динамика или ее можно избежать, скорректировав правила и нормы, регулирующие глобализацию, и затем изменив направленность политики.

65. Мы не должны безвольно смотреть на те линии разлома, которые все чаще демонстрирует мировая экономика. Вместо этого мы должны исправить то, что пошло не так, и добиться того, чтобы изменения вели к справедливости и достижению целей Повестки дня до 2030 года. Это подразумевает признание недооценки трудностей, связанных с тем, чтобы глобализация служила общему благу, как и риска того, что связанное с этим разочарование в многосторонности поставит под угрозу глобальное сотрудничество. Это требует от нас мобилизовать весь арсенал инструментов политики для продолжения наших усилий по осуществлению Найробийского маафикиано и выполнению мандата ЮНКТАД по преодолению разделения мира на места бедности и изобилия на основе плодотворной интеграции развивающихся стран в мировую экономику.

66. Более широкий охват такой политики имеет решающее значение для обеспечения ее общественной поддержки. Проактивные и легитимные правительства, готовые искать многосторонние решения, могут наилучшим образом обеспечить, чтобы политика, способствующая экономическому развитию, рассматривалась с глобальной точки зрения, а реальные ответы на глобальные вызовы изыскивались таким образом, чтобы критерием служило глобальное благо, позволяя при этом должным образом отражать национальные интересы каждой страны. Пандемия COVID-19 лишний раз показала, что узконациональные решения не работают.

²² UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the [Sustainable Development Goals] SDGs – An Action Plan* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.D.1, New York and Geneva).



II. Ускоренное достижение Целей устойчивого развития и невыполненных целей в области торговли и развития



67. Еще до начала пандемии и сопутствующего ей экономического кризиса вызывало тревогу отставание в достижении Целей устойчивого развития, особенно в том, что касается экономического аспекта устойчивости, который включает основные результаты, намеченные мандатом ЮНКТАД. Примечательно, что до пандемии в политической декларации, принятой на первом Саммите по Целям устойчивого развития, состоявшемся в сентябре 2019 года, признавалось, что необходимы более активные усилия для направления и согласования средств реализации с Целями, призывая «настраиваться на десятилетие действий и свершений во имя устойчивого развития» ради ускорения прогресса.

68. ЮНКТАД была одним из первых и наиболее последовательных голосов, предупреждавших, что Повестка дня устойчивого развития до 2030 года наталкивается на все более сильный встречный ветер. После четырнадцатой сессии Конференции и задолго до пандемии ЮНКТАД стала бить тревогу, стремясь помочь выправлению курса. Однако за последние четыре года неблагоприятная ситуация в мировой экономике только усугубилась, а раскол в многосторонней системе стал все глубже. За последние четыре года многочисленные оценки

Несмотря на усилия ЮНКТАД и других ключевых игроков, углубляющиеся трещины в мировой экономике препятствуют прогрессу в достижении задач в области торговли и развития, предусмотренных Целями устойчивого развития

ЮНКТАД все чаще показывали, что прогресс в достижении Целей устойчивого развития идет медленно и в следующие 10 лет его следует ускорить. Однако, несмотря на усилия ЮНКТАД и других ключевых игроков, углубляющийся раскол в мировой экономике все больше препятствует прогрессу.

А. Аналитические данные, подтверждающие рост отставания в достижении Целей

69. Предупреждения о недостаточном прогрессе по экономическому направлению Целей устойчивого развития все чаще звучат в исследовательских и аналитических материалах ЮНКТАД. С 2019 года «Пульс ЦУР» [Целей устойчивого развития] ЮНКТАД — статистическая оценка задач и показателей Целей устойчивого развития, имеющих отношение к мандату ЮНКТАД, — фиксирует неоднозначный и недостаточный прогресс в достижении соответствующих задач, связанных с торговлей и развитием, в том числе восьми задач Целей устойчивого развития,

за выполнение которых ЮНКТАД несет ответственность²³. Неоднозначность и недостаточность прогресса в достижении необходимых путей трансформации, требуемых Целями устойчивого развития, лишний раз подтвердили *доклады о Целях устойчивого развития* Организации Объединенных Наций, ежегодно публикуемые перед очередными политическими форумами высокого уровня под эгидой Экономического и Социального Совета с 2016 года.

70. В последние четыре года исследования и анализ ЮНКТАД давали новые идеи о том, как Цели устойчивого развития способны послужить планом трансформирующих экономических изменений, в том числе для справедливой глобализации, которая отвечает интересам всех. В серии подготавливаемых ЮНКТАД *докладов о торговле и развитии* с 2017 года были разработаны предложения по концепции политики, нацеленной на усиления поддержки развития, представляющей собой «глобальный новый курс», направленный на достижение охватывающих всех и устойчивых задач Целей устойчивого развития. Такой «глобальный новый курс» или «глобальный зеленый новый курс» позволил бы привлечь столь необходимые частные инвестиции с помощью рывка государственных инвестиций, чтобы устранить глубоко укоренившееся и усиливающееся социально-экономическое неравенство и предотвратить экзистенциальную экологическую угрозу изменения климата, особенно в развивающихся странах.

71. Однако такая трансформация требует значительных ресурсов. В течение последних четырех лет необходимые дополнительные ресурсы просто не поступали, особенно в те сектора, которые больше всего нуждаются в дополнительных ресурсах. Уже в *Докладе о мировых инвестициях за 2014 год*, подготовленном ЮНКТАД, была дана та оценка, что при текущем уровне инвестиций в сектора, имеющие отношение к Целям устойчивого развития, дефицит ресурсов, необходимых развивающимся странам для достижения этих целей, составляет 2,5 трлн долл. в год. Возвращаясь к этим оценкам пять лет спустя, проведенный ЮНКТАД анализ тенденций инвестирования в достижение Целей устойчивого развития²⁴ продемонстрировал отсутствие прогресса в инвестировании в 10 основных соответствующих секторах, в которых дефицит инвестиций был впервые оценен в *Докладе о мировых инвестициях за 2014 год*²⁵.

²³ В соответствии с мандатом Межучрежденческой группы экспертов Статистической комиссии Организации Объединенных Наций по показателям достижения Целей устойчивого развития ЮНКТАД является куратором или сокуратором показателей, связанных со следующими Целями устойчивого развития: 10.а, особый и дифференцированный режим развивающихся стран; 12.6, отчетность предприятий по вопросам устойчивости; 16.4, сокращение незаконных финансовых потоков; 17.3, мобилизация дополнительных финансовых ресурсов из самых разных источников для развивающихся стран; 17.5, режим поощрения инвестиций для наименее развитых стран; 17.10, содействие многосторонней торговой системе; 17.11, увеличение экспорта развивающихся стран и удвоение доли наименее развитых стран в мировом экспорте к 2020 году; 17.12, обеспечение беспоплатного и неквотируемого доступа на рынки для наименее развитых стран.

²⁴ UNCTAD, 2019c, [Sustainable Development Goal] SDG Investment Trends Monitor, UNCTAD/DIAE/MISC/2019/4, Geneva.

²⁵ См. также UNCTAD, 2020d, глава 5.

72. Хотя признаки прогресса очевидны по некоторым направлениям, включая предотвращение изменения климата, продовольствие и сельское хозяйство, а также здравоохранение, динамика инвестиций в достижение Целей устойчивого развития по-прежнему отстает от требований, прогнозировавшихся в *Докладе о мировых инвестициях за 2014 год*, причем по порядку величины они еще слишком малы, для того чтобы существенно уменьшить дефицит, оценивающийся в 2,5 трлн долл. в год. Несмотря на согласованные усилия международного сообщества последних четырех лет по мобилизации инвестиций частного сектора для осуществления Целей, анализ тенденций инвестирования в достижение Целей устойчивого развития также обнаруживает, что международные инвестиции частного сектора в достижение как минимум 8 из 10 ключевых Целей устойчивого развития либо не растут, либо сокращаются.

73. Точно так же *Доклад о торговле и развитии за 2019 год* (ЮНКТАД, 2019а) показал, что затраты на достижение только первых 4 из 17 Целей устойчивого развития — преодоление бедности, улучшение питания, хорошее здоровье и качественное образование — потребуют от развивающихся стран мобилизации в среднем 11,9 % своего ВВП в виде дополнительных ресурсов ежегодно. Сумма ежегодно необходимых ресурсов возрастает в среднем до 21 % ВВП в Африке и до 22 % ВВП — в странах с низким доходом. Дополнительные ресурсы такого масштаба все также остаются вне досягаемости, и ЮНКТАД показала, что усилия по преодолению этого дефицита во многих странах создают серьезную угрозу устойчивости долга этих стран. Это ограниченное пространство для бюджетного маневра было еще больше ограничено появлением пандемии COVID-19, которая даже начала угрожать устойчивости долга стран, которые до сих пор имели устойчивую траекторию долга.

74. *Доклад о наименее развитых странах за 2019 год*²⁶ также показал, что дополнительные ресурсы, необходимые для финансирования достижения Целей устойчивого развития в наименее развитых странах, также до сих пор не поступили. В частности, в случае наименее развитых стран, кроме того что необходимое дополнительное финансирование далеко не материализовалось после принятия Целей устойчивого развития, еще и снизился общий объем внешнего финансирования этой группы стран. Поскольку большинство наименее развитых стран в настоящее время сталкиваются с самой серьезной экономической рецессией за 30 лет из-за пандемического шока, это снижение оказывает еще более серьезное влияние на перспективы.

75. За последние четыре года во всех докладах Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Второму комитету Генеральной Ассамблеи о международной торговле и развитии также обращалось внимание на наибольшую, чем когда-либо, необходимость новых подходов, для того чтобы многосторонняя

²⁶ UNCTAD, 2019d, *The Least Developed Countries Report 2019: The Present and Future of External Development Finance – Old Dependence, New Challenges* (United Nations publication, Sales No. E.20.II.D.2, Geneva).

торговая система смогла играть важную роль в глобальных усилиях по достижению Целей устойчивого развития. Эти доклады, подготовленные при поддержке ЮНКТАД, показали, что на рост торговли существенно повлияли усиливающиеся трения между ведущими торговыми странами и неустойчивые цены на сырьевых рынках, в результате чего рост торговли отставал от роста ВВП, что изменило положение дел, сложившееся в последние три десятилетия, на противоположное.

76. Вместе с другими четырьмя основными участниками процесса последующей деятельности по финансированию развития — Программой развития Организации Объединенных Наций, Международным валютным фондом, Группой Всемирного банка и ВТО — в последние четыре года ЮНКТАД также представляла свои исследования и анализ для ежегодного доклада Межучрежденческой целевой группы по финансированию развития, подготавливаемого согласно мандату Аддис-Абебской программы действий для отслеживания прогресса в выполнении обязательств по финансированию развития и в отношении средств осуществления Целей устойчивого развития. В выводах ежегодного доклада Межучрежденческой целевой группы, подготовленного в сотрудничестве с Департаментом по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций, также последовательно подчеркивалось то, что мобилизация достаточного финансирования остается серьезной проблемой для осуществления Повестки дня устойчивого развития до 2030 года. Эта задача охватывает широкий круг областей, названных в Аддис-Абебской программе действий, которые составляют основное содержание мандата ЮНКТАД, включая частное предпринимательство и финансы, международную торговлю и инвестиции, технологии, устойчивость долга и системные вопросы.

77. Работа Межучрежденческой целевой группы привела к нескольким обнадеживающим шагам, таким как обязательства в рамках Стратегии Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по финансированию Повестки дня устойчивого развития на период до 2030 года и ее трехлетняя дорожная карта действий, устанавливающая обязательство системы развития Организации Объединенных Наций поддерживать страны в создании и реализации ими своих комплексных национальных механизмов финансирования. Однако в целом процесс финансирования развития за последние четыре года подвел к тому выводу, что инвестиции, которые имеют решающее значение для достижения Целей устойчивого развития, остаются недофинансированными и что переход к устойчивости в финансовой системе не происходит в требуемых масштабах.

78. За последние четыре года в рамках исследований и анализа ЮНКТАД были также изучены некоторые из новых возможностей достижения Целей устойчивого развития, которые подчеркивались на четырнадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, таких как цифровая экономика и сотрудничество Юг — Юг. Однако по большей части документально

подтвержденные свидетельства показывают, что эти новые возможности сопровождается почти столько же новых проблем.

79. Так, потенциал цифровой экономики, которому было уделено повышенное внимание в Найробийском маафикиано четырнадцатой сессии Конференции, был проанализирован в первом выпуске *Доклада о цифровой экономике ЮНКТАД* (2019b). Однако выводы доклада подтверждают, что потенциальные выгоды цифровой экономики для развития оказываются под угрозой из-за углубления цифрового разрыва, усугубляемого ростом рыночной концентрации цифровых платформ и неравномерным распределением созданной в цифровой экономике стоимости в глобальном масштабе²⁷.

80. Аналогичным образом в преддверии второй Конференции Организации Объединенных Наций на высоком уровне по сотрудничеству Юг — Юг (Конференция БАПД+40), состоявшейся в Буэнос-Айресе в марте 2019 года, специальный доклад ЮНКТАД *Прокладывая путь за пределы границ: глобальный Юг*²⁸ показал, что при всем энтузиазме, который вызвал так называемый подъем Юга, этот «подъем» также был относительно неравномерным и неполным. Имея в виду активизацию этой особой формы сотрудничества в целях развития ради достижения Целей устойчивого развития, в докладе подчеркивается необходимость преодоления устойчивых структурных экономических препятствий и расширения возможностей сотрудничества Юг — Юг в области передачи технологий и партнерств в области технологических инноваций для запуска инновационных партнерств в новых областях, таких как «четвертая промышленная революция».

В. | Сигнал тревоги на межправительственном уровне: торможение прогресса в достижении Целей устойчивого развития экономического блока

81. В свете имеющихся свидетельств, описанных выше, на различных межправительственных форумах ЮНКТАД неоднократно высказывала тревогу по поводу отсутствия прогресса в достижении Целей устойчивого развития в сфере

²⁷ См. также UNCTAD, 2018a; UNCTAD, 2017, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy* (United Nations publication, Sales No. E.17.II.D.3, New York and Geneva); Mayer J, 2018, *Digitalization and industrialization: Friends or foes?* Research Paper No. 25, UNCTAD.

²⁸ UNCTAD, 2018b, *Forging a Path Beyond Borders: The Global South* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.D.2, Geneva).

экономики. Задолго до вспышки пандемии COVID-19 в ходе среднесрочного обзора результатов четырнадцатой сессии Совета по торговле и развитию в октябре 2018 года я предупреждал, что кризис многосторонности, связанный с отсутствием консенсуса по проблемам торговли и развития, поставил под угрозу три обещания 2015 года из-за эскалации торговой войны между двумя крупнейшими экономиками мира, глобального противостояния ведущих торговых стран в связи с лидерством в прорывных технологиях и грозящего кризиса задолженности, угрожающего бюджетному пространству развивающихся стран.

82. На основе аналитической работы ЮНКТАД, представленной в разделе А выше, в моих ежегодных выступлениях в Совете по торговле и развитию, ежегодных обращениях к форуму Экономического и Социального Совета по последующей деятельности в области финансирования развития и в моих выступлениях на проводящихся два раза в год совещаниях Международного валютно-финансового комитета и Комитета развития я обращал внимание на то, что теперь мы дальше от достижения Целей устойчивого развития, чем в 2015 году, когда мы приняли их. Имеющиеся данные в целом свидетельствуют о том, что это произошло в основном из-за отсутствия необходимых коллективных усилий по достижению экономических задач в рамках ключевых Целей устойчивого развития, особенно широкого круга задач в рамках цели 8 по устойчивому росту, цели 9 по промышленности, инновациям и инфраструктура, цели 10 по неравенству и цели 17 по глобальному партнерству. Отсутствует также необходимый прогресс в достижении многих других задач, связанных с торговлей и развитием, особенно по средствам их осуществления, в рамках цели 1 по искоренению нищеты, цели 2 по ликвидации голода, цели 5 по гендерному равенству, цели 12 по устойчивому потреблению и производству, цели 13 по борьбе с изменением климата, цели 14 по жизни под водой, цели 15 по жизни на суше и цели 16 по сильным институтам.

83. Этот недостаточный прогресс в обеспечении экономической устойчивости, видимо, вызван, по крайней мере отчасти, расколом международной солидарности и отсутствием коллективной политической воли из-за кризиса многосторонности. По мере нашего приближения к первым срокам «раннего достижения» некоторых Целей устойчивого развития в конце 2020 года недостаточный прогресс в достижении важных краткосрочных экономических целей, связанных с торговлей и развитием, стал характерным примером такого рода коллективной неудачи.

Недостаточный прогресс в обеспечении экономической устойчивости стал следствием раскола международной солидарности и отсутствия коллективной политической воли

84. Например, задачи синей экономики в рамках цели 14, которые предстояло выполнить в 2020 году, такие как прекращение вредных рыбохозяйственных субсидий, были в центре многих дискуссий, но по ним не было достигнуто существенного прогресса, в то время как состояние океана продолжает ухудшаться,

а устойчивость глобальных рыбных ресурсов по-прежнему подтачивается. Несмотря на сохраняющиеся разногласия между странами по существенным деталям, предпринимаются усилия по достижению до конца года символического соглашения о прекращении субсидирования вредного рыболовства. Но перспективы даже такого символического исхода невелики в свете сохраняющихся разногласий между странами, которые, вероятно, проистекают из более глубоких и принципиальных разногласий по поводу функционирования Всемирной торговой организации²⁹.

85. Так и не достигнута цель удвоения к 2020 году доли наименее развитых стран в мировом экспорте, предусмотренная в задаче 17.11. Несмотря на широкий международный консенсус в отношении слабости производственного потенциала наименее развитых стран, предпринимались лишь ограниченные международные усилия по наращиванию экспортного потенциала наименее развитых стран³⁰. Вместо этого международная поддержка наименее развитых стран в последние четыре года была больше сосредоточена на устранении симптомов уязвимости этих стран, а не коренных причин их экономической слабости. В условиях сокращения официальной помощи развитию по направлениям торговли, информационно-коммуникационных технологий и экономических секторов доноры вместо этого стремились сосредоточить внимание на гуманитарных вопросах, например миграции, что, как следствие, ограничивало прогресс в наращивании производственного потенциала наименее развитых стран.

С. | Растущие потребности в технической поддержке по экономическому направлению Целей устойчивого развития

86. В сложной макроэкономической ситуации и при этом непростой многосторонней обстановке признание государствами-членами необходимости колоссальных ресурсов для выполнения императива устойчивости привело к взрывному росту числа просьб к ЮНКТАД о предоставлении технического содействия и помощи по линии почти 30 программ технического сотрудничества, составляющих «Набор инструментов ЮНКТАД», каждый из которых способствует достижению конкретных экономических задач Целей устойчивого развития. Всплеск интереса к техническому сотрудничеству ЮНКТАД и просьб о содействии за последние

²⁹ Kanth DR, 2020, Attempts to finalize «symbolic» agreement on fisheries by year-end, SUNS — South North Development Monitor, No. 9234, 17 November.

³⁰ См. UNCTAD, 2020b.

четыре года исходил главным образом от развивающихся стран, обеспокоенных недостаточностью прогресса из-за ухудшения экономической ситуации.

87. В то время как некоторые развивающиеся страны все чаще стремятся к самофинансированию этих программ технического сотрудничества, очевидное снижение интереса стран-доноров к некоторым экономическим секторам, о котором говорилось выше, может быть одной из причин того, почему по столь многим запросам стран по-прежнему не удается привлечь достаточных ресурсов. Из расходов в связи с примерно 448 официальными просьбами стран о техническом сотрудничестве, перечисленными в базе данных ЮНКТАД о техническом сотрудничестве, на общую сумму более 150 млн долл. пока профинансировано лишь около трети.

88. Примечательно, что число запросов на техническое содействие и соответствующие необходимые бюджетные расходы резко возросли после принятия Целей устойчивого развития и Найробийского маафикиано, итогового документа четырнадцатой сессии Конференции. Даже с учетом текущего года, когда число запросов может уменьшиться из-за ограничений, связанных с пандемией, среднее число запросов на техническое содействие в 2017–2020 годах было почти вдвое больше, чем в 2013–2016 годах, соответственно в среднем 74 запроса по сравнению с 38 запросами в год. Общие ориентировочные бюджеты затрат в среднем увеличились почти в три раза, с 10 млн долл. в год в 2013–2016 годах до 28 млн долл. в год в 2017–2020 годах.

Спрос на международную поддержку развивающихся стран в достижении задач в области торговли и развития резко вырос

89. В перспективе стратегия технического сотрудничества ЮНКТАД должна учитывать, как меняющийся характер и растущий спрос на техническое сотрудничество для содействия достижению экономических задач Целей устойчивого развития могут послужить толчком для результативного задействования подхода ЮНКТАД к торговле и развитию, основанного на создании трансформирующего производственного потенциала. Будущие стратегии технического сотрудничества могут выиграть от большего упора на подходах к страновому программированию, которые, например, были опробованы в рамках проекта «Ангола — Обучение в интересах торговли II». Однако более пристальное внимание к координации всей деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества должно также дополнять нынешние межучрежденческие усилия по координации, например в рамках кластера торговли и производственного потенциала, курируемого ЮНКТАД, и механизмов координации на уровне стран и регионов недавно усиленной системы координаторов-резидентов и региональных платформ сотрудничества. Ключевое значение будет иметь адаптация технического сотрудничества и консультативных услуг ЮНКТАД к реформам системы развития Организации Объединенных Наций.

D. Рост внимания системы развития Организации Объединенных Наций к производственной стороне экономической устойчивости

90. Усилия по реформированию системы развития Организации Объединенных Наций также придали новый импульс техническому сотрудничеству, способствующему продвижению по экономическому направлению Целей устойчивого развития. Реформы, которые в течение последних четырех лет находились на стадии планирования, а затем на начальной стадии реализации, только начинают привлекать весь вес экономического опыта Организации Объединенных Наций, в том числе ЮНКТАД, связанного с продвижением развивающихся стран в достижении Целей.

91. Подобно тому как итоги четырнадцатой сессии Конференции были направлены на приведение программы работы ЮНКТАД в соответствие с поддержкой реализации, последующей деятельности и обзора Целей устойчивого развития, четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций (A/RES/71/243), решение о проведении которого было принято в декабре 2016 года, был направлен на согласование всей системы Организации Объединенных Наций в области развития, в частности ее системы координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций, с более масштабными экономическими, социальными и природоохранными устремлениями Повестки до 2030 года.

92. Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики, согласованный в 2016 году, обозначил широкие контуры того, что теперь получило признание в качестве реформ системы развития Организации Объединенных Наций. В нем содержался призыв ко всем подразделениям Организации Объединенных Наций предоставлять, в частности, «основанные на фактах и, где это уместно, комплексные рекомендации по вопросам политики для поддержки стран в реализации, последующей деятельности и отчетности» по Повестке дня до 2030 года, в частности «путем отражения Целей устойчивого развития в национальных планах, в том числе путем содействия устойчивому и всеохватному экономическому росту, социальному развитию и охране окружающей среды». После четырех лет осуществления это привело к масштабным изменениям в системе развития Организации Объединенных Наций, создавшим новое поколение страновых групп, вписывающихся в более стратегические механизмы общесистемного сотрудничества в каждой стране, опирающихся на более аналитические общие страновые оценки и возглавляемых получившими более широкие права и возможности координаторами-

резидентами, которые подчиняются непосредственно Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

93. Однако усилия системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества на уровне стран еще не полностью учитывают рекомендации по вопросам политики и глобальные подходы к экономическим вопросам, продвигаемые подразделениями Организации Объединенных Наций, специализирующимися на экономических вопросах на глобальном уровне, такими как ЮНКТАД и другие учреждения, имеющие ограниченную представленность на местах. Так, в четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики 2016 года было признано, что «усилия государств должны дополняться поддерживающими их глобальными и региональными программами, мерами и политикой, направленными на расширение возможностей развития всех стран, и опираться на благоприятные экономические условия, включая согласованные и поддерживающие друг друга мировые системы торговли и денежно-финансовых отношений, а также на более действенное глобальное экономическое руководство». Однако это признание до сих пор не нашло всестороннего отражения в комплексном и согласованном подходе к этим вопросам в рамках консультативных услуг и технического сотрудничества Организации Объединенных Наций на уровне стран.

94. Определенный прогресс был достигнут в расширении усилий по техническому сотрудничеству, основанных на глобальных подходах, особенно в свете повышенного внимания к таким ключевым вопросам, как финансирование развития. Например, как об этом сказано выше в разделе III.A, предложение Межучрежденческой целевой группы по финансированию развития привело к подготовке «комплексных национальных механизмов финансирования» страновыми группами Организации Объединенных Наций более чем в 60 странах. Эти механизмы нацелены на реализацию потенциала поддержки глобальных или региональных программ и мер или политики, таких как обзоры инвестиционной политики ЮНКТАД.

95. Достигнут также прогресс в совершенствовании межучрежденческого сотрудничества и диалога по экономическим вопросам, например благодаря созданию Сети экономистов Организации Объединенных Наций, возглавляемой помощником Генерального секретаря и главным экономистом Департамента по экономическим и социальным вопросам. Экономисты ЮНКТАД были активными участниками этой сети. Тем не менее предстоит еще многое сделать, чтобы гарантировать всесторонний учет производственной стороны экономической составляющей Повестки дня устойчивого развития до 2030 года в деятельности страновых групп Организации Объединенных Наций. Рост контингента экономистов, работающих в системе координаторов-резидентов, обнадеживает, но он также потребует постоянных согласованных усилий по мобилизации и надлежащему обеспечению ресурсами всего имеющегося коллектива экспертов глобального уровня, участвующих в экономической работе Организации Объединенных Наций, включая ЮНКТАД и другие агентства, которые работают на глобальном уровне с ограниченным присутствием в странах.

96. Таким образом, проведение реформ в Организации Объединенных Наций помогло обозначить важность проблем торговли и развития, но еще не настолько, чтобы изменить курс на глобальный прогресс в достижении Целей устойчивого развития. Так, совсем недавно концепция социально-экономического реагирования системы развития Организации Объединенных Наций для поддержки действий стран в ответ на пандемию COVID-19 наглядно продемонстрировала, что техническое сотрудничество с использованием глобальных подходов к вопросам торговли и развития до сих пор полностью не налажено. Концепция социально-экономического реагирования, разработанная группой структур Организации Объединенных Наций, включая ЮНКТАД, по просьбе Председателя Группы по устойчивому развитию Организации Объединенных Наций, заместителя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, состоит из пяти основных составляющих: а) защита учреждений и систем здравоохранения; б) социальная защита и основные услуги; в) защита рабочих мест, малых и средних предприятий и работников неформального сектора; г) макроэкономическая реакция и многостороннее сотрудничество; е) социальная связность и устойчивость сообществ людей к внешним воздействиям.

Укрепление системы развития Организации Объединенных Наций на уровне стран требует глобальных подходов к экономическим проблемам, которые усиливают поддержку производственной стороны экономической устойчивости

97. По состоянию на ноябрь 2020 года, опираясь на эту концепцию, страновые группы Организации Объединенных Наций готовили планы социально-экономических мер реагирования, охватывающие более 100 стран. Однако предварительный анализ этих планов реагирования, проведенный Управлением координации развития и Программой развития Организации Объединенных Наций, показал, что макроэкономическая (четвертая) составляющая была одной из самых слабых во всех таких планах реагирования. Хотя были предприняты усилия по сведению к минимуму этого недостатка в планах социально-экономического реагирования, в более общем плане он отражает то, что макроэкономика — наименее устоявшейся областью знаний и работы среди страновых групп Организации Объединенных Наций. Во многом это понятно, поскольку учреждения Организации Объединенных Наций, обладающие наиболее обширной компетенцией в экономических вопросах, имеют очень ограниченное присутствие в странах и поддерживают лишь ограниченное взаимодействие с работой Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

98. В тесном сотрудничестве с Департаментом по экономическим и социальным вопросам и региональными комиссиями ЮНКТАД необходима помощь в устранении этого пробела в экспертных знаниях в области экономической политики в системе Организации Объединенных Наций. С точки зрения вопросов торговли и развития обеспечение интеллектуального лидерства экспертов по экономической политике

системы развития Организации Объединенных Наций требует использования подхода, намеченного на четырнадцатой сессии Конференции, и учета уроков, извлеченных за последние четыре года. Государства-члены должны не отказываться от курса на обеспечение вклада торговли и развития в достижение Целей устойчивого развития, а продемонстрировать решимость более серьезно относиться к этим целям как к дорожной карте экономического восстановления после пандемии и движения в направлении более справедливой и экологичной глобализации.

Е. Серьезное отношение к Целям устойчивого развития, выправление курса и извлечение уроков из проблем достижения Целей

99. Обсуждение на межправительственном уровне, содержательные исследования и анализ, а также практическая деятельность в области развития рельефно обозначили растущие препятствия на пути к реализации экономической составляющей Целей устойчивого развития, но они не привели к уделению достаточного внимания этим вопросам и изменению стратегий, необходимых для обратить вспять замедление прогресса. На политическом форуме высокого уровня в июле 2020 года Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Гутерриш откровенно сказал министрам, что «в то время, когда нам отчаянно нужно сделать рывок вперед, COVID-19 может отбросить нас на годы и даже десятилетия, оставив странам огромные бюджетные проблемы и проблемы роста. Кризис уводит нас все дальше от Целей устойчивого развития... [Он] имеет разрушительные последствия из-за наших прошлых и настоящих неудач. Потому что нам еще предстоит воспринять Цели устойчивого развития серьезно».

100. Однако важно то, что перед лицом пандемии государства-члены не отказались от этих целей, а, наоборот, приняли решение усилить их достижение в рамках ответных мер и восстановления после пандемии. Повестка дня до 2030 года и Цели устойчивого развития по-прежнему надежно задают объединяющую перспективу, служа основой наших действий, нашего стремления принимать более действенные меры и восстановиться на более здоровой основе. В этой связи коллективная реакция Организации Объединенных Наций на пандемию была выстроена вокруг идеи работы в направлении «восстановления на более здоровой основе», изыскания новых возможностей реализации невыполненных обязательств, связанных с Целями устойчивого развития во всех их составляющих. Обсуждения на политическом форуме высокого уровня Экономического и Социального Совета 2020 года и на семьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи


Организации Объединенных Наций, в том числе на таких важных мероприятиях, как Саммит по финансированию достижения Целей устойчивого развития, продемонстрировали твердую решимость государств-членов сплотиться для достижения Целей — особенно по их экономической составляющей — ради преодоления кризиса, вызванного пандемией COVID-19. В этой связи мероприятия высокого уровня семьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи ознаменовали признание на высоком уровне мандата ЮНКТАД, признав тенденции и установки, которые привели к возникновению в экономике развивающегося мира ситуации, которую столь наглядно высветила пандемия.

101. Поэтому сегодня, когда общий прогресс намного отстает от того, что мы могли даже представить год назад, но Цели устойчивого развития более актуальны, чем когда-либо, программа работы, согласованная в Найроби, должна быть подтверждена в Бриджтауне. В результатах Бриджтауна также должны быть учтены уроки, извлеченные ЮНКТАД за последние четыре года решения трудных задач по их достижению.

102. Важнейшие уроки, извлеченные за последние четыре года решения трудных задач по достижению Целей устойчивого развития, заключаются в том, что масштабный политический проект, согласованный четыре года назад на четырнадцатой сессии Конференции и предполагающий создание трансформирующего производственного потенциала для всех, стал еще более актуальным средством трансформации на благо развивающихся стран. Этот проект необходимо подтвердить и усилить. Он также должен играть более заметную роль за пределами ЮНКТАД в более широкой системе развития Организации Объединенных Наций. Если создание трансформирующего производственного потенциала ради уменьшения глубоких трещин в мировой экономике сыграет еще более важную роль в международном сотрудничестве и многостороннем консенсусе, то перспективы достижения Повестки дня до 2030 года и ее трансформирующие устремления по окончании пандемии и даже после 2030 года станут более реальными.

Создание трансформирующего производственного потенциала для уменьшения глубоких трещин в мировой экономике ускорит выполнение Повестки дня устойчивого развития до 2030 года

103. ЮНКТАД способна оказать здесь особо ценную помощь путем выработки нового многостороннего консенсуса в отношении включающих всех подходов к изменяющейся структуре глобального производства, выработки нового консенсуса в отношении роли, которую торговля и развитие играют в преобразованиях, необходимых миру для решения проблемы изменения климата, а также выработки нового консенсуса в отношении бюджетного пространства в свете пандемии COVID-19. Эти новые пути торговли и развития, объединенные направляющей целью создания трансформирующего производственного потенциала, могут заложить основы более устойчивой многосторонности.



III. Определение новых путей торговли и развития после пандемии



104. Ряд трещин в мировой экономике и их отражение в усилении неравенства и разобщенности между финансовыми рынками и реальной экономикой в сочетании с ухудшением состояния окружающей среды и накопившимся отставанием в достижении Целей устойчивого развития означают, что пандемия COVID-19 вряд ли могла произойти в более неподходящий момент. Однако не обреченность на выстраивание политики, приспособливающейся к якобы неизменяемой глобальной системе, а конкретное формирование политикой процесса глобализации будет определять, станет ли интеграция развивающихся стран в мировую экономику плодотворной даже перед лицом пандемии.

105. Последствия для ЮНКТАД очевидны. Руководствуясь Найробийским маафикиано, ЮНКТАД должна поощрять проведение государствами политики, направленной на борьбу с нынешней глобальной рецессией при одновременном снижении уязвимости развивающихся стран для потенциальных будущих пандемий или других глобальных шоков, а также на внесение целенаправленного вклада в Повестку дня устойчивого развития до 2030 года.

106. Такая политика должна выходить за рамки повышения устойчивости к потенциальным шокам в будущем. Она должны носить более активный характер. Направленная на устранение недостатков глобализации, она должна способствовать плодотворной интеграции развивающихся стран в мировую экономику и способствовать поступательному прогрессу в создании трансформирующего производственного потенциала на основе благоприятных условий воспроизводства на всех уровнях³¹. Повестка дня до 2030 года поставила задачи, а Найробийский маафикиано предусмотрел конкретные действия.

107. В этой главе рассматривается направление движения к программе действий, ставящей эти цели. Для выработки этой программы действий предлагаются три основные темы: а) уменьшение неравенства и уязвимости благодаря использованию выгод для развития, полученных благодаря существующим и возникающим структурным изменениям для международного производства; б) создание богатства при соблюдении планетарных границ; в) расширение бюджетного пространства и доступа развивающихся стран к международной ликвидности для финансирования достижения Целей устойчивого развития и предотвращения того, чтобы кризис COVID-19 еще больше подорвал прогресс в реализации Повестки дня до 2030 года и стал причиной еще одного потерянного десятилетия для развивающихся стран.

³¹ Межстрановые данные индекса производственного потенциала ЮНКТАД показывают, что наименее развитые страны имеют самые низкие значения индекса, но другие развивающиеся страны также значительно отстают от показателей, достигнутых развитыми странами. Подробные данные и обсуждение см. UNCTAD, 2020b.

А. Содействие включающей всех структурной трансформации в условиях меняющейся глобализации

108. Пандемия COVID-19 сильно повлияла на уже происшедшие изменения в глобализации. Вялое восстановление после глобального финансово-экономического кризиса уже замедлило рост мировой торговли и уменьшило экспортные возможности развивающихся стран, а нарушение глобальных цепочек поставок в результате наводнений в Таиланде и землетрясения в Японии, происшедших в 2011 году, еще более усилило опасения по поводу совместимости глобализованного производства с императивами экологической устойчивости. Пандемия привела к дальнейшим изменениям в глобальных производственных системах и международных торгово-инвестиционных связях. Важный элемент этих изменений — связанные с пандемией сбои в цепочках поставок, которые вызвали нехватку средств индивидуальной защиты и дали фирмам, потребителям и правительствам новые подтверждения рисков высококонцентрированного и разнесенного производства и поставки важнейших товаров.

109. Данные о различиях в воздействии пандемии на цепочки поставок между отраслями и странами показывают, что цепочки поставок с большим числом звеньев пострадали больше, а более цифровизованные и автоматизированные цепочки поставок пострадали меньше³². Это также показывает, что производители пытаются снизить уязвимость парадигмы «точно в срок» в международном производстве, диверсифицируя базу поставщиков, приближая производство к себе и используя автоматизацию. Экологические и социальные стандарты, которые все больше влияют на устойчивость производства и больше поддаются контролю ближе к дому, служат дополнительным фактором в пользу «ближнего решоринга». Воздействие этих экономических сил на производство сочетается с усилением давления со стороны государства и общества с целью увеличения национальной или региональной автономии производственного потенциала, особенно в отношении производства основных (например, связанных со здравоохранением) товаров и услуг, и окажет долгосрочное влияние на географию мирового производства.

110. Желание повысить устойчивость цепочек поставок и автономию производственного потенциала, вероятно, будет способствовать тенденции снижения притока ПИИ в развивающиеся страны, ведущего к увеличению их базы

³² For further discussion, see Fu X, 2020, Digital transformation of global value chains and sustainable post-pandemic recovery, *Transnational Corporations*, 27 (2):157–166.

материального производства. Это может привести к сокращению цепочек поставок и уменьшению числа их звеньев и к более высокой географической концентрации добавленной стоимости.

111. Хотя изменения в структуре международного производства будут варьироваться в зависимости от отрасли и страны, можно ожидать, что они будут описываться следующими четырьмя траекториями³³:

- a) перераспределение производства в высокотехнологичных отраслях будет способствовать реиндустриализации развитых стран, но затруднит продвижение по традиционному пути индустриализации развивающихся стран и усилит их озабоченность по поводу преждевременной деиндустриализации;
- b) диверсификация базы поставщиков в высокоспециализированных и требующих интенсивных контактов производствах и услугах подразумевает рост значения нематериальных активов и деятельности на основе платформ, что может укрепить управление цепочками поставок и затруднить удержание стоимости развивающимися странами, особенно теми, которые не могут обеспечить качественной материальной и нематериальной цифровой инфраструктуры, наличие которой, вероятно, приобретет решающее значение для участия в цепочках поставок;
- c) регионализация цепочек поставок, означающая переход от специализации обрабатывающей промышленности на экспорте продукции узкой части всей производственной номенклатуры к расширению промышленной базы с более развитыми связями с отраслями-смежниками и потребителями, что, вероятно, будет отвечать интересам более крупных развивающихся стран со сформировавшейся производственной базой и обширной сетью отечественных поставщиков и рынков;
- d) репликация производственных площадок, например, на основе более широкого использования аддитивных технологий, приведет к частичной реорганизации разделения труда и еще больше повысит важность цифровой готовности для участия в международном производстве.

112. В совокупности эти траектории ведут к дальнейшему сокращению международных инвестиций, но для повышения устойчивости глобальных и региональных цепочек поставок за счет использования преимуществ автоматизации и цифровизации для уменьшения числа звеньев цепочек поставок и увеличения удельного веса нематериальных активов в производстве.

³³ Подробнее см. UNCTAD, 2020d.

113. Традиционные экспорториентированные стратегии индустриализации, основанные на преимуществах низких затрат на рабочую силу и предусматривающие развитие таких секторов, как швейная и обувная промышленность, с меньшей вероятностью будут затронуты такой трансформацией, по крайней мере пока автоматизация также не станет экономически эффективной в трудоемких секторах. Напротив, такая трансформация способна усложнить экономическую модернизацию с освоением более технологически сложных производств. Это будет особенно актуально для тех стран, которые не имеют необходимой базы цифровых знаний и сталкиваются с особыми проблемами при мобилизации финансовых средств, необходимых для требующего больших затрат наращивания производственного потенциала, необходимого для преобразования структуры их экономики в соответствии с изменением характера глобализации.

114. Эти проблемы усугубляются необходимостью реагировать на перспективы продолжительного периода медленного роста в развитых странах и связанные с этим менее обнадеживающие перспективы экспорта промышленной продукции из развивающихся стран. В то же время эти трансформации открывают новые возможности. Реализация этих новых возможностей в международном производстве потребует определенной степени перебалансирования стратегий развития в сторону усиления взаимосвязей между глобальным, региональным и внутренним спросом. В этой связи важную роль будут играть торговля и цифровизация.

Использование новых возможностей международного производства потребует перебалансирования стратегии развития между глобальным, региональным и внутренним спросом

115. Торговля во многом способствовала передаче нарушений на рынке, связанных с ограничительными мерами, по всему миру. Но торговля также будет иметь решающее значение для ответа на пандемию. Во-первых, торговля необходима для обеспечения быстрого распределения и равного доступа к вакцинам от COVID-19 по мере их появления. Она также будет нужна для более легкого и равного доступа к средствам индивидуальной защиты в будущем.

116. Торговля будет способствовать ускорению и усилению эффекта подъема экономики после прохождения нижней точки кризиса. В этой связи особенно полезными могут быть прочные региональные торговые связи, не в последнюю очередь потому, что обусловленная пандемией тенденция регионализации цепочек поставок также, вероятно, усилит уже имеющиеся региональные торговые отношения. Сетевой анализ показывает, что торговля всеми товарами и услугами во многом зависит от трех региональных центров поставок, сформировавшихся в Европе вокруг Германии, в Северной Америке вокруг Соединенных Штатов и в Азии вокруг Китая. Преобладание этих региональных связей особенно заметно в более наукоемких секторах, несмотря на возросшую роль Китая в промежуточных

производствах, связанных как с европейским, так и с североамериканским центрами.

117. С точки зрения политики это означает, что усиление тенденции повышения устойчивости цепочек поставок на основе сокращения и регионализации цепочек поставок усиливает более общие силы регионализации, связанные с политической средой, в которой делается упор на региональной интеграции. В Азиатско-Тихоокеанском регионе региональная торговая интеграция получила значительный импульс благодаря недавнему созданию всестороннего регионального экономического партнерства, которое охватывает 2,2 млрд человек и почти 30 % мировой торговли. Диверсификация баз поставщиков и регионализация цепочек поставок также могут способствовать развитию торговли в Африканской континентальной зоне свободной торговли. Чтобы воспользоваться этой возможностью, странам-участницам необходимо будет активизировать согласованные усилия по гармонизации своих торговых правил и мер таможенного контроля, а также по снижению тарифов и нетарифных барьеров и улучшению инфраструктуры и цифровой связи для снижения логистических затрат. Есть также веские основания для активизации усилий Африканской континентальной зоны свободной торговли по расширению участия отраслей наименее развитых стран в региональных цепочках создания стоимости, уменьшению уязвимости снабжения продуктами питания и товарами первой необходимости, а также повышению устойчивости экономики африканских стран к воздействию будущих пандемий и кризисов.

118. Что касается цифровизации, то цифровизация цепочек поставок поможет компаниям повысить прозрачность поставщиков, а также лучше понять новые потребительские привычки, связанные с покупками в Интернете и продолжительным пребыванием дома. Однако имеющиеся между странами различия в цифровых знаниях, возможностях и инфраструктуре означают, что не все страны имеют одинаковые условия для использования возможностей, связанных с изменением международной торговли и инвестиций, и что эти трансформации неизбежно приведут к дальнейшему усилению неравенства внутри стран и между ними.

119. Растущее значение цифровых технологий продемонстрировала их решающая роль в борьбе с пандемией. Цифровые технологии не только объединяют людей и позволяют им продолжать работать, ограничивая медицинский и экономический ущерб, но и помогают отслеживать распространение инфекции, а также принимать меры реагирования и адаптации со стороны государства, предприятий и домохозяйств, в том числе с помощью удаленной работы и обучения по Интернету. Цифровая связь также смягчила негативное влияние на доход, позволив перейти к электронной торговле в секторах розничной торговли и услуг. Многие из этих изменений в использовании цифровых технологий, вероятно, сохранятся после кризиса.

120. В то же время пандемия усилила актуальность преодоления цифрового разрыва, чтобы избежать еще большего углубления уже существующих экономических линий разлома из-за неразвитости цифровой инфраструктуры и связи. Например, в наименее развитых странах только каждый пятый человек пользуется Интернетом, а в большинстве развивающихся стран в настоящее время товары или услуги в Интернете покупают намного меньше 5 % населения. Отсутствие доступа к Интернету дома также ограничивает возможности подключения учащихся к Интернету при закрытии школ. Многие развивающиеся страны также не имеют всеобъемлющих и включающих национальных стратегий электронной торговли, что усугубляет отсутствие современной правовой базы, необходимой для повышения уверенности в покупках в Интернете³⁴.

121. Цифровизация также повышает возможности экспорта услуг и помогает стимулировать торговлю услугами, в том числе с помощью электронной торговли. Это поднимает более общий вопрос о том, может ли сектор услуг стать новым путем к развитию. Нематериальные активы и их передача через Интернет уже играли важную роль в мировой экономике до пандемии. В таких развивающихся странах, как Индия, Руанда и Филиппины, торговля услугами существенным образом способствует их экономическому развитию. Пандемия еще больше расширила такие возможности. Например, взлет вложений в удаленную работу и более возросшая готовность как работодателей, так и работников принять такие рабочие отношения способен расширить возможности удаленных сотрудников в бедных странах по выполнению простых функций по делопроизводству для фирм богатых стран, а также расширения торговли цифровыми услугами в целом.

122. Однако, хотя расширение торговли цифровыми услугами, несомненно, открывает новые возможности, их влияние на развитие не столь очевидно. Конкуренция за предоставление онлайн-услуг в глобальном масштабе может быстро перерасти в экономику разовых задач с гонкой вниз с точки зрения оплаты и условий труда и социальной защиты. Экспортируемые услуги, которые могут предоставляться низкоквалифицированными работниками, как правило, не дают большого роста производительности труда, в то время как услуги, требующие высокой квалификации работников, чаще всего позволяют реализовать их потенциал роста производительности труда, когда они служат вводимым ресурсом обрабатывающих производств. Это может означать, что услуги могут оказывать наибольшее влияние на развитие, когда они развиваются в сочетании с обрабатывающей промышленностью, а не вместо нее.

123. Кроме того, проблемы использования преимуществ цифровизации для развития возникают из-за тенденций монополизации. Важная особенность развития цифровой экономики — появление нескольких исключительно больших глобальных цифровых платформ, в основном в США, а также в Китае. Монополии платформ часто возникают тогда, когда бизнес-модель предприятий основана на их

³⁴ См. также UNCTAD, 2019b.

возможностях извлекать, контролировать и анализировать данные и пользоваться сетевыми эффектами, в силу которых ценность платформы тем выше, чем больше число ее пользователей. Из-за такого рода сетевых эффектов расширение деятельности конкурентов в том же сегменте рынка становится практически невозможным. Растущее значение нескольких крупных цифровых платформ в мировой экономике во время пандемии COVID-19 наглядно иллюстрируется их быстро растущими котировками на фондовом рынке, которые в период с марта по октябрь 2020 года значительно превышали показатели других компаний.

124. Доминирование нескольких крупных цифровых платформ также стало результатом различных антиконкурентных методов, которые глобальные цифровые платформы практиковали для укрепления своих позиций на рынке. Важной стратегией было приобретение существующих или потенциальных конкурентов. Другой — использование их больших массивов данных и усиление их посреднической роли для расширения в других секторах. Это достигалось, например, путем использования ими своей позиции платформы для покупателей и продавцов для получения рыночной информации для разработки собственных продуктов, предлагавшихся на приоритетной основе на своей платформе, часто в сочетании с алгоритмическим ценообразованием для их продажи по ценам ниже других поставщиков. Такое расширение также может быть результатом сговора между двумя цифровыми платформами, которые сотрудничают в определенных областях, чтобы исключить конкуренцию со стороны других фирм.

125. Сговор и антиконкурентная практика цифровых платформ создают новые проблемы для конкурентной и антимонопольной политики. Центр внимания этой политики все больше смещается от структуры рынка и поведения участников рынка к обеспечению максимального благосостояния потребителей, когда ущерб благосостоянию потребителей считается результатом неоправданно высоких цен. Однако в цифровой экономике потребители часто получают услуги в обмен на данные по нулевой номинальной цене, а платформы, как правило, ориентируются на стратегии увеличения масштаба и доли рынка.

126. Для борьбы с монополистическими тенденциями на динамичных цифровых рынках могут потребоваться новые инструменты конкуренции и опережающее регулирование доминирующих платформ. Ныне действующие законы различных юрисдикций часто предполагают долгие разбирательства и длительные процедуры, что негативно сказывается даже на строгих решениях, поскольку в таких условиях на момент их исполнения крупные технологические компании уже уничтожили своих реальных или потенциальных конкурентов. Это означает, что меры воздействия должны приниматься еще до того, как могут возникнуть проблемы конкуренции.

Борьба с монополистическими тенденциями на динамичных цифровых рынках требует новых инструментов конкуренции и опережающего регулирования доминирующих платформ

127. Одно из решений — более жесткое регулирование ограничительной деловой практики при строгом контроле и администрировании на международном уровне. Другой мерой усиления конкуренции стал бы более тщательный контроль вертикальной интеграции, в том числе путем включения детализации и масштаба затрагиваемых данных в число критериев контроля за слияниями. Еще один подход — принуждение фирм к реструктуризации, чтобы они не могли использовать свое господство в одной области для нанесения вреда конкурентам в других. Такое структурное разделение уменьшит доминирование на рынке и поможет развиваться более мелким конкурентам. Поглощения, предлагаемые доминирующей компанией, могли бы считаться антиконкурентными, пока не будет доказано обратное. Крупные компании, вызвавшие концентрацию рынка, также могут быть разукрупнены. Для этого их можно принудить к созданию совместных предприятий с определенными правилами большинства, предназначенными для предотвращения концентрации рынка. Упреждающие меры могут быть наиболее приемлемым вариантом для стран с зарождающейся цифровизацией экономики, включая многие развивающиеся страны.

В. | Создание богатства при соблюдении планетарных пределов

128. Как ни парадоксально, экономические нарушения, вызванные пандемией, потребовались для сокращения выбросов углекислого газа и улучшения качества воздуха, воды и почвы. Ожидается, что экономический спад, связанный с пандемией, приведет к снижению выбросов углекислого газа примерно на 7 % в этом году, причем наибольшее сокращение придется на транспорт. Это наибольшее снижение за весь послевоенный период. В то же время концентрация парниковых газов в атмосфере продолжает расти, и ожидается, что краткосрочное сокращение выбросов окажет незначительное долгосрочное воздействие на изменение климата³⁵. Череды связанных с климатом стихийных бедствий в 2020 году, таких как лесные пожары в Австралии и Соединенных Штатах, рекордная жара в северо-восточной Сибири, которая ускорила таяние вечной мерзлоты, а также постоянно увеличивающееся число и интенсивность штормов, наводнений и засух, также должны служить напоминанием о том, что климатический кризис никуда не делся. Мы должны использовать это десятилетие действий для глубокого обезуглероживания, необходимого для предотвращения катастрофического глобального потепления.

³⁵ United Nations Environmental Programme, 2020, *Emissions Gap Report 2020*, Nairobi.

129. Обезуглероживание можно лучше всего понять как процесс глобальных структурных изменений, требующий согласованных усилий по созданию трансформирующего производственного потенциала, необходимого для его достижения. Это означает, что экономика переходит от углеродоемких моделей производства и потребления к моделям, более благоприятным для климата. Этот процесс может привести к немедленным потерям и издержкам для многих на микроэкономическом уровне.

Обезуглероживание — процесс глобальных структурных сдвигов, требующий согласованных усилий по созданию трансформирующего производственного потенциала, необходимого для его достижения

Но если смотреть с макроэкономической точки зрения, то со временем переход к менее углеродоемкой экономике откроет новые экономические возможности и, вероятно, будет способствовать росту во многих странах. Общественное признание перехода к низкоуглеродным решениям, вероятно, будет шире, если трансформация будет идти рука об руку с мерами, которые помогают разработать экологичные альтернативы.

130. Меры реагирования на пандемию COVID-19 дают идеальную возможность использовать меры стимулирования и восстановления для ускорения структурных изменений в направлении низкоуглеродной экономики. Использование этой возможности требует дополнительных государственных инвестиций в отрасли и инфраструктуру, способствующие предотвращению изменения климата, а также мер, содействующих получению благоприятных для климата технологий, а также капитальных и потребительских товаров. Это ставит вопрос об общей цели и правильных мерах по продвижению к более экологичному миру.

131. Изменение климата часто считают неостановимым экзогенным процессом. Возникающее в результате чувство уязвимости предполагает, что единственный возможный ответ — это повышение устойчивости к внешним воздействиям, чтобы развивающийся климатический кризис не слишком повлиял на нашу экономику и общество. Такая реакция может показаться естественной. Страны, в наибольшей степени затронутые изменением климата, и не в последнюю очередь малые островные развивающиеся государства, — это те, которые меньше всего способствовали глобальному потеплению, поэтому любая проактивная политика с их стороны мало что даст для решения проблемы изменения климата. В то же время отсутствует всеобъемлющий и скоординированный на многосторонней основе глобальный ответ на эту кардинальную глобальную проблему. Хотя Парижское соглашение, наметившее основу действий по борьбе с изменением климата, стало результатом многостороннего процесса, оно не устанавливает строгих обязательств, а добровольные цели, которые загрязняющие страны принимают для сокращения выбросов, часто по-прежнему имеют ярко выраженный национальный оттенок, не учитывая всех масштабов глобальных целей.

132. Экономические аргументы подкрепляют эту реакцию. Уменьшение загрязнения одновременно со снижением экономической активности, связанным

с пандемией, может дать аргумент тем, кто утверждает, что исторически рост связан с увеличением выбросов углерода и что экономический рост не совместим с предотвращением изменения климата, поскольку экологические пределы Земли исключают копирования во всем мире моделей производства и потребления развитых стран. Вместо этого, отдавая приоритет краткосрочному росту сегодня, можно использовать полученный доход для сокращения загрязнения завтра. Это же могло бы еще больше повысить экономическую активность за счет привлечения отраслей-загрязнителей из стран с более строгими экологическими стандартами и нормами. Краткосрочное влияние борьбы с изменением климата на динамику роста может быть особенно неблагоприятным для стран с крупными отраслями по производству ископаемого топлива, поскольку столь необходимые меры политики по сокращению выбросов в соответствии с Парижским соглашением неизбежно снизят спрос на него. Такая политика также увеличит риск того, что предприятия по разведке/добыче/переработке и другая инфраструктура, которые обычно имеют долгосрочные горизонты окупаемости оборудования, станут ненужными и не смогут приносить прибыль.

133. Технологические пути к более экологичной экономике остаются крайне неопределенными, и развивающиеся страны могут не иметь необходимых квалифицированных кадров и возможностей принять на себя высокую стоимость новаторских технологий. Принятие на себя невозвратных затрат на разработку экологичных технологических решений другими также может быть одним из способов заставить страны, которые первыми провели индустриализацию, погасить свой исторический долг за прошлое загрязнение. Обоснованность этого аргумента подкрепляет ухудшение состояния государственных финансов в связи с пандемией, из-за которого развивающимся странам становится особенно сложно финансировать восстановление и в то же время вкладывать критически важные инвестиции, необходимые для того, чтобы встать на путь экологически более устойчивого развития.

134. Тем не менее эти аргументы игнорируют опыт многих развитых и развивающихся стран, показывающий, что сокращение выбросов углерода и достижение целей развития могут быть совместимы. Такая совместимость тем более успешна, чем больше отдача продолжающейся технологической модернизации и структурных сдвигов в направлении низкоуглеродного производства и потребления перевешивает возросшие экологические последствия экономического роста. В этом случае нет противоречия между экономическими и экологическими целями Повестки дня до 2030 года. Создание трансформирующего производственного потенциала — сердцевина предотвращения изменения климата, а не его антипод.

135. Сочетание экономического роста и структурной трансформации в направлении низкоуглеродной экономики — это проблема для всех стран. Но есть обнадеживающие свидетельства на более высокой краткосрочной прибыли на доллар, потраченный на зеленые бюджетные стимулы, по сравнению

с традиционными бюджетными стимулами³⁶. А зеленые проекты могут создавать больше рабочих мест, поскольку растущие низкоуглеродные сектора, такие как энергетика на возобновляемых источниках, переоборудование зданий, производство электромобилей и сектор услуг, обычно имеют более высокую трудоемкость производства, чем сокращающиеся высокоуглеродные сектора, такие как энергетика на ископаемом топливе, транспорт и тяжелое машиностроение³⁷.

136. Страны, позже вставшие на путь развития, могут иметь некоторые преимущества при переходе к низкоуглеродной экономике. Использование возобновляемых источников энергии на ранних этапах процесса развития позволяет обойтись без создания инфраструктуры с ее привязкой к углеродоемким источникам энергии и высоких затрат на ее замену. Политика структурных сдвигов и политика снижения выбросов углерода поддерживают друг друга и снижают риск технологической привязки, особенно там, где низкоуглеродные решения предоставляют возможность несложной модернизации и обеспечивают интероперабельность существующих систем. Своевременное внедрение низкоуглеродных решений открывает возможности увеличения основных фондов в электроэнергетике, на транспорте, в строительстве и промышленности, что может предоставить и быстро умножить преимущества в международном производстве, ориентированном на новые и растущие рынки, на которых требуется соблюдение высоких стандартов или потребители готовы платить за повышенную экологичность.

137. Однако ввиду трещин в нынешней глобальной экономике общая цель не может заключаться лишь в ускорении экономического роста и структурной трансформации при соблюдении планетарных границ путем создания таких стимулов, которые бы учитывали экологические издержки и направляли экономику и общество на низкоуглеродный путь. Она существенно сложнее и должна включать справедливость и всеохватность, а также доступность экологических товаров, технологий и услуг для значительной части населения и возможность работников секторов, которые будут постепенно сворачиваться, иметь перспективы в других секторах.

138. Определение цены выбросов в форме налогов или систем торговли выбросами и, таким образом, изменение структуры стимулов для производителей и потребителей, по-видимому, необходимо для запуска процесса создания низкоуглеродной экономики. Помимо непосредственного воздействия на структуру стимулов, доходы, полученные от постепенного отказа от субсидий на ископаемое топливо и введения цен на выбросы углерода, могут быть потрачены на поддержку доходов и создание

Предназначение части мер стимулирования, связанных с пандемией, для поддержки зеленых инвестиций способно ускорить развитие энергетики на возобновляемых источниках, экологичного транспорта и энергоэффективного строительства

³⁶ UNCTAD, 2019a.

³⁷ International Monetary Fund, 2020, *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, Washington, D.C. (October).

рабочих мест. Нынешние низкие цены на нефть повышают реалистичность этого политического курса. Но такие меры должны подкрепляться адресной поддержкой доходов, поскольку наименее обеспеченные группы общества часто тратят большую часть своего дохода на энергию и в непропорционально большой степени зависят от производства и транспорта с высокой углеродоемкостью. Изменения в структуре стимулов также должны подкрепляться мерами на стороне предложения. В дополнение к мерам по развитию инноваций, таким как обеспечение более благоприятных для климата прав интеллектуальной собственности и патентной защиты, установление стандартов играет важную роль в продвижении такой структурной трансформации, которая больше уважает характер целей по снижению выбросов углерода как общественного блага. В этой связи предназначение части мер стимулирования, связанных с пандемией, для поддержки зеленых инвестиций способно значительно ускорить развитие энергетики на возобновляемых источниках, экологичного транспорта и энергоэффективного строительства.

139. Также необходимы «синие» механизмы восстановления и поддержки для содействия малым островным развивающимся государствам и наименее развитым странам. Необходимы срочные меры по совершенствованию рыбохозяйственной деятельности и защите связанных экосистем при одновременной защите трудовых прав и прав человека тружеников моря и ограждении благосостояния и продовольственной безопасности миллионов людей. Прибрежному и морскому туризму потребуются инновационные решения для интеграции функций здравоохранения и обеспечения безопасности как туристов, так и местных жителей, а также для увязки экотуризма с наследием, услугами по восстановлению и ответственным рыбным хозяйством. Улучшенная прослеживаемость и соблюдение санитарных мер применительно к морской продукции обеспечит устойчивый прибрежный и морской экотуризм.

140. Финансовые инструменты, учитывающие климатические проблемы, могут облегчить эти процессы. Несмотря на то, что в последние годы доступность климатического финансирования возросла, оно намного отстает от обещания мобилизовывать 100 млрд долл. в год к 2020 году согласно договоренности, достигнутой на пятнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в Копенгагене. Оценки за 2018 год — последний год, за который имеются данные, — указывают на глобальный объем климатического финансирования в размере 79 млрд долл., включая двустороннее и многостороннее межгосударственное финансирование (со стороны развитых стран), официально поддерживаемые экспортные кредиты и привлеченное частное финансирование³⁸. Из этой суммы в 2018 году на межгосударственное климатическое финансирование приходилось 62 млрд долл., что близко к намеченной цели 67 млрд долл. в 2020 году, но кризис COVID-19 и

³⁸ Organization for Economic Cooperation and Development, 2019, *Climate Finance Provided and Mobilized by Developed Countries in 2013–2018*, OECD Publishing, Paris.

его последствия, возможно, повлияли на возможности некоторых развитых стран и далее предоставлять и привлекать климатическое финансирование.

141. Одним из способов увеличить финансирование борьбы с изменением климата может быть пересмотр нынешних критериев, используемых для распределения официальной помощи развитию и льготного кредитования, чтобы те включали, помимо дохода на душу населения, еще и экологические соображения. Чтобы соображения устойчивости долга не сдерживали действия по борьбе с изменением климата, можно было бы рассмотреть возможность более системного использования облигаций, учитывающих платежеспособность государств, и использования положений о стихийных бедствиях, позволяющих приостанавливать выплату в обслуживание долга. Увеличение доступности финансирования от государственных банков развития также может иметь большое значение для того, чтобы экономический подъем шел рука об руку с устойчивым развитием, с учетом государственных мандатов, крупных портфелей коллективных инвестиций и противочиклической роли этих учреждений.

С. | Расширение бюджетного пространства развивающихся стран и их доступа к международной ликвидности

142. Продвижение по пути устойчивой и включающей всех структурной трансформации в меняющихся условиях международного производства требует достаточного бюджетного пространства и доступа к международной ликвидности. Для развивающихся стран особо важно уменьшение бюджетных ограничений, поскольку их бюджетное пространство обычно меньше, чем у большинства развитых стран. Нехватка бюджетных доходов не только ограничивала закупку основных лекарств и медицинского оборудования для проведения тестирования и сдерживания распространения пандемии COVID-19 среди населения. Она также затруднила реагирование государства на непосредственные экономические последствия кризиса, крайне ограничив возможности прямой поддержки людей и предприятий, экономическая активность которых была парализована. Нам необходимо добиться того, чтобы бюджетные ограничения не препятствовали также финансовой политике, обеспечивающей экономический подъем и создание трансформирующего производственного потенциала в период после пандемии.

Для развивающихся стран важно уменьшение бюджетных ограничений, поскольку их бюджетное пространство меньше, чем у большинства развитых стран

143. В этой связи важную роль играет политика в развитых странах. Ориентированная на спрос стратегия полной занятости, основанная на большем упоре на налогово-бюджетную, а не на денежно-кредитную политику, способна создать глобальную экономическую среду, способствующую росту, что приведет к увеличению экспортных доходов развивающихся стран. Такая стратегия также поможет восстановить доходы от туризма и денежных переводов работников на уровне до пандемии.

144. Но поскольку развивающиеся страны столкнутся с краткосрочным дефицитом расходов в размере 2–3 трлн долл., необходима значительно более масштабная международная поддержка. Один из вопросов связан с совместными усилиями развитых и развивающихся стран по выделению дополнительных ресурсов на возвращение украденных активов и на вложения в информационную инфраструктуру и прозрачность, что необходимо для сокращения НФП, связанных с торговлей. Другой вопрос касается повышения собираемости налогов. Чтобы дополнить усилия по мобилизации внутренних ресурсов, необходимо достичь международного соглашения о пресечении уклонения от уплаты налогов богатыми людьми и о сдерживании НФП путем реформирования международных норм корпоративного налогообложения и практики многонациональных предприятий, чтобы развивающиеся страны получали свою справедливую долю прибыли корпораций. Любое такое соглашение должно учитывать озабоченности и правоприменительные возможности развивающихся стран. Такие соглашения также должны обеспечивать многосторонние решения по налогообложению цифровой экономики. Их отсутствие может привести к дальнейшему расцвету односторонних действий в виде налогов на цифровые услуги с возможным дальнейшим усилением торговых трений между ведущими развитыми странами.

145. Самый действенный способ расширения доступа развивающихся стран к международной ликвидности — использование всех элементов архитектуры финансирования развития и повышение эффективности ее работы как системы. Международный валютный фонд, который находится в центре глобальной системы финансовой безопасности, продемонстрировал быструю реакцию. Он предоставил своевременное чрезвычайное кредитование более чем 80 странам, временно

Расширение доступа развивающихся стран к международной ликвидности требует использования всех элементов архитектуры финансирования развития и повышения эффективности ее работы как системы

увеличил годовые лимиты на общий доступ к ресурсам Фонда для стран-членов и продлил повышение лимитов на доступ к его механизмам оказания чрезвычайной помощи. В то же время, по сравнению с прошлой практикой, подавляющее большинство этих положений предусматривает более мягкие условия бюджетной экономии или вообще не предусматривает их. Всемирный банк и региональные банки развития также показали оперативную реакцию и предоставили больше финансовых ресурсов. Тем не менее относительно небольшой масштаб этих

ответных мер еще раз демонстрирует безотлагательную необходимость обеспечения адекватными ресурсами Международного валютного фонда, в том числе путем завершения шестнадцатого общего пересмотра квот и проведения давно назревших реформ управления, а также уменьшения ограничений возможностей кредитования со стороны многосторонних банков развития.

146. Ограниченный размер дополнительной ликвидности, выделенной в связи с пандемией, указывает на то, что в будущем ее потребуется гораздо больше. Важный вариант — распределение СДР. Оно перекликалось бы с распределением 183 млрд СДР, или почти 90 % совокупной суммы распределенных СДР, в 2009 году в ответ на глобальный финансово-экономический кризис. Дополнительное выделение примерно 500–600 млрд долл. может быть достигнуто относительно легко, поскольку в некоторых крупных развитых странах для этого не потребуется одобрения парламента. Вместе с механизмом, позволяющим направлять неиспользованные СДР уязвимым странам, такое новое распределение обеспечит, чтобы основная часть распределения СДР принесла пользу развивающимся странам. Другой вариант — более эффективное включение развивающихся стран в соглашения о валютных свопах и механизмы обратной покупки, созданные ведущими центральными банками.

147. Увеличение льготного финансирования за счет расширения официальной помощи развитию также позволило бы увеличить бюджетное пространство и доступ к международной ликвидности, особенно для стран с низким доходом, которые располагают ограниченным доступом к другим источникам внешнего финансирования и не имеют развитого внутреннего финансового рынка. За десять лет, прошедших после глобального финансово-экономического кризиса, развивающиеся страны могли бы дополнительно получить 2 трлн долл., если бы члены Комитета содействия развитию достигли целевого показателя официальной помощи развитию в 0,7 % (мирового национального дохода). Настало время, чтобы страны-доноры наконец выполнили свое коллективное обязательство и предоставили развивающимся странам официальную помощь развитию в полном объеме и без каких-либо условий.

148. Для того чтобы глобальная сеть финансовой безопасности работала как система, важно также предусмотреть структурированную основу регулирования долга, способную помочь странам в достижении его устойчивости. Инициатива по приостановлению обслуживания долга Группы 20 предусматривает возможность приостановления 73 странами погашения долга «официального сектора» или межправительственной задолженности, но дала передышку лишь 43 странам, которые присоединились к ней. Потребуются дальнейшие меры, такие как продление срока действия инициативы и увеличение числа стран, для которых

она открыта, а также переход от моратория на погашение долга к облегчению долгового бремени в необходимых случаях. Многосторонние кредиторы, особенно частные кредиторы, должны взять на себя глобальную социальную ответственность за разделение бремени облегчения долгового дистресса. Суверенные решения об изыскании возможности снижения долгового бремени сопряжены с риском понижения кредитных рейтингов. Создание глобального органа по вопросам долга могло бы помочь в координации и облегчении реструктуризации долга, а независимое рейтинговое агентство стало бы еще одной важной мерой, способствующей справедливым, реальным и своевременным решениям по суверенному долгу³⁹.

149. Необходимы также более действенные меры по предотвращению притока в развивающиеся страны дешевых денег в результате поиска более высокой доходности. Важную роль здесь может сыграть контроль за движением капитала, осуществляемый с обеих сторон, т. е. в развитых и развивающихся странах. Международный валютный фонд изменил свои рекомендации по ограничению потоков капитала и переходит к большей терпимости к ограничениям в конкретных случаях. Однако для того, чтобы он был действительно эффективным, контроль за движением капитала, возможно, потребует включить в обычный инструментарий государственной политики⁴⁰.

150. Долгий путь к преодолению линий разлома, возникших до пандемии, достижению устойчивого экономического подъема после пандемии, использованию положительных результатов структурных сдвигов в международном производстве на благо развития и продвижению по пути устойчивого развития к реализации Повестки дня на период до 2030 года усеян множеством проблем. Нам необходимо уменьшить глубокое неравенство и устранить давние препятствия для создания рабочих мест и увеличения инвестиций в трансформирующий производственный потенциал, решая при этом проблемы цифровизации и изменения климата и другие экологические проблемы. Отсутствие прогресса на любом из этих направлений чревато риском не только еще одного потерянного десятилетия для развивающихся стран, но и того, что будущим поколениям достанется деградировавшая планета. Достаточная, своевременная и эффективная внешняя помощь будет иметь решающее значение для развивающихся стран, дополняя их уменьшившиеся внутренние ресурсы. Реальное многостороннее сотрудничество как никогда важно для определения контуров нашего общего будущего.

³⁹ Подробнее см. Организация Объединенных Наций, 2020, Приемлемость внешнего долга и развитие, A/75/281, Нью-Йорк, 30 июля.

⁴⁰ UNCTAD, 2019a.



IV.

• Более устойчивый многосторонний
подход к торговле и развитию
после 2030 года



151. Интеграция в мировую экономику не ограничивается устранением барьеров для перемещения товаров, услуг, капитала, рабочей силы и технологий через границы, но распространяется на интеграцию в системы и институты международного экономического управления. Эти системы и институты должны решать проблемы управления, которые возникают, когда регулятивная достигаемость институтов данной страны ограничена

Новая задача, стоящая перед многосторонностью, — это примирение вновь подтвержденной роли государства с управлением «лучшей глобализацией»

ее государственными границами, в то время как силы, вызванные к жизни глобализацией и растущей интеграцией, преодолевают такие границы и могут ограничивать достижение целей внутренней политики. С этой точки зрения глобализация подразумевает эрозию национального суверенитета. Напротив, нынешнюю негативную реакцию на глобализацию можно рассматривать как подтверждение роли национального государства. Новая задача, стоящая перед многосторонностью в будущем, должна заключаться в том, чтобы примирить вновь подтвержденную роль государства с управлением «лучшей глобализацией», а также найти новые области консенсуса по вопросам, к которым многие страны имеют общий подход, таким как необходимость создания трансформирующего производственного потенциала.

152. Многосторонность — это механизм, позволяющий странам решать такие проблемы управления путем добровольного ограничения суверенитета на взаимной основе и регулирования взаимодействия между различными национальными системами. Полученная в результате форма взаимоотношений позволяет вырабатывать, реализовывать и обеспечивать соблюдение взаимно согласованных многосторонних правил и норм. Таким образом, многосторонность существенно отличается от механизмов, которые определяются исключительно экономическим национализмом. В рамках многосторонности существует серьезное противоречие между стремлением отдельных государств к экономическому самоопределению и многосторонними ограничениями на действия отдельных государств. Даже в условиях многосторонности мощные страны все еще могут пытаться добиться уступок с помощью односторонних мер и уменьшить разногласия между государствами путем утверждения единой всемогущей экономической и правовой структуры.

153. Трудность, с которой многосторонний подход сталкивается в экономической сфере, заключается в том, что в юридическом плане многосторонние правила и нормы могут быть в равной степени обязательными для всех участников, но в экономическом плане они могут иметь крен, препятствующий учету требований тех стран, которые в силу своих сравнительных преимуществ и структуры производства имеют меньше возможностей получения пользы от имеющихся у них вариантов с использованием международных систем. Эту трудность можно преодолеть, предоставив этим странам либо возможность ссылаться на конкретные защитные положения или исключения, либо особый и дифференцированный режим. Другая трудность заключается в том, что некоторые участники могут чувствовать себя все более ущемленными из-за характера применения согласованных на

многосторонней основе правил или из-за изменений экономических условий, в силу которых страны уже не имеют той степени свободы, которую правила предоставляли им тогда, когда они были разработаны. Третья трудность заключается в том, что многосторонние правила и нормы могут быть недостаточно всеобъемлющими по своему охвату и не учитывать должным образом интересы некоторых стран, например в таких областях, как финансы, мобильность рабочей силы и корпоративное налогообложение. В результате ощущение чрезмерности правил и ограничений в одних областях при их отсутствии в других может стать решающим фактором подрыва консенсуса в основе многосторонности.

154. Что касается торговли, то 25 лет назад итоги Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров расширили сферу применения многосторонних правил, ставшие включать нормы, которые прямо затрагивают внутреннюю политику. К ним относятся инструменты политики, которые широко использовались, когда ныне зрелые или новые индустриальные страны начали индустриализацию, позволившую им достичь своего нынешнего уровня развития. Правила ВТО также ограничили значительные возможности, которые предыдущее Генеральное соглашение о тарифах и торговле предоставляло странам в плане пользования исключениями из тех или иных правил. Вместо этого согласованные правила стали обязательными для всех членов ВТО и стали предметом обязывающих процедур урегулирования споров.

155. Основанный на правилах многосторонний торговый режим, регулируемый ВТО, отвечает интересам развивающихся стран уменьшая возможности нажима со стороны мощных стран в торговых переговорах и отношениях. Тем не менее охват правил, темы, выбранные для переговоров, и характер выполнения принятых решений не всегда могут способствовать ускорению создания трансформирующего производственного потенциала, необходимого для преодоления развивающимися странами своего отставания. Например, раунд многосторонних торговых переговоров, начатый в Дохе в 2001 году, обычно называемый Дохийской повесткой дня развития, был призван особо учесть устремления развивающихся стран в области торговли и развития. Однако эта повестка дня остается незавершенной. Возможно, она была заморожена в силу пункта 30 декларации министров Десятой министерской конференции ВТО, где признается, что «многие члены подтверждают Дохийскую повестку дня развития, а также декларации и решения, принятые в Дохе и на конференциях министров, состоявшихся с тех пор, и подтверждают свою полную приверженность завершению ДПР [Дохийской повестки дня развития] на этой основе», в то время как «другие члены не подтвердили дохийских мандатов, считая, что для достижения значимых результатов на многосторонних переговорах необходимы новые подходы».

156. Различия во мнениях в отношении того, как вести дальнейшие многосторонние торговые переговоры, также способствовали обращению к двусторонним и региональным торговым соглашениям, что, как упоминалось выше, тесно связано с распространением глобальных цепочек создания стоимости. В сочетании с тенденцией поддержки плюрилатеральных переговоров в рамках

ВТО это привело к тому, что многосторонний режим торговли стал все более раздробленным. Более того, усиление односторонности в глобальной торговой политике привело к усилению давления на механизм урегулирования споров ВТО, который широко воспринимается как краеугольный камень многосторонней торговой системы, основанной на правилах. Его Апелляционный орган оказался парализован в декабре 2019 года из-за разногласий среди членов ВТО по поводу выбора новых членов Апелляционного органа, а также озабоченностей в связи со сроками завершения Апелляционным органом своих разбирательств и мнения о судебном активизме Апелляционного органа. Кроме того, принцип особого и дифференцированного режима развивающихся стран все чаще подвергается сомнению, поскольку их значение в мировом производстве и торговле быстро растет. Ожидается, что периодичность и серьезность торговых споров возрастут, если эти проблемы многостороннего торгового режима не будут решены удовлетворительным для всех сторон образом.

157. Эти трещины в многостороннем торговом режиме приобрели особое значение с обострением трений между Китаем и Соединенными Штатами и введением односторонних, потенциально несовместимых с ВТО тарифов и других препятствий для торговых и инвестиционных потоков. Соглашение между Китаем и Соединенными Штатами в декабре 2019 года дало временную передышку, но оно оставляет ранее повышенные тарифы, что ставит под сомнение принцип наибольшего благоприятствования, лежащий в основе многостороннего торгового режима, а численные параметры предполагаемого расширения торговли указывают на возвращение к двустороннему регулированию торговли. Кризис COVID-19 способен еще больше обострить трения и усилить сегментированность и поляризацию международных торговых отношений с очевидными негативными последствиями для многих стран.

158. В ближайшее время окончательное преодоление торговых трений маловероятно. Наоборот, есть риск того, что торговые трения могут продолжиться или даже усилиться, включая ужесточение торговых ограничений между другими странами. Они могут оказать влияние не только на вовлеченные стороны, затронув также как по прямым, так и по косвенным каналам другие страны мира. Это может создать риск того, что широкое распространение получит регулирование торговли на основе двусторонних торговых соглашений. С другой стороны, скорейшее устранение торговых трений между Соединенными Штатами и Китаем несколько повысило бы вялую конъюнктуру глобального спроса, торговли и инвестиций, вызванную пандемией COVID-19.

159. Торговые трения между Китаем и Соединенными Штатами создают более масштабные проблемы для многосторонности. Это связано не только с тем, что они возникли между двумя крупнейшими экономиками мира, но и с тем, что речь идет о старой глобальной державе, Соединенных Штатах, и новой глобальной державе, Китае,

Раскол мировой экономики на две отдельные экономические сферы может иметь серьезные неблагоприятные последствия

имеющих разные экономические, социальные и политические системы. Некоторые наблюдатели утверждают, что такие созвездия сталкиваются с так называемой ловушкой Фукидида, названной по имени греческого историка, который утверждал, что Пелопоннесская война была вызвана ростом афинской мощи и страхом, который это вызвало в Спарте, — или идеей, что, по мере наращивания Китаем своей экономической, технологической и геополитической мощи по отношению к Соединенным Штатам, эти две страны обречены встать на путь конфронтации, ведущий к войне⁴¹.

160. Хотя риск попадания в ловушку Фукидида может быть небольшим, нынешние торговые трения способны привести к длительной конфронтации, напоминающей конфронтацию между Соединенными Штатами и Советским Союзом во время «холодной войны». Вслед за этим «расстыковка» и раскол мировой экономики на две отдельные экономические сферы с центром в Соединенных Штатах и Китае будут иметь серьезные неблагоприятные последствия по нескольким причинам. Во-первых, в отличие от Советского Союза во время «холодной войны», сегодняшний Китай глубоко интегрирован в мировую экономику, а глобальные цепочки создания стоимости переплели экономики Китая и Соединенных Штатов. Расстыковка вызовет еще больший распад этих механизмов и потребует крупномасштабной перестройки глобальных торговых связей. Кроме того, Китай имеет большие авуары казначейских облигаций Соединенных Штатов. Их резкий сброс по любой причине может привести к резкому скачку доходности казначейских облигаций Соединенных Штатов и, возможно, к дальнейшему замедлению экономического роста в них. Более того, мировая торговля по-прежнему в непропорционально большой степени ведется в долларах, а внешний долг многих развивающихся стран выражен исключительно в долларах. Это означает, что любые колебания курса доллара в результате торгового спора могут вызвать цепную реакцию в масштабах всей мировой экономики.

161. Во-вторых, что связано с предыдущим, другие страны, как развитые, так и развивающиеся, имеют экономические связи как с Китаем, так и с Соединенными Штатами, и будут вынуждены выбирать свой лагерь, возможно, отличающийся другими правилами и стандартами, а их суверенитет станет разменной монетой и будет ограничен из-за необходимости выбора между безопасностью и экономическими интересами. В-третьих, и Китай, и Соединенные Штаты играют важную роль в решении множества неэкономических глобальных проблем, таких как изменение климата и пандемия, которые требуют совместных усилий.

162. Чтобы избежать ненужной расстыковки, важно признать, что на данном этапе крупные страны, похоже, не имеют намерения или возможности вносить адекватный односторонний вклад в обеспечение глобальных общественных благ. Они не хотят добровольно отказываться от суверенитета и идти на уступки в рамках многосторонних соглашений. Чтобы это не привело к дефициту предложения глобальных общественных благ, включая многосторонние правила и нормы, а также к игнорированию законных интересов других стран, необходимо пересмотреть

⁴¹ Allison G., 2017, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Boston, New York: Houghton Mifflin Harcourt.

набор правил и стандартов, которые связывают обе страны, но в то же время гарантировать их национальный суверенитет и собственный выбор. В более общем плане это означало бы восприятие многосторонности как механизма, с помощью которого глобализация и национальное государство не соперничают, а взаимно усиливают друг друга.

163. Хотя никто не говорит об уходе от нашего взаимозависимого мира, перед странами любого уровня развития стоит неотложная задача совершенствования регулирования взаимозависимости для преодоления страхов и восстановления доверия. Одним из важных следствий признания этого могло бы стать рассмотрение того, что делать с силами глобализации, которые способствовали неравенству и уязвимости и не охватываются, или не охватываются в необходимой степени, многосторонними процессами и процедурами. Это касалось бы как давних, так и новых проблем. Сферы, в которых сохраняются давние проблемы, — это, в частности, беспрецедентно высокий глобальный долг, неустойчивые и часто вредные международные потоки краткосрочного капитала, а также уклонение от уплаты налогов и уход от них. Эти области включают и такие вопросы, как возможности совершенствования сотрудничества между старыми и новыми институтами, которые предоставляют финансирование в целях развития, позволяющего максимально увеличить финансирование создания трансформирующего производственного потенциала. Возрождение многосторонности в этом направлении позволит не только преодолеть нынешние дилеммы, с которыми сталкиваются многосторонние торговые отношения, но и откроют более общий путь вперед на благо всех.

Возрождение доверия к многосторонности требует рассмотрения того, что делать с силами глобализации, которые способствовали неравенству и уязвимости

164. Кризис COVID-19 стал новой проблемой, которая может потребовать коррекции действующих многосторонних правил, чтобы они более адекватно отражали требования мира, противостоящего пандемиям, таким как COVID-19. Производство, торговля и инвестиции — основа наших экономических систем — требуют здоровья и безопасности людей. В таком мире могут потребоваться правила и нормы, которые управляют глобализацией, в большей степени служащей благу людей, в том числе для предотвращения таких шоков, как COVID-19, способных остановить прогресс в реализации Повестки дня устойчивого развития до 2030 года. Такая коррекция даст таким организациям, как Всемирная организация здравоохранения, более важную роль в управлении глобализацией. Она могла бы учесть особенности пандемии COVID-19 и эпидемий последних 20 лет, таких как тяжелый острый респираторный синдром (ТОРС), ближневосточный респираторный синдром (БВРС) и лихорадка Эбола. Это означало бы уделение повышенного внимания международным нормам, касающимся систем здравоохранения, которые могут справиться с огромным скачком нагрузки, и касающимся данных с мест о распространении болезней и иммунитете населения, а также нормам в отношении того, как экономические

последствия массовой социальной изоляции могут быть отражены в политических решениях. При управлении глобализацией такое международное регулирование также должно лучше отражать экологические проблемы, поскольку пандемия COVID-19 показала, что защита окружающей среды стала важным аспектом здравоохранения. Прекращение вырубки лесов и других форм разрушения среды обитания уменьшит распространение переносчиков новых опасных для людей зоонозных вирусов.

165. Что касается аспекта глобализации, связанного с торговлей и развитием, то здесь один из необходимых шагов — сведение к минимуму негативного воздействия тарифов и других препятствий для торговли медицинскими и фармацевтическими товарами первой необходимости на возможности реагирования на проблемы здравоохранения в масштабах государств или всего мира, например на основе большей диверсификации цепочек поставок и увеличения стратегических запасов. «Мирная оговорка» в отношении дел в ВТО и о защите инвестиций, связанных с COVID-19, позволит странам быстро вводить и применять чрезвычайные меры для преодоления препятствий, связанных с интеллектуальной собственностью, данными и информацией, для осуществления мер здравоохранения, связанных с COVID-19, при постоянном прекращении во всех соответствующих третейских судах производства по жалобам на меры государств, принятые в связи с COVID-19. Она создаст необходимое политическое пространство, способствующее усилиям по восстановлению. Другой мерой, конкретно касающейся наименее развитых стран, могло бы стать выполнение обязательств об освобождении от пошлин и квот при прозрачности правил происхождения.

166. Дальнейшие шаги могут распространяться на возможности гибкости, предусмотренные для реализации правил ВТО с учетом требований развивающихся стран в области здравоохранения. Так, члены ВТО приняли Дохийскую декларацию 2001 года по Соглашению о ТРИПС [торговых аспектах прав интеллектуальной собственности] и здравоохранению, в пункте 4 которой устанавливается, что Соглашение «...может и должно толковаться и осуществляться так, чтобы при этом ограждались права членов ВТО на охрану общественного здоровья, и в частности на содействие доступу к лекарствам для всех». В 2005 году члены ВТО согласились применять временное исключение, предусмотренное в решении 2003 года, на постоянной основе, разрешив экспорт дженериков патентованных лекарств в страны с недостаточными или отсутствующими производственными возможностями в фармацевтическом секторе. Кризис COVID-19 поднимает вопрос о том, достаточно ли такой гибкости или же необходимо дальнейшее обсуждение возможностей повышения устойчивости экономики и общества наших стран перед лицом масштабных внешних шоков и восстановления после них на более здоровой основе, а также более справедливого распределения выгод глобализации.

167. Аналогичные соображения касаются изменения климата. Для обеспечения того, чтобы меры реагирования на кризис COVID-19 включали политические и инвестиционные решения, связанные с чрезвычайной климатической ситуацией,

могут потребоваться соответствующие правила и нормы, призванные добиться большей значимости того, как мы управляем глобализацией. Вступление на путь неуглеродоемкого роста технически возможно. Как развитые, так и развивающиеся страны могут многое получить благодаря возможностям, которые появятся в результате структурных сдвигов в сторону возобновляемых источников энергии, экологичных технологий, низкоуглеродного оборудования и более устойчивых моделей потребления. Но мы должны с самого начала убедиться, что мы принимаем меры, обеспечивающие справедливое распределение как усилий по проведению такой трансформации, так и ее выгод. Основная обязанность лежит на тех, на кого приходится основная масса выбросов углерода. Это требует глобального сотрудничества и прямого признания глубоких различий в положении — в плане прошлых действий, ответственности в настоящем и будущих потребностей — стран мира. Необходимо поддерживать принцип общей, но дифференцированной ответственности, подкрепленный прочными многосторонними принципами и структурами.

168. Эти процессы способны принести более справедливое распределение благ глобализации, особенно если они повлекут за собой глобально скоординированные шаги в направлении политики, способствующей устойчивому экономическому подъему и инвестициям в трансформирующий производственный потенциал и отраженной в надлежащим образом продуманных многосторонних положениях. Такие шаги должны быть результатом консультативного процесса обсуждения будущего многосторонности, основанного на полном, равном и добровольном участии всех заинтересованных сторон и призванного обеспечить то, чтобы глобализация и интеграция в мировую экономику согласовывались с соответствующими потребностями и интересами стран разного уровня экономического развития.

169. В соответствии с Найробийским маафикиано ЮНКТАД могла бы внести решающий вклад в этот процесс не только с помощью своих инструментов технического сотрудничества и продуктов исследований и анализа, но и, в первую очередь, с помощью своих платформ диалога и инструментов «мягкого права», имеющих отношение к достижению Целей устойчивого развития. Преимущество использования платформ ЮНКТАД заключалось бы в ее глобальном охвате и прозрачности, а также в возможности открытого обмена мнениями, нацеленного на достижение консенсуса и при этом не требующего закреплять консенсус в юридически обязательных нормах и правилах. В этом отношении пятнадцатая сессия Конференции своевременна и дает возможность провести открытый и открытый диалог о том, как построить новую многостороннюю торговую систему, которая позволит развивающимся странам ускорить инвестиции в трансформирующий производственный потенциал и внести вклад в глобальный рост и совместное процветание.

ЮНКТАД могла бы внести
решающий вклад в повышение
устойчивости многосторонности
с помощью своих платформ
диалога и инструментов
«мягкого права»

V. Заключение



170. В своем предисловии об итогах четырнадцатой сессии Конференции я заявил, что Найробийское маафикиано и Найробийское азиmio определяют видение ключевой роли ЮНКТАД в реализации Повестки дня устойчивого развития до 2030 года и последующих мер, а также решения ЮНКТАД давних и новых проблем развития комплексным и целостным образом. Тогда никто не мог ожидать, что последствия новой проблемы, такой как пандемия COVID-19, будут столь тесно связаны с давними проблемами повсеместных экономических трещин. Комплексный и целостный подход, составляющий основное содержание мандата ЮНКТАД, лучше всего подходит для того, чтобы снова наполнить жизнью глобальный пейзаж торговли и развития.

171. Пятнадцатая конференция министров должна подтвердить основное содержание мандата ЮНКТАД и программу работы, начатой в Дохе, которая должна быть продолжена для того, чтобы ЮНКТАД могла выполнить свою общую задачу по оказанию помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой в достижении всеохватного и устойчивого развития. Учитывая масштабы проблемы, с которой сталкиваются развивающиеся страны при в противодействии кризису COVID-19 и восстановлении своей экономики в направлении достижения Целей устойчивого развития, международному сообществу придется искать новые подходы ко всеохватному и устойчивому развитию, способные одновременно решать давние проблемы развития и выработать устойчивые решения кризиса COVID-19.

Пятнадцатая конференция министров должна подтвердить основное содержание мандата ЮНКТАД и программу работы, начатой в Дохе

172. Мы должны добиться успеха в решении этой задачи не только по экономическим причинам. Правильные действия могут дать надежду тем, кто разочарован в своих правительствах и в том, как они решали вопросы глобализации и многосторонности в последние несколько лет. Эти люди ожидают, что политики продемонстрируют, что можно выправить курс, проявив солидарность и объединив усилия для построения более равноправных и включающих обществ, более устойчивых перед лицом пандемий и многих других проблем, с которыми мы сталкиваемся. Повестка дня до 2030 года дает нам представление о том, в каком направлении двигаться в трансформации торговли и развития в раздробленном мире. А возрожденная многосторонность позволит сделать глобализацию выгодной для всех в мире, отмеченном COVID-19.

173. Пятнадцатая сессия Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию станет подходящим этапом для тщательного обдумывания опыта торговли и развития за последние несколько десятилетий. Она позволит оценить, что пошло правильно, а что пошло не так и почему. Она также поможет выявить пробелы в подходе, недооценивавшем проблемы и многие вытекающие из них экономические и социальные линии разлома при выбранной форме

глобализации, игнорирующей проблемы здоровья и окружающей среды, а также то, что многие считают более справедливым распределением экономических выгод. И, наконец, она позволит обсудить проблемы и возможные решения в предстоящий период. Создание производственного потенциала для перехода экономики от узкой зависимости от сырья или рабочих мест, которые приносят небольшой внутренний доход, к более широкой производственной базе с более достойными рабочими местами, несомненно, будет одним из первых пунктов в списке каждого. Но есть еще много проблем и решений, которые можно конструктивно изучить в ходе дискуссии на пятнадцатой сессии Конференции.

174. Одна из идей создания ЮНКТАД заключалась в том, что торговля служит лучшим инструментом запуска самоподдерживающегося процесса развития, но для выполнения этой роли торговля должна обеспечивать хорошие рабочие места и возможности получения дохода от производства товаров и услуг с растущим технологическим содержанием и добавленной стоимостью. Передача экономических последствий COVID-19 могла быть столь мощной, поскольку пандемия действовала по самому мощному каналу передачи экономических шоков, стремительно вызвав почти полный паралич торговли. И экономические последствия были настолько велики, что в самом начале пандемия в значительной степени остановила «азиатскую фабрику» — центр обрабатывающей отрасли мировой экономики. Это и последовавшая цепная реакция привели к остановке большинства видов экономической активности по всему миру и лишили заработка работников, чья отсрочка покупок оказала еще большее давление на производство готовых изделий. Это демонстрирует необходимость более широкого распространения трансформирующего производственного потенциала и его совместного использования в масштабах стран и между ними.

175. Перед нами стоит грандиозная задача — вновь поставить торговлю и производство на рельсы, чтобы при этом блага глобализации экономики распределялись более справедливо. В этом начинании роль ЮНКТАД очевидна. Как учреждение, основанное на знаниях и ставящее задачу формирования консенсуса, в областях, охватываемых его широким мандатом, оно должно помогать реализации в политике правил и норм, в том числе с помощью выработки «мягких норм», в интересах глобализации, создающей более равноправное и включающее общество и способной быть на высоте трех обещаний 2015 года. Работая по всем трем основным направлениям, ЮНКТАД должна помогать развивающимся странам создавать институты и проводить политику торговли и развития, направленную на наращивание производственного потенциала, способного трансформировать их экономику и тем самым обеспечить больше хороших рабочих мест и повысить ее устойчивость к экономическим шокам, связанным будь то с пандемией, будь то с изменением климата или любыми другими проблемами, с которыми они сталкиваются.

176. Чтобы воплотить эти слова в действия по выполнению Повестки дня устойчивого развития до 2030 года, мы можем опираться на фундамент,

заложенный после четырнадцатой сессии Конференции. Межправительственный механизм ЮНКТАД, поддерживаемый исследовательской и аналитической работой секретариата и реализуемый на местах с помощью технического сотрудничества, служит для разработчиков политики глобальным форумом изучения идей и возможностей достижения консенсуса без необходимости принимать строгие обязательства. Области мандата ЮНКТАД, в которых можно изучить возможности такого консенсуса в отношении «мягкого права», включают вопросы торговли, связанные с развитием; меры, позволяющие увеличить мобилизацию ресурсов как необходимое условие достижения Целей устойчивого развития; содействие инвестициям и инвестиционные соглашения; принципы ответственного кредитования и заимствования; макроэкономическая, промышленная, финансовая, антимонопольная и научно-техническая политика, поддерживающая торговлю и создание трансформирующего производственного потенциала; а также многие вопросы, связанные с новыми цифровыми технологиями, и это лишь некоторые из них. Роль внешних экспертов научного сообщества, частного сектора и гражданского общества, а также сотрудничество Юг — Юг и государственно-частные партнерства сохранит свою важность.

177. Я ожидаю, что обсуждение на пятнадцатой сессии Конференции внесет важный вклад в действия, необходимые для борьбы с пандемией COVID-19, и позволит решить, как широкий мандат организации может помочь нам построить более равноправное, включающее и устойчивое общество и продвигаться вперед в реализации Повестки дня до 2030 года. Как именно будет развиваться кризис и каким будет его влияние на торговлю и развитие, а также взаимосвязанные вопросы в областях финансов, инвестиций, технологий и устойчивого развития, еще предстоит увидеть. Но ряд шагов, намеченных в этом докладе, дают государствам — членам ЮНКТАД мою оценку того, что потребуется для продвижения к достижению Целей устойчивого развития в мире, который сильно отличается от лет, предшествовавших COVID-19.

Обсуждение на пятнадцатой сессии Конференции внесет важный вклад в действия, необходимые для борьбы с последствиями пандемии, и позволит решить, как широкий мандат ЮНКТАД может помочь в построении более равноправного, включающего и устойчивого общества

178. Итоги Бриджтауна должны звучать лаконично, но громко и решительно в коллективном голосе собравшихся министров торговли и развития всех членов ЮНКТАД. Они должны охватить растущее созвездие вопросов торговли и развития, которые, как мы видим, создают импульс к лучшей глобализации, к которой стремятся все государства-члены, способной стать результатом восстановления на более здоровой основе после пандемии COVID-19.

179. Эта лучшая глобализация должна быть основана на призыве ко всем странам наращивать трансформирующий потенциал, впервые прозвучавшем

итоговом документе четырнадцатой сессии Конференции. Если итоги Бриджтаунской конференции позволят пойти дальше и поставить эту концепцию создания трансформирующего производственного потенциала в центр усилий Организации Объединенных Наций по восстановлению на более здоровой основе, то собравшиеся в Бриджтауне министры внесут весомый вклад в укрепление экономической работы Организации Объединенных Наций.

180. Тем самым итоги Бриджтауна будут взаимосвязаны с более широким международным дискурсом в период после пандемии, намечая последовательный курс от текущей Генеральной Ассамблеи к предстоящим сессиям Экономического и Социального Совета и другим важным предстоящим форумам, таким как двенадцатая Конференция министров ВТО и пятая Конференция Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам и в последующий период. Тем самым итоги Бриджтауна должны быть обращены в будущее и нацелены на перспективу, затронув эти давние и новые проблемы в области торговли и развития, с которыми государства-члены будут сталкиваться и после 2030 года.

181. Поскольку у стран имеется широкий набор мер политики, которые они могут предпринимать по отдельности или в определенной конфигурации, центральное место в итогах Бриджтауна должны занимать коллективные действия высокого уровня, которые смогут поддержать все министры, призванные направлять в следующие четыре года — и даже в следующее десятилетие — согласованные усилия ЮНКТАД и не только ее, по ускоренному достижению Целей устойчивого развития в свете трудностей с их выполнением, ясно обозначившихся в сложном многостороннем контексте истекших четырех лет.

Центральное место в итогах Бриджтауна должны занимать коллективные действия на высоком уровне, которые смогут поддержать все министры, призванные направлять согласованные усилия Организации Объединенных Наций по ускоренному достижению Целей устойчивого развития

182. Итоги Бриджтауна должны способствовать тому, чтобы остальная часть системы Организации Объединенных Наций признала, что создание глобальной экономической среды, благоприятной для достижения Целей устойчивого развития, — это не просто результат суммы коллективных усилий государств и отдельных учреждений: оно также потребует более пристального внимания Организации Объединенных Наций к производственной стороне экономической устойчивости с использованием всего глобального экспертного опыта всех учреждений, имеющих ограниченную представленность на местах, для поддержки достижения Целей устойчивого развития всеми государствами-членами. Итоги Бриджтауна должны призвать всю систему развития Организации Объединенных Наций, работающую над экономической составляющей устойчивости, делать больше вместе, чтобы интегрировать поддержку торговли и развития в свою

работу коллективно и дополняя друг друга, взаимно укрепляя как профильный, так и логистический потенциал.

183. Вместо того, чтобы стремиться пересмотреть более мелкие детали программы работы ЮНКТАД, Конференция в Бриджтауне должна сосредоточиться на согласовании четкого и лаконичного заявления высокого уровня, которое поместит торговлю и развитие в центр ускорения достижения Повестки дня устойчивого развития до 2030 года, подтверждая тем самым увязку деятельности ЮНКТАД с масштабными устремлениями Целей устойчивого развития, но также указывая новые пути достижения последующего консенсуса по вопросам торговли и развития в период после пандемии и после 2030 года.

<https://unctad.org>

Подписывайтесь на нас:



@UNCTAD



@UNCTAD



unctad.org/facebook



unctad.org/youtube



unctad.org/flickr



unctad.org/linkedin