



# ДОКЛАД О ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИИ, 2014 ГОД

Глобальное управление  
и пространство для  
маневра в политике  
в интересах развития



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



---

**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ  
ЖЕНЕВА**

---

# **ДОКЛАД О ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИИ, 2014 ГОД**

Доклад секретариата Конференции  
Организации Объединенных Наций  
по торговле и развитию



**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**  
Нью-Йорк и Женева, 2014 год

---

## Примечание

---

- Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

---
- Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

---
- Материалы, содержащиеся в настоящем издании, можно свободно цитировать или перепечатывать, однако при этом необходимо делать соответствующую оговорку со ссылкой на номер документа. Экземпляр издания, содержащего цитируемый или перепечатываемый материал, следует направлять в секретариат ЮНКТАД.

UNCTAD/TDR/2014

---

UNITED NATIONS PUBLICATION

ISSN 0251-7981

## Содержание

	Страница
Пояснительные примечания .....	ix
Сокращения .....	xi
<b>ОБЗОР</b> .....	<b>I–XVII</b>

### Глава I

<b>ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ</b> .....	<b>1</b>
--	----------

<b>A. Глобальный рост</b> .....	<b>1</b>
1. Развитые страны .....	1
2. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой .....	3
<b>B. Международная торговля</b> .....	<b>5</b>
1. Торговля товарами .....	5
2. Услуги .....	7
3. Торговля и экономический рост .....	8
<b>C. Последние тенденции на рынках сырьевых товаров</b> .....	<b>10</b>
Примечания .....	16
Справочная литература .....	18

### Глава II

<b>К УСТОЙЧИВОМУ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ ОЖИВЛЕНИЮ: ОБЗОР ВОЗМОЖНЫХ ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ</b> .....	<b>19</b>
---	-----------

<b>A. Стратегические угрозы для оживления глобальной экономики</b> .....	<b>20</b>
1. Особенности политики в развитом мире .....	20
2. Особенности политики в развивающихся странах и динамично растущих странах с формирующейся рыночной экономикой в контексте роста уязвимости перед лицом внешних потрясений .....	29
3. Нынешняя политика и ее результаты с глобальной точки зрения .....	36
<b>B. Экономическая политика в интересах устойчивого глобального оживления</b> .....	<b>37</b>
1. Политика и результаты .....	37
2. Резюме: необходимость обеспечения согласованности политики и слаженности в макроэкономической сфере .....	44

Примечания.....	46
Справочная литература.....	49

---

*Глава III*

<b>ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ МАНЕВРА В ПОЛИТИКЕ И ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ.....</b>	<b>51</b>
---	-----------

Примечания.....	59
Справочная литература.....	60

---

*Глава IV*

<b>ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ МАНЕВРА В ПОЛИТИКЕ И ПРОИСХОЖДЕНИЕ МНОГОСТОРОННЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ.....</b>	<b>61</b>
--	-----------

<b>A. Введение.....</b>	<b>61</b>
<b>B. Дискуссии на тему нового международного экономического порядка в середине XX века ....</b>	<b>63</b>
1. Расцвет и закат либеральной политической повестки дня в межвоенный период.....	63
2. Интернационализация "Нового курса" .....	66
<b>C. Голоса сторонников развития .....</b>	<b>70</b>
1. За повестку дня в области развития.....	70
2. От интернационализации "Нового курса" к многостороннему технократизму .....	73
<b>D. Нерешительные шаги в направлении инклюзивной многосторонности.....</b>	<b>77</b>
<b>E. Прибыли и политика: угрозы глобализации, или к чему ведет забвение истории.....</b>	<b>82</b>
Примечания.....	86
Справочная литература.....	89

---

*Глава V*

<b>ТОРГОВАЯ И ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ЭВОЛЮЦИИ ГЛОБАЛЬНОГО РЕЖИМА УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>93</b>
--	-----------

<b>A. Введение.....</b>	<b>93</b>
<b>B. Эволюция системы глобального управления: последствия для национальной торговой и промышленной политики.....</b>	<b>97</b>
1. Многосторонние торговые соглашения: ограничение свободы выбора в политике и оставшиеся элементы гибкости .....	99

2. Региональные торговые соглашения: дополнительные ограничения свободы выбора в политике.....	105
3. Ужесточение обязательств в области политики и международные производственные сети.....	109
<b>С. Промышленная политика в эпоху сокращения пространства для маневра в политике.....</b>	<b>112</b>
1. Недавние примеры активной политики по проведению реиндустраализации в развитых странах.....	114
2. Развивающиеся страны: недавний опыт национальной политики промышленного развития .....	118
<b>Д. Проблемы проактивной торгово-промышленной политики на современном этапе .....</b>	<b>123</b>
1. Потенциальное снижение экспортных возможностей развивающихся стран .....	123
2. Производственные системы и роль промышленной политики.....	126
<b>Е. Выводы.....</b>	<b>131</b>
<b>Примечания.....</b>	<b>133</b>
<b>Справочная литература.....</b>	<b>140</b>

## Глава VI

<b>МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСЫ И ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ МАНЕВРА В ПОЛИТИКЕ .....</b>	<b>147</b>
--	------------

<b>А. Введение.....</b>	<b>147</b>
<b>В. Управление движением капитала в эпоху финансовой глобализации.....</b>	<b>150</b>
1. Потоки капитала и их воздействие на пространство для маневра в макроэкономической политике.....	150
2. Необходимость пространства для маневра в политике в интересах принятия мер контроля за капиталом .....	155
3. Макропруденциальное регулирование и управление движением капитала .....	159
<b>С. Пространство для маневра в политике в области иностранных инвестиций .....</b>	<b>166</b>
1. Положения о защите инвестиций.....	166
2. Текущее обсуждение норм о защите инвестиций и предложений в сфере политики.....	173
<b>Д. Резюме и выводы.....</b>	<b>179</b>
<b>Примечания.....</b>	<b>181</b>
<b>Справочная литература.....</b>	<b>187</b>

## Приложение к главе VI

<b>Обеспечивают ли двусторонние инвестиционные договоры приток ПИИ в развивающиеся страны? .....</b>	<b>191</b>
--	------------

## Глава VII

<b>БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОЕ ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ СТАБИЛЬНОСТИ И РАЗВИТИЯ: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ</b> .....	199
<b>A. Введение</b> .....	199
<b>B. Государство развития и его бюджетно-финансовое пространство</b> .....	201
1. Государство развития.....	201
2. Долгосрочные тенденции в сфере государственных финансов.....	203
3. Структура государственных доходов и бюджетно-финансовое пространство .....	207
<b>C. Уход от налогов и международное управление в налоговой области</b> .....	210
1. Основные концепции.....	211
2. Международные механизмы налоговые махинаций.....	214
3. Масштабы международных налоговых злоупотреблений и их последствий для мобилизации государственных доходов .....	216
4. Недавние попытки решения проблемы международных налоговых махинаций.....	217
<b>D. Совершенствование мобилизации бюджетных доходов от добывающих отраслей</b> .....	222
1. Налоговые режимы и льготы в добывающих отраслях.....	222
2. Распределение рент в добывающей промышленности .....	227
3. Недавние инициативы, связанные с налогообложением в добывающей промышленности.....	229
<b>E. Выводы и рекомендации</b> .....	236
<b>Примечания</b> .....	241
<b>Справочная литература</b> .....	246

---

## Перечень таблиц и вставок

---

<i>Таблица</i>	<i>Страница</i>
1.1	Рост мирового производства, 2006–2014 годы ..... 2
1.2	Физические объемы товарного экспорта и импорта в отдельных регионах и странах, 2010–2013 годы ..... 6
1.3	Мировые цены на сырьевые товары, 2008–2014 годы ..... 12
2.1	Индекс концентрации экспорта в отдельных странах, 2003–2012 годы ..... 36
2.2	Основные допущения в модельных расчетах по отдельным регионам и странам, 1990–2024 годы ..... 39
2.3	Рост ВВП в отдельных регионах и странах, 1990–2024 годы ..... 41
2.4	Финансовые переменные по отдельным регионам и странам, 1990–2024 годы ..... 43
6.A.1	Результаты регрессионной модели, 1985–2012 годы ..... 158
7.1	Доля доходов государства в рентах от добывающих отраслей, отдельные товары и страны, 2004–2012 годы ..... 228
7.2	Примеры пересмотра регулятивных и налоговых режимов добывающей промышленности ..... 232

---

<i>Вставка</i>	<i>Страница</i>
5.1	Структурные преобразования в развивающихся странах: роль обрабатывающей промышленности ..... 98

---



## Перечень диаграмм

<i>Диаграмма</i>	<i>Страница</i>
1.1	Месячная динамика индексов цен на сырьевые товары по товарным группам, январь 2002 года – июнь 2014 года..... 11
2.1	Изменение в реальных государственных расходах в отдельных развитых странах, II квартал 2010 года – IV квартал 2013 года ..... 21
2.2	Изменения в реальных удельных затратах на рабочую силу и экспорте в отдельных европейских странах, III квартал 2010 года – IV квартал 2013 года ..... 23
2.3	Реальный ВВП, реальные удельные затраты на рабочую силу и коэффициент отношения импорта к экспорту в Европе, IV квартал 2009 года – IV квартал 2013 года..... 24
2.4	Доля трудовых доходов в ВВП в отдельных развитых странах, 1990–2013 годы..... 25
2.5	Цены на активы, изменения в расходах домохозяйств и заимствованиях домохозяйств, а также в чистых финансовых сбережениях в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве ..... 28
2.6	Вклад внутреннего спроса и чистого экспорта в прирост реального ВВП в отдельных странах, 2011–2013 годы ..... 30
2.7	Доля трудовых доходов в ВВП в отдельных группах развивающихся стран, 1990–2012 годы..... 31
2.8	Совокупные активы ведущих центральных банков и глобальный индекс фондового рынка, январь 2009 года – декабрь 2013 года..... 32
2.9	Спреды доходности по суверенным облигациям отдельных развивающихся стран и стран с переходной экономикой, IV квартал 2007 года – II квартал 2014 года..... 33
2.10	Приток капитала в частный банковский сектор и индексы фондовых рынков в отдельных развивающихся странах и странах с переходной экономикой, I квартал 2005 года – IV квартал 2013 года..... 34
5.1	Рост ВВП и объем импорта в развитых странах в 2001–2013 годах..... 125
5.2	Рост ВВП развитых стран и рост экспорта развивающихся стран в 2000–2013 годах..... 126
6.1	Приток капитала, I квартал 2007 года – III квартал 2013 года..... 151
7.1	Зависимость между государственными доходами и душевым ВВП в 2012 году ..... 204
7.2	Доходы государства с разбивкой по источникам в некоторых группах стран в 1991–2012 годах..... 206

---

## Пояснительные примечания

---

### Классификация по странам и товарным группам

Используемая в настоящем *Докладе* классификация стран была принята исключительно для удобства статистических и аналитических сопоставлений и не обязательно означает какую-либо оценку стадии развития конкретной страны или района.

Основные группы стран в настоящем *Докладе* соответствуют классификации Статистического отдела Организации Объединенных Наций (СОООН). Речь идет о следующих группах:

- » Развитые или промышленные (промышленно развитые) страны: страны – члены ОЭСР (исключая Мексику, Республику Корея, Турцию и Чили) плюс все другие страны – члены ЕС.
- » Под странами с переходной экономикой понимаются Юго-Восточная Европа, Содружество Независимых Государств (СНГ) и Грузия.
- » Развивающиеся страны: все страны, территории или районы, не упомянутые выше.

Там, где это возможно, термин "страна" применяется также в отношении территорий или районов.

Если не указано иное, понятие "Латинская Америка", употребляемое в тексте или таблицах, охватывает также страны Карибского бассейна.

Если не указано иное, понятие "страны Африки к югу от Сахары", употребляемое в тексте или таблицах, охватывает также Южную Африку.

Если не указано иное, для статистических целей используемые в настоящем *Докладе* региональные группы и классификации по товарным группам в целом совпадают с применяемыми в статистическом справочнике ЮНКТАД *Handbook of Statistics 2013* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № В.13.П.Д.4). Данные по Китаю не включают в себя данные по Специальному административному району Гонконг (САР Гонконг), Специальному административному району Макао (САР Макао) и китайской провинции Тайвань.

### Прочие примечания

Содержащиеся в тексте ссылки на *ДТР* означают ссылки на *Доклад о торговле и развитии* (за конкретный год). Например, под *ДТР 2013* понимается *Доклад о торговле и развитии, 2013 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.13.П.Д.3).

Если не указано иное, то термин "доллар" означает доллары США.

Термин "миллиард" означает 1 000 миллионов.

Термин "тонны" означает метрические тонны.

Годовые темпы роста и изменений рассчитываются как среднегеометрические темпы.

Если не указано иное, экспорт показан в ценах фоб, а импорт – в ценах сиф.

Тире (–) между годами (например, 1988–1990 годы) используется для обозначения всего охваченного периода, включая первые и последний годы.

Косая черта (/) между двумя годами (например, 2000/01 год) означает финансовый или сельскохозяйственный год.

Точка (.) означает, что соответствующая позиция к данному пункту не относится.

Две точки (..) означают, что данные отсутствуют или не представлены отдельно.

Прочерк (–) или ноль (0) означает, что соответствующая величина равна нулю или ничтожно мала.

Сумма цифр и процентов может не совпадать с итоговой суммой вследствие округления.

---

## Сокращения

---

АфБР	Африканский банк развития
БМР	Банк международных расчетов
ВВП	Валовый внутренний продукт
ВСП	Всеобщая система преференций
ВТО	Всемирная торговая организация
ГАТС	Генеральное соглашение по торговле услугами
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ГТА	"Глобал трейд алерт"
ДИД	Двусторонний инвестиционный договор
ДНСР	Доступ к несельскохозяйственным рынкам
ДТР	Доклад о торговле и развитии
ДЭСВ ООН	Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам
ЕС	Европейский союз
ЗСНЗС	Закон о соблюдении правил налогообложения зарубежных счетов (Соединенных Штатов)
ИПЦ	Индекс потребительских цен
ИС	Интеллектуальная собственность
ИТДП	Инициатива "Транспарентность в добывающих отраслях промышленности"
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МВФ	Международный валютный фонд
МГП	Модель глобальной политики (Организации Объединенных Наций)
МЕРКОСУР	Общий рынок Юга (Америки)
МИС	Международное инвестиционное соглашение
МОТ	Международная организация труда
МТО	Международная торговая организация
МУС	Механизм урегулирования споров
МЦУИС	Международный центр по урегулированию инвестиционных споров
НАФТА	Североамериканская ассоциация свободной торговли (или соглашение о свободной торговле)
НБН	Наиболее благоприятствуемая нация
НДС	Налог на добавленную стоимость

НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НРС	Наименее развитая страна
НФП	Незаконные финансовые потоки
ОДР	Особый и дифференцированный режим
ОПР	Официальная помощь в целях развития
ОФЦ	Офшорный финансовый центр
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПИС	Право интеллектуальной собственности
ППОА	Программа поддержки ослабленных активов
ППС	Паритет покупательной способности
ПЧП	"Публикуй, что платишь"
РТС	Региональное торговое соглашение
СГЗ	Соглашение о государственных закупках
СКМ	Субсидии и компенсационные меры
СНГ	Содружество Независимых Государств
СРР	Справедливый и равноправный режим
ССН	Сеть "Справедливое налогообложение"
ССТ	Соглашение о свободной торговле
СУР	Соглашение Уругвайского раунда
ТНК	Транснациональная корпорация
ТРИМС	Связанные с торговлей инвестиционные меры
ТРИПС	Торговые аспекты прав интеллектуальной собственности
ОДР	Особый и дифференцированный режим
УСИГ	Урегулирование споров между инвесторами и государством
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЭКЛАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭНБВП	Эрозия налоговой базы и вывод прибылей
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНСИТРАЛ	Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

## ОБЗОР

Ровно 50 лет назад и через 20 лет после согласования в Бреттон-Вудсе многосторонних принципов регулирования глобальной экономики послевоенного периода обретшие уверенность в себе страны Юга собрались в Женеве для отстаивания своих требований о построении более инклюзивного мирового экономического порядка. На первой Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) была создана новая постоянная институциональная структура в многостороннем ландшафте, призванная "устанавливать принципы и политику, касающиеся международной торговли и связанных с ней проблем экономического развития". Кроме того, в контексте развития принципов, которые легли в основу создания бреттон-вудских учреждений (и позднее Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ)), был сделан общий вывод о том, что "экономическое развитие и социальный прогресс должны быть предметом общей заботы всего международного сообщества и должны путем содействия экономическому процветанию и благосостоянию помочь укрепить мирные отношения и сотрудничество между странами".

Пятидесятая годовщина создания ЮНКТАД выпала на время, когда снова стали звучать призывы к изменению порядка организации и регулирования глобальной экономики. Мало кто может усомниться в том, что за прошедшие 50 лет новые технологии сломали традиционные границы между странами и открыли новые экономические возможности и что менее поляризованный политический ландшафт создал новые возможности для конструктивного международного взаимодействия. Кроме того, экономическое влияние стало более рассредоточенным, главным образом в результате индустриализации и быстрого роста Восточной Азии, а также связанного с ними изменения механизма работы международной торговой системы. Однако нельзя говорить об автоматической причинно-следственной связи между этими технологическими, политическими и экономическими изменениями и становлением более процветающего мирного и устойчивого мира.

Возрастающие глобальные экономические дисбалансы, углубляющиеся социальные и экологические проблемы и сохраняющаяся финансовая нестабильность, которые иногда перерастают в непосредственный кризис, должны побудить нас задуматься и обсудить дальнейшую стратегию действий. Сотни миллионов людей, особенно в сельских общинах, по-прежнему ежедневно сталкиваются с проблемой голода, которая представляет наибольшую опасность для детей. Вместе с тем активная урбанизация во многих частях развивающегося мира совпала с преждевременной деиндустриализацией и упадком государственного сектора, что породило неблагоприятные условия труда и усиливающееся ощущение отсутствия безопасности. Там, где эти тенденции вступили в противоречие с амбициями молодого поколения, недовольство экономическими условиями вылилось в политические беспорядки.

В 1964 году международное сообщество признало, что "если привилегированное положение, чрезмерное богатство и крайняя нищета и социальная несправедливость будут по-прежнему существовать, то цель развития не будет достигнута". Вместе

с тем в последние годы почти повсеместно распространение рыночного либерализма сопровождалось крайне неравным распределением доходов и богатства. Нынешний мир, в котором у 85 богатейших граждан средств больше, чем у трех с половиной миллиардов находящихся "на дне" жителей, сильно отличается от того будущего, которое люди представляли себе 50 лет назад.

Быстрого или готового пути к устойчивому и инклюзивному развитию не существует, однако последние 30 лет показали, что вряд ли можно добиться желаемого, если использовать универсальный "шаблонный" подход к экономической политике, которая все больше и больше направлена на удовлетворение финансовых амбиций глобальных фирм и рыночных сил. Странам в конечном счете следует опираться на свои собственные силы для мобилизации производственных ресурсов и особенно для увеличения объема своих внутренних инвестиций (как государственных, так и частных) и развития человеческого капитала и технологических ноу-хау. Однако для этого вместо постоянного сужения их возможностей в политике теми самыми международными учреждениями, которые изначально создавались для поддержки более сбалансированных и инклюзивных решений, им необходимо предоставить максимально возможное пространство для маневра в целях проверки того, какая политика работает в их конкретных условиях.

Настаивать на важности внутренних учреждений и политики – это не значит использовать изоляционистский или автаркический подход к решению многочисленных проблем в области развития. Напротив, доступ к внешним финансовым ресурсам и технологическим ноу-хау по-прежнему имеет важнейшее значение для раскрытия потенциала в области развития во многих более бедных и уязвимых странах. Кроме того, долгосрочные задачи в области развития – от решения проблем суверенного долга до улучшения доступа к рынкам в более справедливой международной торговой системе и от стабилизации сырьевых цен до создания финансовых рынков, работающих в интересах реальной экономики – можно решить с помощью эффективных многосторонних учреждений при наличии (это немаловажное условие) достаточной политической воли со стороны ведущих стран. К этим хроническим проблемам в условиях современного взаимозависимого мира добавился целый ряд новых проблем, таких как пандемии, отсутствие продовольственной безопасности и глобальное потепление, для решения которых требуются еще более смелые многосторонние инициативы и коллективные действия.

Именно стремление к принятию активных коллективных международных мер для искоренения глубокого неравенства в мире, а также решительных и инновационных инициатив в области внутренней политики стало главным стимулом для участников Бреттон-Вудской конференции 70 лет назад и Женевской конференции 50 лет назад. Министр финансов Соединенных Штатов Генри Моргентау был абсолютно прав, когда настойчиво заявлял на Бреттон-Вудской конференции: "Процветание, так же как и мир, неделимо. Мы не можем допустить, чтобы оно рассеивалось здесь и там между состоятельными людьми, или добиваться его за счет других. Нищета, где бы она ни существовала, представляет угрозу для всех нас и подрывает благополучие каждого из нас". Теперь, когда международное сообщество разрабатывает амбициозную повестку дня в области развития на период после 2015 года, самое время предложить еще один международный "новый курс", который способен помочь добиться обещанного "процветания для всех".

## **В 2014 году мировая экономика по-прежнему в депрессивном состоянии**

Мировая экономика все еще не вышла из того депрессивного состояния, в котором она увязла в последние четыре года, и в этой связи возрастает опасность того, что такое положение дел станет признанной "новой нормой". Директивным органам во всем мире, и особенно в странах, имеющих важное системообразующее значение, следует проанализировать нынешние подходы и уделять более пристальное внимание симптомам предстоящего "ухудшения экономической погоды".



В 2014 году наблюдался незначительный рост мировой экономики, однако, скорее всего, эти показатели будут по-прежнему значительно ниже докризисного пика. Прогнозируется, что показатели ее роста, составлявшие 2,3% в 2012 и 2013 годах, незначительно вырастут до 2,5–3% в 2014 году. Это улучшение объясняется главным образом увеличением показателей роста в развитых странах с 1,3% в 2013 году до примерно 1,8% в 2014 году. В развивающихся странах в целом показатели роста, скорее всего, останутся на уровне предыдущих лет и составят 4,5–5%, а в странах с переходной экономикой прогнозируется дальнейшее замедление уже и без того слабого в 2013 году роста до порядка 1%.

Прогнозируемое умеренное увеличение темпов роста в развитых странах должно стать следствием некоторого оживления в Европейском союзе (ЕС), где временное ослабление мер жесткой бюджетной экономии и проведение более либеральной денежно-кредитной политики, в частности Европейским центральным банком (ЕЦБ), позволили вернуть прежнюю положительную динамику спроса. В некоторых странах (например, в Соединенном Королевстве) спрос домохозяйств поддерживается за счет повышения стоимости активов и погашения потребительских и ипотечных кредитов, а в других – за счет некоторого повышения реальной заработной платы (например, в Германии). Вместе с тем в ряде других крупных стран еврозоны (например, в Испании, Италии и Франции) высокий уровень безработицы, нулевой или вялый рост реальной заработной платы и сохраняющаяся слабость банковского сектора по-прежнему препятствуют расширению внутреннего кредитования и увеличению спроса. В экономике Соединенных Штатов продолжились проявляться наметившиеся признаки оживления с опорой на внутренний частный спрос. В 2014 году негативные последствия мер жесткой бюджетной экономии незначительно уменьшились, показатели безработицы продолжали сокращаться, а повышение стоимости активов способствует повышению уровня внутренних заимствований и потребления. Вместе с тем размер реальной средней заработной платы остается неизменным. В Японии рост также обусловлен увеличением внутреннего спроса в результате благоприятного воздействия на частное потребление и инвестиции стимулирующей денежно-кредитной и финансово-бюджетной политики "абэномики". Эффект от наращивания государственных расходов на восстановительные работы после землетрясения 2011 года, который способствовал увеличению темпов роста японской экономики в 2012–2013 годах, рассеялся, а недавнее увеличение налогов может негативно отразиться на потребительских расходах, и поэтому для поддержания положительных темпов роста и контрольных показателей цен, возможно, понадобятся дополнительные пакеты стимулирующих мер.

Показатели роста в основных развивающихся регионах, скорее всего, в большей или меньшей степени будут воспроизводить их показатели 2012–2013 годов. Прогнозируется, что Азия по-прежнему будет наиболее динамичным регионом при показателях роста примерно 5,5%. Среди крупных стран этого региона в роли лидера по-прежнему выступает Китай, темпы роста которого в 2014 году, по оценкам, составят около 7,5%, а опорой для этого является внутренний спрос с некоторыми появляющимися признаками возрастания роли частного и государственного потребления. В Индии отмечается ускорение темпов роста, которые, согласно оценкам, достигнут 5,5% в результате увеличения частного потребления и чистого экспорта; с другой стороны, динамика инвестиций остается вялой. Рост в большинстве стран Юго-Восточной Азии должен сохраниться на уровне примерно 5% или выше за счет частного потребления и инвестиций в основной капитал при минимальном или нулевом влиянии чистого экспорта. Экономические показатели больше разнятся в Западной Азии, где несколько стран прямо или косвенно пострадали от вооруженных конфликтов. Турция переживает период финансовой нестабильности и может оказаться не в состоянии поддерживать свои темпы роста, сильно зависящие от внутренней кредитной экспансии.

Рост в Африке также демонстрирует резкие контрасты. Он остается слабым в Северной Африке из-за сохраняющейся политической неопределенности и перебоев в производстве нефти. В Южной Африке также по-прежнему наблюдается вялый рост на уровне примерно 2% из-за снижения внутреннего спроса и забастовок в горнодобывающем секторе. Напротив, в некоторых крупных странах к югу от Сахары отмечаются высокие темпы роста, что позволит в 2014 году достичь прогнозируемых показателей роста в этом субрегионе на уровне почти 6%. В некоторых случаях эти



темпы роста, которые сохраняются уже более десяти лет, поддерживаются благодаря исторически высоким ценам на сырьевые товары.

После мощного подъема в 2010 году экономический рост в Латинской Америке и Карибском бассейне замедлился и, согласно оценкам, составит в 2014 году 2%. Эти слабые показатели отражают главным образом медленный рост в трех основных странах, таких как Аргентина, Бразилия и Мексика, где внутренний спрос (их основной двигатель роста после глобального кризиса) утратил свою динамику. Эти страны пострадали также от внешних финансовых потрясений середины 2013 года и начала 2014 года, которые привели к ужесточению макроэкономической политики. Дальнейшая финансовая нестабильность может стать результатом правовых препятствий, мешающих нормальному обслуживанию суверенного долга Аргентины. Вместе с тем платежеспособность Аргентины и устойчивые фундаментальные макроэкономические параметры в большинстве стран региона не должны допустить того, чтобы это потрясение переросло в региональный финансовый кризис. Несколько стран, экспортирующих углеводороды или минеральное сырье, продемонстрировали существенно более быстрые темпы роста, обусловленные высоким внутренним спросом.

В европейских странах с переходной экономикой в этом году, скорее всего, будет отмечаться дальнейшее замедление темпов роста из-за стагнации потребления и инвестиционного спроса в Российской Федерации, которая усугубилась в результате финансовой нестабильности и возобновления оттока капитала. С другой стороны, в центральноазиатских странах с переходной экономикой, большинство из которых являются экспортёрами нефти или минеральных ресурсов, по всей вероятности, будут сохраняться достаточно высокие темпы роста за счет исторически благоприятных условий торговли.

### Торговля в ожидании попутного ветра

Через шесть лет после начала глобального финансового кризиса международная торговля по-прежнему выглядит тускло. В 2012–2013 годах и в первые несколько месяцев 2014 года рост объема товарной торговли составлял около 2%, что меньше роста глобального производства. Темпы роста торговли услугами в 2013 году были несколько выше – на уровне около 5%, однако существенно не изменили общую картину. Это отсутствие динамики резко контрастирует с двумя докризисными десятилетиями, когда глобальная торговля товарами и услугами росла в два с лишним раза быстрее, чем глобальное производство (средний ежегодный прирост на уровне соответственно 6,8% и 3%). В течение этого периода доля экспорта и импорта товаров и услуг в ВВП (в постоянных ценах) практически удвоилась с примерно 13% до 27% в развитых странах и с 20% до примерно 40% в развивающихся странах.

Учитывая недостаточность глобального спроса, крайне маловероятно, что экономический рост удастся стимулировать исключительно за счет международной торговли. Облегчение торговых потоков за счет модернизации таможенных процедур поможет повысить эффективность торговой системы в долгосрочной перспективе, но не устранит основных препятствий для торговли сегодня. Международная торговля замедлилась или осталась практически в стагнации не из-за увеличившихся торговых барьеров или трудностей, связанных с предложением; ее медленные темпы роста объясняются слабым глобальным спросом. В этом контексте однобокий акцент на стоимости торговли, активизация усилий по стимулированию экспорта за счет сокращения размеров заработной платы и "внутренняя девальвация" были бы губительными и контрпродуктивными, и особенно если такую стратегию будут использовать одновременно несколько торговых партнеров. На глобальном уровне торговлю следует расширять за счет оживления производства на национальном уровне с опорой на высокий внутренний спрос.

Несмотря на общее отсутствие динамики в торговле в настоящее время, в некоторых странах и регионах отмечаются относительно высокие темпы роста объема импорта: 8–9% в 2013 году. Это касается стран Африки к югу от Сахары и Западной Азии, которые продолжают пользоваться преимуществами высоких цен на сырьевые товары по историческим меркам, а также Китая, который остается важным рынком для ряда сырьевых товаров.

При всем этом, за исключением немногих, но важных случаев, цены на большинство сырьевых товаров постоянно падали с момента достижения ими пиковых показателей в 2011 году, хотя их понижающая тенденция, по всей видимости, стала замедляться в 2013–2014 годах. К основным исключениям из этой тенденции относится нефть, цена на которую установилась на удивительно стабильно высоком уровне с 2011 года, тропические напитки (кофе и какао) и некоторые минеральные ресурсы (прежде всего никель), цена на которые резко поднялась в 2014 году из-за дефицита предложения. Несмотря на общую понижающую тенденцию, цены на сырьевые товары в первой половине 2014 года были в среднем почти на 50% выше, чем в период 2003–2008 годов.

Несмотря на то, что в последнее время в разных группах сырьевых товаров и среди конкретных сырьевых товаров отмечались различные ценовые изменения, в целом важнейшую роль на рынках наличных товаров стали играть факторы предложения. Например, это проявилось в снижении цен на минеральные ресурсы в результате того, что осуществление инвестиций в период стремительного роста цен в конечном итоге привело к увеличению предложения. В отличие от этого изменения в физическом спросе лишь несущественно повлияли на эволюцию цен на сырьевые товары в 2013 году и начале 2014 года. В целом спрос на сырьевые товары продолжал увеличиваться в соответствии с умеренным ростом мировой экономики.

В краткосрочной перспективе цены на сырьевые товары продолжали меняться под воздействием существенной финансовализации сырьевых рынков в 2013 году и первой половине 2014 года. Вместе с тем нормативные изменения в торговле товарными фьючерсами привели к переориентации участников с банков на других финансовых операторов, таких как трейдинговые компании, которые часто работают в менее транспарентной и менее регулируемой среде, чем более традиционные финансовые учреждения.

В более долгосрочной перспективе вывод анализа, проведенного в *ДТР 2013*, о том, что цены на сырьевые товары, скорее всего, будут в ближайшие годы оставаться на относительно высоком уровне по историческим меркам с некоторыми краткосрочными коррекциями, остается в силе. Это не значит, что страны-производители должны останавливаться на достигнутом; наоборот, им следует попытаться максимально возможно использовать полученную на этих рынках ренту для финансирования структурных преобразований, в частности в целях диверсификации производства и экспорта.

## "Новая норма"?

Видимая стабилизация относительно низких темпов роста среди различных групп стран в рамках мировой экономики может создать впечатление того, что она пришла к своей "новой норме". Однако для оценки степени устойчивости нынешней ситуации необходимо изучить не только темпы роста ВВП, но и его движущие силы.

После непродолжительного эксперимента 2009 года и первой половины 2010 года со стимулирующими бюджетно-финансовыми мерами в ответ на непосредственную угрозу глобального финансового краха в развитых странах был принят комплекс мер политики, состоящий в разной степени из мер жесткой бюджетной экономии, сдерживания роста зарплат и увеличения денежной массы, в надежде на то, что укрепление доверия инвесторов, гибкость рынка труда, повышение конкурентоспособности и ожидаемое улучшение состояния балансов банков приведут к быстрому и устойчивому оживлению. Однако из-за снижения внутреннего спроса под воздействием такой бюджетно-финансовой политики и мер на рынке труда новая ликвидность, накачивавшаяся кредитно-финансовыми органами, была направлена главным образом на финансовые, а не производительные инвестиции. Это в свою очередь привело к существенному росту цен на активы, несмотря на вялый экономический рост, и к большому оттоку капитала, по большей части на динамично растущие рынки. В итоге этот комплекс мер политики лишь косвенно (и со значительной задержкой) способствовал восстановлению спроса в этих странах, где повышение стоимости активов привело к достаточно сильному "эффекту богатства" и возобновлению потребительских займов. Таким образом, можно

провести несколько очевидных параллелей между "новой нормой" и условиями, которые привели к глобальному финансовому кризису.

В случае стран с формирующейся рыночной экономикой степень, в которой повышение внутреннего спроса было обусловлено подлинным ростом доходов или образованием ненадежных "пузырей" на рынках активов и чрезмерными потребительскими займами (которые, по всей вероятности, разнились по странам), все еще остается неясной. Вместе с тем потенциальная уязвимость развивающихся стран и стран с формирующейся рыночной экономикой в новых экономических условиях усугубляется сохраняющимися дефектами в международной финансовой архитектуре. При таких обстоятельствах потоки капитала могут оказывать существенное, но не всегда благоприятное влияние на реальную экономику и на способность директивных органов реагировать на непредвиденные потрясения.

Некоторые развивающиеся страны, прежде всего страны, которые опираются в основном на экспорт лишь нескольких сырьевых товаров или трудоемкие секторы обрабатывающей промышленности, где используются низкоквалифицированные кадры, также по-прежнему подвержены воздействию потрясений, источником которых является международная торговля. Диверсификация производственной и экспортной деятельности является актуальной задачей для многих стран с переходной экономикой и развивающихся стран. Индекс специализации в товарной торговле ЮНКТАД подтверждает, что, несмотря на высокие темпы роста торговли во многих развивающихся странах в 1995–2012 годах, существенных различий в степени специализации их экспортной структуры не наблюдалось.

На самом деле в нынешнем финансовом цикле, в котором находятся развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, ничего существенно "нового" нет. Эти страны в настоящее время переживают свой четвертый такой цикл с середины 1970-х годов; и во многом, как и ранее, из-за того, что нынешний цикл определяется главным образом экономическими условиями и решениями в области денежно-кредитной политики развитых стран, образующиеся международные потоки капитала не обязательно соответствуют потребностям развивающихся стран. Напротив, с учетом недавних уроков истории можно сделать вывод о том, что они могут привести к серьезным разрушительным макроэкономическим и финансовым последствиям. Для создания и сохранения благоприятных для роста и структурных преобразований внутренних макроэкономических и финансовых условий правительства должны располагать подходящими инструментами политики для управления потоками капитала и для предупреждения и преодоления периодических потрясений, которые могут возникнуть в этой связи. Многосторонние правила, содержащиеся в статьях соглашения МВФ и в Генеральном соглашении по торговле услугами (ГАТС) Всемирной торговой организации (ВТО), позволяют правительствам регулировать свои счета движения капитала, в том числе прибегать к мерам контроля за капиталом. Однако акцент сделан на их использовании исключительно в пруденциальных целях или для управления кризисными ситуациями. Вместо этого меры управления капиталом следует рассматривать скорее как обычный инструментарий директивных органов, чем как чрезвычайный и временный механизм, который используется лишь в критических ситуациях.

Некоторые новые двусторонние и групповые торговые и инвестиционные договоры, которые уже подписаны или согласуются в настоящее время, предусматривают еще более строгие обязательства в отношении финансовой либерализации по сравнению с обязательствами, содержащимися в многосторонних соглашениях, что может еще больше сузить пространство для стратегического маневра в этом контексте. Поэтому правительствам, стремящимся сохранить макроэкономическую стабильность и желающим вновь регулировать свои финансовые системы, следует внимательно изучить риски, связанные с принятием на себя таких обязательств.

### **Доводы в пользу скоординированной экспансии**

С помощью своей Модели глобальной политики ЮНКТАД изучила альтернативный сценарий "сбалансированного роста", который мог бы предложить способ преодоления нынешнего

глобального экономического кризиса. Два сценария, используемые в данной модели, призваны не давать прогнозы, а показать направление изменений, которых можно ожидать от общей смены курса политики. Сценарий сбалансированного роста предусматривает такие элементы, как: политика в области доходов, направленная на поддержку устойчивого роста спроса; финансово-бюджетная политика стимулирования роста; промышленная политика в целях поощрения частных инвестиций и структурных преобразований; регулирование финансовых учреждений, имеющих системообразующее значение, и контроль за капиталом в целях стабилизации глобальных финансовых рынков; а также торговые соглашения, ориентированные на развитие. Он в корне отличается от "базового" сценария, который продолжает широко опираться на традиционную политику.

При моделировании базового сценария видно, что структурные дисбалансы продолжат углубляться даже при сохранении умеренного роста, а страны при этом будут становиться все более уязвимыми перед лицом потрясений и финансовой нестабильности. Чем дольше будут сохраняться такие дисбалансы, тем губительнее будут последствия нового серьезного кризиса. С другой стороны, при сценарии сбалансированного роста отмечаются существенные улучшения темпов роста и, что еще важнее, постепенное устранение глобальных дисбалансов. В этом случае средние темпы роста мировой экономики значительно выше темпов роста при базовом сценарии. Более высокие темпы роста во всех регионах обусловлены не только индивидуальными стимулами, но и сильным синергетическим эффектом от координации политики стимулирования роста между странами. И наконец, результаты моделирования сценария сбалансированного роста свидетельствуют о большей конвергенции темпов роста и о повышении финансовой стабильности.

Хотя к результатам такого моделирования стоит относиться с известной степенью сомнения и осторожности, его главный посыл заключается в том, что в условиях все более взаимосвязанной глобальной экономики политику следует согласовывать для всего мира в целом. С учетом реальной и финансовой отдачи должно быть ясно, что устойчивую и стабильную модель роста с опорой на спрос необходимо прежде всего формировать на национальном уровне вместо того, чтобы в каждой отдельной стране пытаться добиться конкурентного сокращения расходов и импорта для обеспечения процесса оживления за счет чистого экспорта, и страны с положительным сальдо, безусловно, должны внести в этот процесс гораздо более весомый вклад.

Отсутствие эффективных учреждений и механизмов для координации международной политики может побудить директивные органы разрабатывать стратегии, которые могут показаться целесообразными в краткосрочном плане, но которые на практике будут губительными в среднесрочной перспективе. Поэтому крайне важно продолжать предпринимать усилия по формированию более эффективного комплекса инклюзивных глобальных учреждений для регулирования рынков, содействия устранению опасных дисбалансов при их появлении и принятия более активных мер для достижения целей глобального развития и конвергенции.

## **Вызовы на пути разработки новой повестки дня в области развития**

Если макроэкономическая политика все более дискомфортно приближается к "традиционной" стратегии предкризисного периода, то ведущиеся в настоящее время дискуссии, посвященные повестке дня в области развития на период после 2015 года, направлены на отказ от прошлой практики. Стремление разработать более универсальный, преобразующий и устойчивый подход к развитию будет играть ключевую роль в определении директивными органами новых целей и задач как на национальном, так и на международном уровнях. 17 целей и различные задачи, которые были согласованы Рабочей группой открытого состава Организации Объединенных Наций по целям в области устойчивого развития, уже свидетельствуют об уровне амбиций, существенно превосходящих Цели развития тысячелетия.

При разработке этого нового подхода международное сообщество сталкивается с тремя основными вызовами. Первый из них – согласование любых новых целей и задач с парадигмой политики, которая в состоянии помочь повсеместно повысить производительность и доходы на душу населения, создать достаточное количество достойных рабочих мест для удовлетворения



потребностей быстрорастущей и урбанизирующейся глобальной рабочей силы, сформировать стабильную международную финансовую систему, стимулирующую производительные инвестиции, и предоставлять надежные государственные услуги, в частности в наиболее уязвимых общинах, которые охватывали бы все население без исключения. Доминирующая экономическая парадигма рыночного либерализма не оправдала надежд в большинстве из этих аспектов. В этой связи нужно прислушаться к Папе Франциску, который недавно заявил, что мы не можем больше просто верить в "сакрализованное функционирование существующей системы". Нам, несомненно, нужен новый образ мышления.

Второй вызов, который необходимо учитывать при разработке новой повестки дня в области развития, связан с колоссальным ростом неравенства, который сопровождал распространение рыночного либерализма. Это имеет важное значение, поскольку помимо нравственных последствий рост неравенства может нанести серьезный удар по общественному благополучию, поставить под угрозу экономический прогресс и стабильность и подорвать политическое согласие. В предыдущих докладах о торговле и развитии (ДТР) была отмечена настоятельная необходимость выйти за рамки броских чисел, связанных с одним процентом наиболее обеспеченного населения, и проанализировать динамику функционального распределения доходов, в частности расхождение между ростом зарплат и производительности труда, а также повышение рентного дохода. Повышение мобильности капитала не только ослабило переговорные позиции рабочей силы, дополнительно усугубив отрицательное распределительное воздействие нерегулируемой финансовой деятельности, но и затруднило прямое налогообложение некоторых доходов, усилив тем самым опору государства на более регрессивные налоги и рынки облигаций. Это в свою очередь весьма губительно сказывается на легитимности и эффективности политического процесса.

Третий вызов связан с обеспечением наличия у стран эффективных инструментов политики, чтобы позволить им достигать согласованных целей и решать задачи в области развития. Для восстановления модели развития, которая ставит реальную экономику выше финансовых интересов, а устойчивость выше краткосрочных выгод и действительно нацелена на обеспечение процветания для всех, почти наверняка понадобится расширить инструментарий политики по сравнению с тем, который в настоящее время предусмотрен ортодоксальной экономической концепцией.

### **Неизменные доводы в пользу пространства для маневра в политике**

Для любого расширения и укрепления целей стратегий национального развития необходимы институциональные преобразования. Для эффективного функционирования рынков необходим комплекс правил, ограничений и норм. Сама по себе рыночная экономика всегда встроена в правовой, социальный и культурный контекст и поддерживается политическими силами. То, каким образом и в какой степени комплекс правил и норм расширяется или сужается, определяется в рамках всеобъемлющего политического процесса с учетом специфики конкретного общества, но при этом от него нельзя отказаться, не создав угрозу разрушения более широкого экономического и социального порядка.

Международным рынкам и компаниям не меньше, чем их национальным аналогам, нужен комплекс правил, ограничений и норм. И так же, как и на национальном уровне, расширение или сужение этого комплекса является постоянным элементом управления глобальной экономикой. Государствам следует решить, готовы ли они поступиться своей собственной независимостью и если да, то в какой степени ради формирования международных правил, норм и мер поддержки. В мире неравных государств неизбежно требуется различное пространство для достижения национальных целей экономического и социального развития, так же как и стратегические решения отдельных стран, скорее всего, будут оказывать различное влияние на других. Вызовы, связанные с поиском таких компромиссов, особенно рельефно проявляются на многостороннем уровне, где наблюдаются существенные различия между государствами. Кроме того, что степень соответствия принятого курса роста и развития национальным потребностям и приоритетам может, безусловно, ограничиваться или подрываться многосторонними режимами и международными правилами, на нее также в равной

степени могут оказывать экономическое и политическое давление механизмы глобальных рынков в зависимости от степени и характера экономической интеграции соответствующей страны.

Взаимозависимость между государствами и рынками является основной аргументацией в пользу создания хорошо структурированной системы глобального экономического управления, состоящей из многосторонних правил и норм. Главным принципом этих механизмов должна быть их способность обеспечивать справедливые и инклюзивные результаты путем предоставления глобальных общественных благ и минимизации неблагоприятных побочных последствий международной деятельности и других негативных факторов внешнего воздействия, независимо от того, порождаются ли они национальной экономической политикой или коммерческими решениями частных субъектов.

Эти различные трения между независимостью национальной политики, эффективностью политики и международной экономической интеграцией отчасти улавливаются в концепции "пространства для маневра в политике", под которым понимается свобода и способность государств определять и реализовывать наиболее подходящий комплекс экономических и социальных стратегий для обеспечения справедливого и устойчивого развития в их собственных национальных контекстах, являющихся одновременно составной частью взаимозависимой глобальной экономики. Эту модель можно определить как сочетание политического суверенитета де-юре в виде формальных полномочий директивных органов на управление целями и инструментами своей национальной политики и контроля де-факто за национальной политикой, который предполагает способность национальных директивных органов определять приоритеты, оказывать влияние на конкретные задачи и оценивать возможные компромиссы.

Подписание многосторонних нормативных документов может побудить некоторые страны удвоить свои усилия для более эффективного использования оставшегося пространства для маневра в политике, чем раньше, когда у них было больше свободы для маневра; как представляется, это особенно актуально для стран, недавно вышедших из конфликта, а также для многих бывших социалистических стран. Кроме того, эти нормы могут позволить сократить традиционные привилегии для более влиятельных в экономическом или политическом отношении стран в рамках международных экономических отношений. Следовательно, такие нормы могут одновременно ограничить (особенно де-юре) и оптимизировать (особенно де-факто) пространство для маневра в политике, поскольку ограничение действий одной страны применимо также к другим странам и соответственно влияет на внешний контекст в целом.

Однако существует также обоснованная обеспокоенность по поводу того, что различные правовые обязательства, предусмотренные многосторонними, региональными и двусторонними соглашениями, ограничили независимость национальной политики посредством влияния как на имеющийся комплекс, так и на эффективность конкретных инструментов политики. Кроме того, отмечается (в некоторых случаях крайне рельефно выраженная) тенденция ослабления эффективности национальной политики под воздействием сил глобализации (особенно финансовой глобализации) и интернализации рынков, которые отражаются на национальных экономических процессах.

## **Инклюзивная многосторонность: назад в будущее**

История имеет тенденцию повторяться, хотя и не обязательно в виде трагедии или фарса. Следовательно, всегда можно извлечь положительные уроки из анализа того, как прежние поколения людей, принимающих решения, отвечали на серьезные вызовы. Сегодня может создаться впечатление, что необходимость согласования требований политического суверенитета на национальном уровне с императивами взаимозависимой мировой экономики является относительно новым феноменом. На самом деле этот давний вызов, который широко обсуждался с многообразных и различных точек зрения на протяжении почти двух столетий, однако никогда он не был столь острым и значимым, как во время кризисов в период между войнами.

Основная цель архитекторов Бреттон-Вудской системы заключалась в формировании послевоенной международной экономической структуры, которая позволила бы не допустить

повторения оппортунистических действий и губительного эффекта заражения, которые привели к краху международной торговой и платежной системы в 1930-х годах. Соответственно, такая структура должна была поддерживать новые цели политики, связанные с повышением доходов, обеспечением полной занятости и социальной стабильностью в развитых странах. Вместе с тем выдающаяся группа разработчиков "нового курса" Рузвельта стремилась также решительно включить вопросы развития в многостороннюю повестку дня в 1930-х и 1940-х годах. Речь шла о мерах, направленных на расширение пространства для маневра в политике в интересах индустриализации при ведущей роли государства и на повышение уровня и степени надежности многосторонней финансовой поддержки, необходимой для удовлетворения потребностей развивающихся стран, однако эти усилия натолкнулись на значительное сопротивление.

Результаты этих процессов легли в основу конфликтов послевоенного периода между Севером и Югом. В этом контексте после войны строительство более благоприятного для развития международного экономического порядка оказалось гораздо более медленным и неравномерным процессом по сравнению с тем, что предвидели архитекторы Бреттон-Вудской системы. Для придания многосторонности более инклюзивного характера потребовалось возрастающее влияние новых независимых развивающихся стран в конце 1950-х и начале 1960-х годов. Это привело к созданию в 1964 году ЮНКТАД и к последующему расширению повестки дня в области развития вокруг нового международного экономического порядка. Видение развития архитекторов Бреттон-Вудской системы и детали их различных предложений, о которых часто забывают, сегодня все еще могут послужить определенным вдохновением для тех, кто стремится продвигать повестку дня в области инклюзивного развития.

## Управление созидательным разрушением

Ни в одной из современных развитых стран структурные преобразования и связанное с ними повышение уровня занятости, производительности и подушевого дохода не зависели от рыночных сил. Они, наоборот, принимали меры с учетом своей национальной специфики для управления этими силами, используя их созидательные возможности для наращивания производственного потенциала и предоставления шансов динамичным фирмам и предпринимателям, и направляли их при этом на более благоприятный для общества путь развития. Кроме того, они использовали различные виды государственных мер для смягчения разрушительных тенденций этих самых рыночных сил. В течение нескольких десятилетий после окончания Второй мировой войны этот подход к управлению рынком без его обожествления применяли также многие динамично развивающиеся страны с формирующейся рыночной экономикой – от небольших социально-демократических стран Северной Европы до гигантов Восточной Азии.

То, почему другие развивающиеся страны не смогли так успешно воспользоваться прежним опытом, в разной степени объясняется неблагоприятными изначальными экономическими условиями и слабым административным и институциональным потенциалом, а также стратегическими ошибками и внешними потрясениями. При этом система международного экономического управления также все больше ограничивала возможности отдельных стран проводить экономическую политику, направленную на достижение своих целей в области развития.

Послевоенный многосторонний торговый режим изначально разрабатывался таким образом, чтобы не ущемлять пространство для маневра в политике развитых стран для достижения надлежащего уровня экономической безопасности путем обеспечения полной занятости и расширения социальной защиты. Вместе с тем он был направлен также на ограничение меркантилистской практики среди его членов и обеспечение предсказуемости международных торговых условий. В итоге был создан режим согласованных, обязательных к исполнению и обеспеченных правовыми гарантиями правил и обязательств со встроенными элементами гибкости и отступлениями.

Последующие многосторонние торговые переговоры под эгидой ГАТТ завершились заключением соглашений Уругвайского раунда (СУР), которые вступили в силу в 1995 году. Сфера охвата этих переговоров была значительно расширена как с точки зрения круга участвовавших в них стран, так и с

точки зрения обсуждавшихся тарифных позиций. Кроме того, они вышли за рамки торговли товарами и распространились на связанные с торговлей области, причем принципы режима наибольшего благоприятствования и национального режима стали применяться не только к торговле товарами, но и к торговле широким спектром услуг, в частности в сфере финансов, туризма, образования и здравоохранения. В результате этого все государства – члены ВТО согласились на ограничение своих возможностей принимать более широкий комплекс мер политики, включая некоторые из мер, направленных на поощрение и прямое регулирование структурных преобразований в их экономике. Вместе с тем та часть пространства для маневра в политике, которую они уступили, сыграла важную роль в успешных процессах развития в прошлом. Далее представлено несколько примеров.

- Использование субсидий, ограниченное Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам (СКМ), было излюбленным инструментом поддержки структурных преобразований, особенно в странах Восточной Азии.
- Требования к показателям хозяйственной деятельности для иностранных инвесторов в отношении экспорта, отечественного компонента и передачи технологии, которые были ограничены Соглашением по связанным с торговлей инвестиционным мерам (ТРИМС), часто использовались для расширения возможностей формирования связей между иностранными инвесторами и местными производителями.
- Обратный инжиниринг и имитация через доступ к технологии, которые были ограничены Соглашением по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), раньше использовались многими странами, в том числе нынешними развитыми странами.

Несмотря на более значительное ограничение возможностей использования некоторых инструментов политики, у членов ВТО сохранилась определенная гибкость в деле поддержки структурных преобразований, в том числе в тарифной политике, где некоторые тарифные позиции по-прежнему остаются несвязанными и где различия между связанными и применяемыми тарифами создают пространство для их варьирования в поддержку целей в области развития. Члены ВТО могут также по-прежнему использовать некоторые виды субсидий и стандартов для поощрения научно-исследовательской и опытно-конструкторской, а также инновационной деятельности и гибко использовать экспортные кредиты. В рамках Соглашения по ТРИМС директивные органы могут по-прежнему устанавливать условия допуска в страну иностранных инвесторов в конкретных секторах, в том числе вводить отраслевые ограничения. Это соглашение допускает также определенную гибкость за счет использования механизма обязательного лицензирования (с помощью которого власти могут позволять компаниям, не являющимся патентообладателями, пользоваться правом на патент) и параллельного импорта (т.е. импорта на рынок фирменных товаров, которые могут продаваться на этом рынке без согласия владельца товарного знака).

Сопоставление потери пространства для маневра в конкретных областях политики и потенциальных выгод более предсказуемой открытой многосторонней торговой системы – непростая задача. В любом случае более насущным вопросом является то, как оптимальнее использовать оставшееся пространство для поддержки получения более устойчивых и инклюзивных результатов по сравнению с теми, которые были достигнуты большинством развивающихся стран за последние три десятилетия. В этой связи, как уже давно настойчиво отмечает ЮНКТАД, ключевое значение по-прежнему имеют практика и потенциал, связанные с институциональной конфигурацией государства развития. Вместе с тем важно также признать, что противоречия и пробелы в многосторонней архитектуре, в частности на стыке торговых и финансовых потоков, продолжают затруднять наиболее оптимальное использование развивающимися странами оставшегося у них пространства для маневра. Кроме того, многие из них нуждаются в более существенной поддержке со стороны международного сообщества для использования имеющихся механизмов в целях содействия их преобразовательным усилиям. Во многих отношениях такая поддержка предоставляется неохотно или вообще отсутствует. Предложение ЮНКТАД о создании независимой комиссии для анализа аспектов развития в многосторонней торговой системе и изучения вышеизложенных и других проблем, мешающих эффективному функционированию этой системы, могло бы помочь найти перспективные решения.



## Неуклонное сужение пространства для маневра в политике

С начала 1990-х годов возникла новая волна двусторонних и региональных торговых соглашений (РТС) и международных инвестиционных соглашений (МИС), часть которых содержит еще более ограничительные положения, чем предусмотренные многосторонним торговым режимом, или которые содержат дополнительные положения, выходящие за рамки действующих многосторонних торговых соглашений.

Положения РТС становятся все более комплексными, и многие из них предусматривают правила, ограничивающие имеющиеся возможности для разработки и реализации всеобъемлющих национальных стратегий развития. Несмотря на то, что эти соглашения по-прежнему являются продуктом (нередко затяжных) переговоров и сделок между суверенными государствами, усиливается ощущение того, что из-за большего количества охватываемых ими экономических и социальных вопросов этим обсуждениям часто стало не хватать транспарентности и координации (в том числе между всеми потенциально заинтересованными министерствами) для достижения сбалансированных результатов.

Независимо от того, какие страны в этом участвуют, подписывая эти соглашения, правительства развивающихся стран отказываются от части своего пространства для маневра в политике, которую они с таким трудом пытались отстоять на многостороннем уровне. Это может показаться странным, но может быть обусловлено главным образом тем, что некоторые правительства боятся остаться в изоляции, когда другие страны, подписывая такие соглашения, получают преференциальный доступ к рынкам и становятся потенциально более привлекательными для ПИИ. Кроме того, они могут рассматривать участие в каком-либо соглашении о свободной торговле в качестве средства содействия включению их национальных компаний в международные производственные сети.

Однако, как отмечалось в предыдущих *ДТР*, участие в международных производственных сетях сопряжено с риском создания неблагоприятных условий торговли для стран, особенно задействованных в более низких звеньях производственных цепей, а также создает лишь ограниченные внутренние связи и возможности для получения технологий. Кроме того, развивающиеся страны, находящиеся на начальном этапе индустриализации, могут оказаться замкнутыми на нижних звеньях цепочки создания добавленной стоимости из-за сильной конкуренции со стороны других поставщиков для сохранения низких издержек труда и из-за того, что жесткий контроль за интеллектуальной собственностью и дорогостоящие брендинговые стратегии ведущей фирмы не позволяют им двигаться вверх по цепи создания стоимости. Даже для относительно успешных стран со средним уровнем дохода во многих из этих сетей не обеспечиваются равные конкурентные условия. Интересен в этой связи пример Китая. Значительное внимание уделялось его восхождению в качестве основного экспортера электроники, доминирующего сегодня до такой степени, что на его долю приходится не менее трети общего объема торговли в этом секторе. Однако на практике лишь незначительное количество китайских фирм контролируют различные части цепи производства электронной продукции. Еще более показательным является то, что, согласно недавним оценкам, на долю китайских фирм приходится лишь 3% общего объема прибылей в этом секторе. Таким образом, развивающимся странам следует тщательно взвесить все издержки и выгоды при изучении возможности использования стратегии индустриализации, в которой значительный акцент делается на участии в международных производственных сетях, если это заставляет их включаться в гонку по заключению все большего числа все более ограничительных соглашений без полного и надлежащего понимания их потенциала для развития.

Пространство для маневра в политике сужается в результате подписания не только соглашений о свободной торговле, но и МИС. В 1990-х годах, когда подписывалось большинство таких соглашений, любая потеря части пространства для маневра в политике рассматривалась как небольшая плата за ожидаемое увеличение притока ПИИ. Это восприятие начало меняться в начале 2000-х годов, когда стало очевидно, что инвестиционные правила могут подрывать широкий круг государственных стратегий, в том числе направленных на повышение отдачи от ПИИ для экономики. Кроме того, эмпирические данные об эффективности двусторонних инвестиционных договоров и инвестицион-

ных глав РТС с точки зрения стимулирования ПИИ носят неоднозначный характер. Кроме того, отсутствие транспарентности и согласованности в работе судов, созданных для рассмотрения споров по этим соглашениям, и их ощутимый проинвесторский уклон вызывают дополнительные сомнения в их эффективности. В настоящее время рассматривается целый ряд возможностей для восстановления сбалансированности этой системы и необходимого пространства для маневра в политике в интересах развития. К ним относятся: i) постепенное и частичное реформирование за счет разработки новых соглашений на основе инвестиционных принципов, направленных на содействие устойчивому развитию; ii) создание централизованного постоянного суда по инвестиционным вопросам; и iii) отказ от инвестиционных договоров и возвращение к национальному законодательству.

Наряду с распространением торговых соглашений и расширением их сферы охвата на связанные с торговлей области во всем мире отмечается оживление интереса к промышленной политике. Примирить эти две тенденции крайне сложно. Многие развитые страны, особенно после начала финансового кризиса, стали прямо признавать, что промышленная политика может играть важную роль в поддержке жизнеспособности обрабатывающей промышленности. Хотя Соединенные Штаты часто считают страной, избравшей подход невмешательства по отношению к промышленной политике, они были и остаются страной активно использующей такую политику. Их правительство принимало на себя основные риски и играло ведущую роль в формировании рынка в рамках разработки и коммерциализации новых технологий, реализуя широкий спектр стратегий поддержки сети национальных предприятий обрабатывающей промышленности, обладающих потенциалом для инновационной деятельности, экспорта и создания достойно оплачиваемых рабочих мест. Опыт же ЕС, наоборот, показывает, как межправительственные соглашения могут ограничивать стратегический выбор национальных директивных органов и как промышленная политика, в соответствии с которой могут приниматься лишь горизонтальные меры, может затруднять достижение поставленных целей.

По мере того, как некоторые развивающиеся страны проводили переоценку преимуществ промышленной политики в последние годы, они также стали использовать некоторую часть своего пространства для маневра в политике в целях стимулирования отечественных фирм к расширению их инвестиционной и инновационной деятельности для повышения их конкурентоспособности на международном уровне. К принятым мерам, среди прочего, относятся: варьирование применяемых тарифов в конкретных секторах за счет использования разницы между связанными и применяемыми тарифными ставками; применение льготных ввозных пошлин; предоставление налоговых стимулов; финансирование долгосрочных инвестиций с помощью национальных банков развития или субсидирования коммерческих кредитов; а также использование государственных закупок для поддержки местных поставщиков. Различные меры политики продолжают использоваться в странах, находящихся на разных уровнях развития (от Вьетнама до Бразилии), в целях раскручивания благотворной спирали связей между торговлей и накоплением капитала.

### **Сохранение пространства для маневра в политике при укреплении многосторонних механизмов**

ЮНКТАД уже некоторое время говорит о том, что для сохранения и улучшения траектории недавнего экономического роста развивающихся стран им необходимо расширить и углубить процесс структурного преобразования их экономики. Связанный с этим стратегический вызов хорошо известен странам – экспортерам сырьевых товаров, где отсутствие диверсификации ставит их экономику в уязвимое положение для внешних потрясений и изменений в политике. Кроме того, повышение темпов роста не приводит автоматически к улучшению условий жизни большинства населения. Хотя структурные преобразования крайне необходимы всем развивающимся странам по аналогичным причинам, в ближайшие годы они, скорее всего, столкнутся с гораздо менее благоприятными глобальными экономическими условиями по сравнению с теми, которые отмечались в первом десятилетии этого века. Следовательно, будет крайне трудно проводить структурные преобразования без большей гибкости в процессе разработки политики.

Таким образом, повышение эффективности управления глобальной торговлей в поддержку целей в области развития должно быть составной частью более всестороннего и комплексного пакета мер в целях содействия сохранению пространства для маневра в интересах проведения активной торговой и промышленной политики. Такая реформа должна дополнить макроэкономические и финансовые реформы. Она должна предусматривать различные элементы, прежде всего укрепление многосторонних механизмов. Новый импульс, который придала прошедшая в декабре 2013 года Балийская конференция ВТО на уровне министров, необходимо развивать дальше для обеспечения положительной развязки Дохинского раунда переговоров, которая оправдала бы его неофициальное название "раунд развития". При любом возобновлении такой приверженности можно было бы сделать акцент на вопросах осуществления и на сохранении принципа единого пакета обязательств вместо перехода к изменяемой геометрии, где целый ряд непреложных основных обязательств дополняется групповыми соглашениями. Наибольшей пользой от этого вполне может быть просто поддержание репутации многосторонних правил в качестве всеобщего блага.

Для переориентации торговых переговоров на многосторонние соглашения потребуется пересмотреть положения, выходящие за рамки существующих соглашений ВТО; однако следует также уделить внимание большей гибкости в применении СУР путем конструктивного реагирования на ряд недавних изменений. Например, элементы гибкости, внесенные в систему защиты прав интеллектуальной собственности в отношении здравоохранения, можно было бы расширить для поддержки процесса внедрения технологий и инновационной деятельности на всех этапах структурных преобразований. Дальнейшие переговоры по снижению промышленных тарифов могли бы также обеспечить более значительную гибкость для политики государственной поддержки конкретных секторов. Это предполагало бы изменение со временем уровня и структуры тарифов в конкретных секторах при сохранении значительного разброса тарифов по секторам экономики.

### **Пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере в глобальном контексте**

Пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере тесно связано с пространством для маневра в политике. Даже если правительства могут свободно разрабатывать и осуществлять политику в области развития в рамках существующего международного комплекса согласованных правил и принятых норм, им все равно потребуется финансировать инвестиции и другие общие и целевые расходы, связанные с реализацией этой политики. Следовательно, крайне важно увеличить государственные поступления.

Пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере является как причиной, так и следствием экономического роста и структурных изменений. Повышение среднего уровня доходов, расширение современных секторов экономики и сокращение масштабов неформальной экономической деятельности позволяют расширить налоговую базу и укрепить государственный потенциал для мобилизации бюджетных поступлений. Это, в свою очередь, позволяет увеличить государственное финансирование для стимулирования роста как с точки зрения предложения (например, инвестиции в инфраструктуру, научно-исследовательскую и опытно-конструкторскую деятельность и образование), так и с точки зрения спроса (например, социальные выплаты). И наоборот, ограниченное или даже уменьшенное пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере часто является частью порочного круга экономической отсталости. В условиях все большей глобализации экономики особенно сложно вернуть и расширить свое пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере. Такое пространство можно расширить за счет официальной помощи в целях развития (ОПР), особенно в наименее развитых странах (НРС), так же, как и за счет иностранных займов, причем на более устойчивой основе при их использовании для наращивания производственного потенциала. Однако непредсказуемый характер ОПР может затруднить долгосрочное планирование политики, а также замедлить создание механизмов политики, направленных на поддержку государства развития. Кроме того, в большинстве случаев при опоре главным образом на чужие сбережения для финансирования базовой государственной деятельности возникает вопрос о "праве голоса"

и легитимности. Помимо этого, слишком большая зависимость от иностранных источников финансирования привела к чрезмерной задолженности и хроническим дефицитам бюджетов и внешнеторговых балансов в странах и тем самым к долгосрочному сокращению пространства для маневра в финансово-бюджетной сфере. Поэтому по возможности расширять пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере следует за счет внутренних источников поступлений для поддержки национальной стратегии развития. Иностранное финансирование может дополнять, но не заменять такие поступления.

Одна из основных проблем заключается в том, что глобализация отразилась на способности государства мобилизовывать внутренние поступления. Снижение их тарифных ставок привело к (часто значительному) сокращению поступлений во многих развивающихся странах, в то время как повышение мобильности капитала и более широкое использование "налоговых гаваней" существенно изменили условия налогообложения как личных, так и корпоративных доходов, а также богатства. Основная программа рыночного либерализма привела к появлению глобализованной экономики, в которой поощряется налоговое соперничество между странами, в результате чего они иногда вынуждены вступать в "гонку на износ" в деле предоставления льгот в виде снижения прямых налогов. Как в развитых, так и в развивающихся странах отмечается тенденция к снижению ставок корпоративных налогов, которая часто сопровождается предоставлением субсидий или льгот для привлечения или удержания иностранных инвестиций. Кроме того, глобализация, опирающаяся на финансовую сферу, привела к распространению офшорных финансовых центров, "налоговых гаваней" и сохраняющих тайну юрисдикций, которые предоставляют различные средства минимизации и уклонения от уплаты налогов в масштабах, измеряемых в миллиардах или даже триллионах долларов.

### **Международное сообщество сталкивается с проблемами налогообложения**

Искажение цен по торговым операциям, в том числе посредством трансфертного ценообразования (т.е. установления стоимости внутрифирменных трансграничных операций международными группами компаний), стало излюбленным механизмом уклонения от уплаты налогов для многих компаний. Если внутрифирменная или внутригрупповая цена не соответствует цене, которая была бы уплачена на рынке, где каждый участник действует независимо в своих собственных интересах, прибыли в рамках группы компаний могут фактически уходить в низконалоговые или безналоговые юрисдикции, а потери и убытки переносятся в юрисдикции с высокими ставками налогообложения. Помимо этого, перераспределять прибыли и убытки между юрисдикциями можно за счет "тонкой капитализации", когда в компании отмечается высокий уровень задолженности по отношению к собственному капиталу и она смешивает и совмещает внутригрупповые долги и выплаты по процентам среди своих дочерних компаний для минимизации налоговых платежей и генерирования более высоких общих прибылей.

Международной налоговой системе пока еще не удалось должным образом адаптироваться к этой реальности, в результате чего по-прежнему существует массовая утечка государственных поступлений. Трудности, с которыми сталкиваются директивные органы при сборе государственных поступлений, отчасти обусловлены непрозрачностью работы "налоговых гаваней", однако основная сложность носит политический характер: основные юрисдикции, сохраняющие финансовую тайну, находятся в ряде крупнейших и богатейших стран мира или в отдельных зонах внутри этих стран. Действительно, офшорные финансовые центры и сохраняющие тайну юрисдикции, в которых они находятся, в полной мере интегрированы в глобальную финансовую систему, и через них проходит большая доля торговых операций и потоков капитала, включая ПИИ.

Недавно был внесен ряд изменений, направленных на улучшение прозрачности и обмена информацией для целей налогообложения. К ним относятся: заявление лидеров "двадцатки" о содействии обмену информацией обо всех видах нарушений и мошеннической деятельности, План действий ОЭСР по борьбе с эрозией налоговой базы и выводом прибылей (ЭНБВП), ужесточение контроля некоторых национальных налоговых органов за налоговыми нарушениями со стороны



состоятельных частных лиц и ТНК, а также многочисленные двусторонние договоры по вопросам налогообложения (ДДН) и соглашения об обмене информацией для целей налогообложения (СОИН).

Хотя эти инициативы являются шагами в правильном направлении, их реализация и обеспечение их соблюдения, как правило, происходили очень медленно. Прежде всего это касается злоупотреблений в сфере трансфертного ценообразования, которые причиняют чрезвычайный вред развивающимся странам. Поскольку инициаторами большинства этих мер являются развитые страны, в которых чаще всего располагаются ТНК и некоторые сохраняющие тайну юрисдикции, существует опасность того, что в ходе дискуссий не будут в полной мере учитываться потребности и мнения развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Поэтому важно будет повысить роль таких учреждений, как Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по международному сотрудничеству в вопросах налогообложения, и рассмотреть возможность принятия международной конвенции о борьбе с минимизацией и уклонением от уплаты налогов.

Хотя сам характер данной проблемы указывает на необходимость выработки многостороннего подхода, правительства могут также принимать меры и на национальном уровне. Например, они могут принять законодательный акт о введении общего правила противодействия минимизации налогов (ОППМН), с тем чтобы при оспаривании в суде "агрессивных" налоговых схем они могли признаваться незаконными. Кроме того, они могут эффективнее бороться с искажением трансфертных цен в их международных торговых операциях за счет использования справочных цен на ряд однородных внешнеторговых товаров.

### **Использование природных ресурсов для получения государственных доходов**

Во многих развивающихся странах получение более высоких государственных доходов за счет ренты от эксплуатации природных ресурсов, прежде всего в добывающих отраслях, имеет особенно важное значение для финансирования процесса развития. Основным вклад этой деятельности в развитие заключается в том, что она является источником государственных поступлений, поскольку часто она порождает экономические анклавы, которые слабо связаны с остальной частью экономики или никак с ней не связаны. Вместе с тем после того, как рост цен на сырьевые товары приблизительно за последнее десятилетие привел к десятикратному увеличению прибылей крупнейших мировых горнодобывающих компаний, стало очевидно, что рост государственных доходов от ренты за использование ресурсов сильно от нее отстает. Отчасти в этом можно винить коррупцию, однако главная причина заключается в слишком благоприятных налоговых режимах, установленных в период низких цен, зачастую по рекомендации бреттон-вудских учреждений, и направленных на привлечение международных компаний и инвесторов в этот сектор.

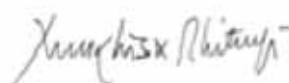
В результате этого многие правительства, как развитых, так и развивающихся стран, начали пересматривать свою политику в отношении добывающих отраслей. В этой связи были приняты такие меры, как пересмотр или аннулирование существующих контрактов, повышение ставок налогообложения или роялти, введение новых налогов и изменение доли участия государства в проектах по добыче полезных ископаемых. Правительства принимающих стран могут также извлечь выгоду из укрепления своих позиций на переговорах по контрактам с ТНК, работающими в добывающих отраслях, в связи с появлением новых крупных игроков, таких как компании из стран с формирующейся рыночной экономикой. Однако эти изменения рыночных условий не должны затушевывать более комплексные проблемы в политике, с которыми сталкиваются страны-производители, стремящиеся максимально эффективно использовать добывающие отрасли в целях развития.

Комплексная политика, направленная на увеличение поступлений за счет природных ресурсов, должна включать в себя несколько элементов. Во-первых, правительствам необходимо сохранить за собой право пересматривать режимы налогообложения и структуры собственности, когда они считают это необходимым в интересах экономики и развития страны. Минимальный уровень

налогообложения можно было бы также согласовывать на региональном или международном уровнях во избежание "гонки на износ". Во-вторых, у них должны быть средства обеспечения соблюдения правил и получения причитающихся доходов, а для этого у них должна быть возможность контролировать операции ТНК по трансфертному ценообразованию и недоучет объемов экспорта. В-третьих, им необходимо гарантировать возможность осуществления таких действий без угрозы применения правовых санкций в рамках существующих механизмов урегулирования инвестиционных споров.

Большинство необходимых мер можно принимать на национальном уровне, но многостороннее сотрудничество при этом по-прежнему имеет исключительно важное значение. Необходимо в обязательном порядке реализовывать и расширять инициативы по повышению прозрачности, такие как Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности (ИТДП): они должны быть ориентированы не только на правительства, но и на фирмы-производители и трейдинговые компании. Следует также усилить акцент на мониторинге, аудите и подотчетности, а также на обеспечении соблюдения финансово-бюджетных условий и норм, в рамках которых работают добывающие компании. Институциональное развитие и наращивание потенциала имеют важнейшее значение, в частности для расширения возможностей заключать контракты, а также для улучшения мониторинга издержек производства, импортных и экспортных цен, объемов, качества и сроков поставки добытых природных ресурсов, а также для сбора и обработки данных. С учетом экспертного опыта ЮНКТАД в области сырьевых товаров, транспорта, таможенных операций и торговли она могла бы оказывать поддержку в этой сфере. Кроме того, крайне полезным может быть региональное сотрудничество по вопросам укрепления потенциала. В поддержке таких инициатив важную роль должно играть международное сообщество доноров.

Меры по предупреждению утечки ресурсов посредством незаконных финансовых потоков и минимизации налогов в состоянии помочь получить необходимые поступления для финансирования деятельности по достижению новых целей в области развития. Поэтому, поскольку пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере и связанные с ним вопросы управления имеют важное значение для многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой, они должны быть важными компонентами повестки дня в области развития на период после 2015 года.



Мукиса Китуи  
Генеральный секретарь ЮНКТАД



## ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

### А. Глобальный рост

В 2014 году наблюдался умеренный рост мировой экономики, хотя эти показатели будут по-прежнему значительно ниже докризисных пиков. Прогнозируется, что показатели ее роста, составлявшие 2,3% в 2012 и 2013 годах увеличатся до 2,5–3% в 2014 году. Это незначительное улучшение объясняется главным образом, увеличением показателей роста в развитых странах с 1,3% в 2013 году до примерно 1,8% в 2014 году. В развивающихся странах в целом показатели роста скорее всего останутся на уровне предыдущих лет и составят 4,5–5%, а в странах с переходной экономикой прогнозируется дальнейшее замедление уже и без того слабого в 2013 году роста до порядка 1% (таблица 1.1).

#### 1. Развитые страны

Прогнозируемое умеренное ускорение роста в развитых странах является следствием некоторого оживления в Европейском союзе (ЕС), поскольку показатели Японии и Соединенных Штатов в 2014 году вряд ли улучшатся. В Европе временное ослабление мер жесткой бюджетной экономии и проведение более либеральной денежно-кредитной политики, в том числе Европейским центральным банком (ЕЦБ), поз-

волили изменить динамику внутреннего спроса с отрицательной на положительную. В некоторых странах (например, в Соединенном Королевстве) спрос домохозяйств поддерживается за счет повышения стоимости активов и восстановления потребительских и ипотечных кредитов, а в других – за счет некоторого повышения реальной заработной платы (например, в Германии). Вместе с тем в ряде других крупных стран еврозоны (например, в Испании, Италии и Франции) высокий уровень безработицы, нулевой или вялый рост реальной заработной платы и сохраняющаяся слабость банковского сектора по-прежнему препятствуют расширению внутреннего кредитования и сдерживают рост спроса. В 2014 году чистый экспорт должен внести положительный, хотя и крайне незначительный, вклад в общие показатели роста Европы.

В экономике Соединенных Штатов продолжается постепенный выход из полосы "великой рецессии" за счет опоры на внутренний частный спрос. Меры жесткой бюджетной экономии тор-мозили экономический рост с 2011 года, хотя в 2014 году их негативные последствия несколько ослабли. Показатели безработицы продолжают сокращаться благодаря созданию новых рабочих мест в корпоративном секторе. Вместе с тем размер реальной средней заработной платы остается неизменным. Продолжающееся



Таблица 1.1

## РОСТ МИРОВОГО ПРОИЗВОДСТВА, 2006–2014 ГОДЫ

(Изменения в процентах к предыдущему году)

Регион/страна	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>a</sup>
<b>Все страны мира</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>1,5</b>	<b>-2,1</b>	<b>4,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,7</b>
<b>Развитые страны</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,7</b>	<b>2,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>
в том числе:									
Япония	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,6	1,4	1,6	1,4
Соединенные Штаты	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2	2,1
Европейский союз (ЕС-28)	3,4	3,2	0,3	-4,6	2,1	1,7	-0,3	0,1	1,6
в том числе:									
Зона евро <sup>b</sup>	3,2	2,9	0,3	-4,5	2,0	1,6	-0,6	-0,4	1,1
Франция	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,2	0,7
Германия	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,0	3,3	0,7	0,4	1,9
Италия	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9	0,1
Соединенное Королевство	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7	3,1
Новые государства – члены ЕС после 2004 года	6,4	6,0	4,0	-3,8	2,1	3,0	0,6	1,1	2,7
<b>Юго-Восточная Европа и СНГ</b>	<b>8,5</b>	<b>8,7</b>	<b>5,3</b>	<b>-6,6</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>	<b>3,3</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>
Юго-Восточная Европа <sup>c</sup>	4,6	5,9	5,0	-2,1	1,7	1,9	-0,8	2,0	2,0
СНГ, включая Грузию	8,7	8,9	5,3	-6,8	4,9	4,8	3,5	2,0	1,2
в том числе:									
Российская Федерация	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,5
<b>Развивающиеся страны</b>	<b>7,7</b>	<b>8,0</b>	<b>5,4</b>	<b>2,6</b>	<b>7,8</b>	<b>6,0</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>	<b>4,7</b>
Африка	5,8	6,1	5,5	2,5	4,9	0,9	5,3	3,5	3,9
Северная Африка, исключая Судан	5,3	4,8	6,1	2,9	4,2	-6,8	8,7	2,0	2,4
Африка к югу от Сахары, исключая Южную Африку	6,4	7,5	6,2	4,5	6,4	5,1	4,6	5,3	5,9
Южная Африка	5,6	5,5	3,6	-1,5	3,1	3,6	2,5	1,9	1,8
Латинская Америка и Карибский бассейн	5,5	5,5	3,7	-1,6	5,7	4,3	3,0	2,6	1,9
Карибский бассейн	9,4	5,8	3,1	-0,2	2,6	2,4	2,5	2,6	2,8
Центральная Америка, исключая Мексику	6,4	7,0	4,1	-0,3	4,1	5,3	5,1	4,3	4,3
Мексика	5,0	3,1	1,4	-4,7	5,1	4,0	4,0	1,1	2,0
Южная Америка	5,5	6,7	4,9	-0,3	6,4	4,5	2,4	3,1	1,7
в том числе:									
Бразилия	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	1,0	2,5	1,3
Азия	8,7	9,1	6,0	4,0	8,9	7,2	5,2	5,3	5,6
Восточная Азия	9,9	11,1	7,0	6,0	9,6	7,7	6,0	6,3	6,4
в том числе:									
Китай	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	7,7	7,5
Южная Азия	8,3	8,9	5,3	4,6	9,1	6,9	3,6	3,8	5,0
в том числе:									
Индия	9,4	10,1	6,2	5,0	11,0	7,9	4,9	4,7	5,6
Юго-Восточная Азия	6,1	6,6	4,3	1,2	8,1	4,7	5,6	4,9	4,4
Западная Азия	7,5	5,5	4,7	-1,0	6,9	7,4	3,8	3,8	4,0
Океания	2,8	3,4	2,7	2,4	3,7	4,9	4,3	2,9	3,2

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных Департамента Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН) *Основные агрегированные показатели системы национальных счетов* и *World Economic Situation and Prospects (WESP): Update as of mid-2014*; ECLAC, 2014; OECD, 2014; IMF, *World Economic Outlook*, April 2014; база данных аналитической группы журнала "Экономист"; *EIU CountryData*; JP Morgan, *Global Data Watch*; и национальные источники.

**Примечание:** Расчеты агрегированных показателей по странам на основе ВВП в долларах в неизменных ценах 2005 года.

**a** Прогнозы.

**b** Исключая Латвию.

**c** Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия и Черногория.

наращивание ликвидной массы, хотя гораздо и менее агрессивное, чем в предыдущие годы, наряду с повышением цен на активы помогло поддержать восстановление внутренних заимствований и потребления.

В Японии рост также обусловлен увеличением внутреннего спроса. На частное потребление и инвестиции оказала благотворное воздействие стимулирующая денежно-кредитная и финансово-бюджетная политика "абэномики". Был отмечен рост государственных расходов, главным образом на восстановительные работы после землетрясения 2011 года, а пакет стимулирующих мер вывел японскую экономику на траекторию более высоких темпов роста в 2012–2013 годах. Поскольку эффект от этих мер рассеивается, а повышение ставки потребительских налогов в апреле 2014 года начинает сдерживать расходы домохозяйств в среднесрочной перспективе, для содействия поддержанию целевых показателей роста валового внутреннего продукта (ВВП) и внутренних цен, возможно, потребуется новый пакет стимулирующих мер. Более того, устойчивый рост номинального ВВП будет единственным действенным средством постепенного снижения чрезвычайно высокого коэффициента отношения государственного долга к ВВП.

Несмотря на некоторые различия в курсах их политики, все развитые регионы в 2014 году, как ожидается, будут расти сходными темпами, составляющими порядка 1,5–2%. ВВП в ЕС скорее всего вернется к своему докризисному уровню 2007 года, хотя и на год позже Японии и на три года позже Соединенных Штатов. Международная торговля этих стран остается малодинамичной, хотя после последнего квартала 2013 года она несколько оживилась. Постепенное ослабление режима жесткой бюджетной экономии в ЕС и Соединенных Штатах и свертывание активной стимулирующей денежно-кредитной политики в Соединенных Штатах заставили некоторых наблюдателей поверить в то, что эти страны приходят в "новую норму" и что им удалось избежать большинства системных рисков. Тем не менее в этой новой ситуации рост скорее всего будет медленнее, чем до кризиса, поскольку нормы инвестиций остаются относительно низкими, и нескольким странам все еще предстоит проделать большой путь, прежде чем уровень без-

работицы снизится, а проблема чрезмерной задолженности как в государственном, так и в частном секторах будет устранена. В главе II настоящего Доклада рассматриваются некоторые из мер политики, обусловивших эту умеренную динамику роста, и приводится предостережение относительно ее потенциальной неустойчивости.

## **2. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой**

Показатели роста в основных развивающихся регионах, судя по всему, в большей или меньшей степени будут воспроизводить их показатели 2012–2013 годов. По всей видимости, Азия по-прежнему будет наиболее динамичным регионом при показателях роста примерно 5,5%. Среди крупнейших стран региона позиции лидера должен сохранить Китай, в котором темпы роста в 2014 году составят почти 7,5% благодаря внутреннему спросу, включая растущую роль частного и государственного потребления. В Индии темпы роста несколько восстановились после значительного замедления в предыдущие два года, прежде всего под воздействием увеличения потребления и чистого экспорта, однако этот показатель, составляющий порядка 5,5%, существенно ниже докризисного уровня. Рост в большинстве стран Юго-Восточной Азии, включая Вьетнам, Индонезию, Малайзию и Филиппины, как ожидается, сохранится на уровне около 5% или более за счет частного потребления и инвестиций в основной капитал при минимальном или нулевом влиянии чистого экспорта. Основным исключением является Таиланд, в котором политический кризис привел к стагнации экономики. Экономические показатели в Западной Азии разнятся в большей мере: несколько стран были прямо или косвенно затронуты войной, страны Залива, как ожидается, сохранят темпы роста на уровне 4–5%, а Турция, которая переживала период финансовой нестабильности, может оказаться не в состоянии поддерживать траекторию довольно высоких темпов роста, поскольку ее экономика зависит от внутренней кредитной экспансии.

Рост в Африке также демонстрирует резкие контрасты: он остается вялым в Северной Афри-

ке, где наметилось некоторое улучшение в Египте и Тунисе, но продолжается падение темпов роста в Ливии, что обусловлено вооруженным конфликтом и перебоями в добыче нефти. В Южной Африке также по-прежнему наблюдается вялый рост – на уровне примерно 2% – из-за снижения внутреннего спроса и забастовок в горнодобывающем секторе. Напротив, в некоторых крупных странах к югу от Сахары (включая Анголу, Демократическую Республику Конго, Кот-д'Ивуар, Мозамбик, Нигерию, Объединенную Республику Танзания и Эфиопию) отмечены высокие темпы роста, и это, скорее всего, позволит в 2014 году достичь показателей роста в этом регионе на уровне 6%. В нескольких странах высокие по историческим меркам уровни цен на сырьевые товары позволяли поддерживать эти темпы роста на протяжении более чем десятилетия, но важную роль сыграли и другие факторы, такие как улучшения в сельскохозяйственном производстве и прекращение гражданских конфликтов. Вместе с тем существуют и риски снижения темпов роста, о чем свидетельствует недавнее возвращение Ганы и Замбии в МВФ ввиду резкого снижения курсов их валют.

В странах с переходной экономикой в 2014 году, судя по всему, замедление темпов экономического роста продолжится. Низкие темпы роста в европейских странах с переходной экономикой объясняются главным образом стагнацией потребления и инвестиций в Российской Федерации с середины 2013 года, поскольку финансовая нестабильность привела к увеличению оттока капитала. С другой стороны, центральноазиатским странам с переходной экономикой, большинство из которых являются экспортерами нефти и минеральных ресурсов, благодаря исторически благоприятным условиям торговли удалось сохранить достаточно высокие темпы роста.

После мощного подъема в 2010 году экономический рост в Латинской Америке и Карибском бассейне неуклонно замедлялся и, согласно прогнозам, составит в 2014 году около 2%. Эти низкие показатели отражают главным образом медленный рост в трех основных странах, таких как Аргентина, Бразилия и Мексика, где внутренний спрос (их основной двигатель роста после глобального кризиса) утратил свою динамику. Эти страны пострадали также от

внешних финансовых потрясений середины 2013 года и начала 2014 года, которые привели к ужесточению макроэкономической политики. Вместе с тем хорошие показатели капитализации банковских систем, незначительные дефициты платежных балансов и бюджетов, низкие по историческим меркам показатели внешнего долга и достаточные уровни международных резервов предотвратили перерастание этих потрясений в финансовые кризисы. Несколько стран, экспортирующих углеводороды или минеральные ресурсы (например, Многонациональное Государство Боливия, Колумбия и Эквадор), демонстрируют значительно более высокие темпы роста под воздействием высоких уровней внутреннего спроса с точки зрения как потребления, так и инвестиций.

Говоря в целом, развивающимся странам удалось оправиться от "великой рецессии" быстрее, чем странам развитым. Многие из них оказались в выигрыше от высоких цен на сырьевые товары, в особенности те страны, правительства которых смогли уловить значительную долю ренты от природных ресурсов и использовать дополнительные поступления для поддержки внутренних расходов. Другим странам, несмотря на уязвимость перед лицом капризного поведения международных финансов, удалось смягчить последствия глобального финансового кризиса посредством поддержания внутреннего спроса за счет контрциклической политики. Вместе с тем возможности, обеспечиваемые благодаря контрциклической политике и выигрышу от условий торговли, далеко небезграничны, а потому потребуются изыскать новые источники динамизма. В дополнение к политике воздействия на спрос, который может включать в себя перераспределительную политику, нескольким странам понадобится улучшить показатели своих внутренних инвестиций и проводить промышленную политику, направленную на повышение их производственного потенциала и конкурентоспособности, с тем чтобы, реагируя на растущий спрос, не оказывать чрезмерного давления на внутренние цены или торговые балансы.

Развивающимся странам потребуется также найти ответ на вызов, связанный с хронической нестабильностью международной финансовой системы. Это должно включать в

себя пруденциальную макроэкономическую и регулятивную политику, проводимую главным образом на внутреннем уровне, а также улучшение регулирования на глобальном уровне. В связи с этим очевидно, что, несмотря на в целом благоприятные тенденции в последние годы, нынешний механизм реструктуризации суверенного долга является неприемлемым. Об этом наглядно свидетельствуют правовые препятствия, с которыми в настоящее время сталкивается Аргентина в деле нормального обслуживания своего реструктурированного

суверенного долга<sup>1</sup>. Опыт Аргентины показывает, что этот механизм не только препятствует новой реструктуризации долга, но и может даже поставить под угрозу реструктуризации, успешно проведенные в прошлом. Выдвинутое два десятилетия назад предложение ЮНКТАД о создании многосторонней структуры для решения проблем реструктуризации суверенного долга, в рамках которой учитывались бы не только частные, но и общие интересы, представляется сегодня как никогда более актуальным и насущным.

---

## В. Международная торговля

---

Через шесть лет после начала глобального финансового кризиса международная торговля по-прежнему выглядит тускло. Объем товарной торговли в 2012–2013 годах вырос чуть более чем на 2% (и даже меньше в долларах по текущим ценам), что ниже показателя прироста глобального производства. Торговля услугами в 2013 году выросла несколько больше – примерно на 5,5% в текущих ценах. Это отсутствие динамизма резко контрастирует с быстрым ростом торговли в два докризисных десятилетия, когда глобальная торговля товарами и услугами росла в два с лишним раза быстрее, чем глобальное производство (средний ежегодный прирост на уровне соответственно 6,8% и 3%). В течение этого периода доля экспорта и импорта товаров и услуг в ВВП практически удвоилась – примерно с 13% до 27% в развитых странах и с 20% до примерно 40% в развивающихся странах.

### 1. Торговля товарами

Международная торговля товарами оставалась малодинамичной. После посткризисного оживления в 2010 году в 2012 и 2013 годах темпы ее роста снизились до порядка 2% (таблица 1.2).

Ожидается, что эта тенденция останется в силе и в 2014 году: согласно оценкам ЮНКТАД-ВТО (*UNCTADstat*), в первом квартале 2014 года международная торговля выросла на 2% (с поправкой на сезонные факторы и в пересчете на годовую основу). Во всех регионах темпы роста объема торговли в той или иной степени снизились, а самое значительное замедление было отмечено в развитых странах, странах с переходной экономикой и в Латинской Америке.

В 2013 году импорт развитых стран сократился второй год подряд из-за снижения этого показателя в ЕС на 1,2%. Это обусловлено прежде всего вялой динамикой торговли внутри ЕС. Значительное замедление было зафиксировано также в Японии и Соединенных Штатах. В 2013 году экспорт ЕС вырос на 1,4% благодаря росту экспорта ЕС в страны за пределами региона, тогда как показатель прирост экспорта Соединенных Штатов снизился до 2,6%. Напротив, прирост экспорта Японии вновь сократился до 1,8%, несмотря на удешевление йены<sup>2</sup>. В первом квартале 2014 года объемы торговли развитых стран выросли против того же периода предыдущего года на 2,4%, хотя исходная база при этом была довольно низкой.

Таблица 1.2

**ФИЗИЧЕСКИЕ ОБЪЕМЫ ТОВАРНОГО ЭКСПОРТА И ИМПОРТА  
В ОТДЕЛЬНЫХ РЕГИОНАХ И СТРАНАХ, 2010–2013 ГОДЫ**

(Изменения в процентах к предыдущему году)

Регион/страна	Объем экспорта				Объем импорта			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
<b>Все страны мира</b>	<b>13,9</b>	<b>5,5</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>13,8</b>	<b>5,4</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>
<b>Развитые страны</b>	<b>12,9</b>	<b>4,9</b>	<b>0,5</b>	<b>1,3</b>	<b>10,8</b>	<b>3,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>
<i>в том числе:</i>								
Япония	27,5	-0,6	-1,0	-1,8	10,1	4,2	3,8	0,5
Соединенные Штаты	15,4	7,2	4,0	2,6	14,8	3,8	2,8	0,9
Европейский союз	11,6	5,5	-0,1	1,4	9,4	2,8	-2,5	-1,2
<b>Страны с переходной экономикой</b>	<b>11,4</b>	<b>4,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>17,6</b>	<b>16,8</b>	<b>5,0</b>	<b>2,7</b>
<i>в том числе:</i>								
СНГ, включая Грузию	11,3	3,9	1,5	0,3	19,9	17,7	5,8	2,4
<b>Развивающиеся страны</b>	<b>16,0</b>	<b>6,7</b>	<b>4,6</b>	<b>3,4</b>	<b>18,5</b>	<b>7,7</b>	<b>5,3</b>	<b>5,5</b>
Африка	10,3	-6,8	7,8	-1,8	6,5	3,9	11,8	5,6
Африка к югу от Сахары	11,9	0,9	1,2	2,3	6,7	9,3	7,1	8,0
Латинская Америка и Карибский бассейн	8,1	5,1	3,1	1,5	22,3	11,3	3,1	2,4
Восточная Азия	24,3	10,7	5,3	5,2	22,5	7,7	4,4	7,8
<i>в том числе:</i>								
Китай	29,5	13,4	7,4	4,8	25,0	10,7	6,1	8,8
Южная Азия	11,0	9,4	-7,1	1,9	14,5	5,6	2,9	-0,6
<i>в том числе:</i>								
Индия	14,0	15,0	-1,8	7,6	13,8	9,7	5,5	0,1
Юго-Восточная Азия	18,6	4,7	2,2	4,9	22,0	7,0	6,1	3,8
Западная Азия	4,2	9,1	9,8	2,2	8,6	8,2	8,7	8,6

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе статистической базы данных UNCTADstat.

Темпы роста торговли в развивающихся странах и странах с переходной экономикой также снизились. Замедление было особенно рельефно выражено в странах с переходной экономикой из-за низкого уровня европейского спроса на их экспорт, а темпы роста их импорта сократились вдвое (до 2,7%) вследствие замедления роста их собственного ВВП. В развивающихся странах показатели роста экспорта в 2013 году вновь снизились – до 3,4%, также под воздействием вялого внешнего спроса, в частности со стороны развитых экономик. Заметное исключение составляет импорт развивающихся стран, который сохранил свою динамичность и вырос почти на 5,5% из-за высокого спроса в некоторых из крупнейших стран этой группы. Кроме того, устойчиво высокие (хотя в некоторых случаях снижающиеся) экспортные цены на сырьевые товары позволили некоторым из них (особенно в Африке и Западной Азии) нарастить свой импорт (по физическому объему), хотя

объем их экспорта рос более медленными темпами. Увеличение их импорта дало определенный импульс росту экспорта в других странах.

В пределах общей тенденции замедления роста торговли в развивающихся регионах прослеживаются значительные вариации. В 2013 году и в первые месяцы 2014 года показатели экспорта в Африке оставались низкими, отчасти из-за закрытия двух важных нефтеэкспортирующих портов в Ливии с июля 2013 года и падения экспорта в Южной Африке. Но в этот же период показатели экспорта улучшились в ряде других стран к югу от Сахары, экспорт которых начал выходить на траекторию, близкую к траектории, на которой находятся быстрорастущие азиатские развивающиеся страны. Показатели импорта оставались высокими, особенно в странах Африки к югу от Сахары, где его физический объем увеличился на 8% в условиях быстрого роста ВВП в этом субрегионе.



Рост торговли в Восточной Азии значительно замедлился – со среднегодовых темпов в размере 20% и более (по физическому объему) в докризисные годы до 5–6% в 2012 и 2013 годах. Торговля в Республике Корея в эти последние годы фактически находилась в стадии стагнации, поскольку на экспорте отрицательно сказалась рецессия на рынках развитых стран, а курс ее собственной валюты повысился. Вместе с тем в основном замедление роста торговли в этом субрегионе было обусловлено резким падением темпов роста китайского экспорта в развитые страны – со в среднем 25% до "великой рецессии" до всего лишь 2,5% в 2012 и 2013 годах. Поскольку торговля Китая с развивающимися странами все еще растет темпами, выражающимися двузначными числами, в настоящее время на эту часть торговли приходится целых 53% китайского экспорта против 42% в 2004 году. Одновременно с этим рост китайского импорта также замедлился, хотя и в меньшей мере – до 8,8% по физическому объему в 2013 году. Тем не менее Китай остается чрезвычайно важным рынком сбыта для многих развивающихся стран, особенно ввиду быстрого роста доли сырьевых товаров в китайском импорте, которая увеличилась с 18% в 2004 году до 31% в 2011–2013 годах.

В Южной Азии ускорение роста экспорта в Индии послужило опорой для экономического оживления в регионе. В частности, эта страна зарегистрировала двузначные показатели роста своего экспорта в некоторые из крупнейших партнеров из числа развивающихся стран, такие как Китай и Объединенные Арабские Эмираты. Экспорт в этом субрегионе в целом вырос в гораздо меньшей степени из-за ограничений на торговлю с Исламской Республикой Иран.

В Юго-Восточной Азии показатели роста торговли оставались намного ниже докризисных уровней, главным образом из-за практически полной стагнации в Таиланде и Индонезии, хотя высокий внутренний спрос, включая инвестиции в ориентированные на экспорт секторы, стимулировал рост торговли во Вьетнаме и на Филиппинах. В Западной Азии внутренняя нестабильность и устойчивая добыча нефти значительно замедлили рост экспорта.

В Латинской Америке и Карибском бассейне показатели объема торговли значительно

снизились – до порядка 2%. На экспорте этого региона негативно сказались медленные темпы роста ВВП на его основных рынках сбыта (включая Соединенные Штаты и ведущих внутрирегиональных партнеров) и повышение реального обменного курса валют: экспорт Бразилии в 2013 году переживал стагнацию, а в остальных странах Южной Америки скромные темпы роста физического объема экспорта были с лихвой перекрыты падением цен на единицу экспортной продукции, что привело к общему сокращению совокупного стоимостного объема экспорта. Небольшое увеличение экспорта Мексики несколько сгладило сокращение профицита в балансе товарной торговли – с 0,9% до 0,3% от ВВП (ECLAC, 2014).

## 2. Услуги

В 2013 году глобальный экспорт услуг вырос примерно на 5,5% (в текущих ценах), а в первом квартале 2014 года – на 7% против того же периода предыдущего года. В 2013 году он достиг 4,7 трлн. долл., что составляет 20% от совокупного экспорта товаров и услуг, и эта доля была довольно стабильной с начала 1990-х годов.

Эволюция торговли услугами, как правило, более стабильна, чем эволюция торговли товарами, поскольку она менее резко реагирует на экономическую ситуацию. Темпы ее роста, которые превышали темпы роста торговли товарами в 2012, 2013 годах и в первые месяцы 2014 года, отчасти отражают ее более значительную устойчивость перед лицом замедления роста глобального производства, но это может также свидетельствовать о некоторых структурных факторах, способствующих расширению торговли услугами. В числе наиболее динамично развивавшихся секторов услуг в период с 2008 по 2013 год можно отметить компьютерные и информационные услуги (среднегодовые темпы прироста – 9,1%), за которыми следовали персональные, культурные и рекреационные услуги (8,9%), а затем иные деловые и профессиональные услуги (6,8%). В секторе компьютерных и информационных услуг в развивающихся странах были зарегистрированы самые высокие темпы роста: 13% в среднегодовом выражении

с 2008 года против 7,5% в развитых странах. К другим динамично растущим секторам в развивающихся странах относятся финансовые и страховые услуги: среднегодовые темпы прироста в этих секторах составляли почти 11%. Экспорт этих современных услуг быстро рос также в наименее развитых странах (НРС), хотя и с очень низких исходных уровней. С 2008 года в секторах компьютерных и информационных услуг, страховых услуг и строительства в НРС были зафиксированы среднегодовые темпы прироста, близкие к 30%. Вместе с тем в 2013 году в совокупности на них приходилось только 7% совокупного экспорта услуг НРС.

Двумя крупнейшими компонентами в мировой торговле услугами остаются туризм и транспортные услуги. В 2013 году экспорт услуг туризма принес 1,4 трлн. долларов. Поступления от международных туристов выросли на 5% (в долларах по неизменному курсу), что превысило долгосрочный тренд. Число прибывающих туристов в 2013 году также выросло на 5% и достигло 1 087 млн. человек. На Европу и Азиатско-Тихоокеанский регион пришлось соответственно 42% и 31% всех поступлений от международного туризма (World Tourism Organization, 2014). Как представляется, замедление темпов экономического роста не повлияло на туристские потоки, что может свидетельствовать об участии в них более значительной доли населения мира, особенно из развивающихся стран с растущим средним классом. Из 81 млрд. долл., составивших прирост расходов в сфере международного туризма 2013 году, на Бразилию, Китай и Российскую Федерацию пришлось 40 млрд. долларов.

Темпы роста торговли международными транспортными услугами – второй по величине категории коммерческих услуг – в 2013 году также были положительными, но снижались. Предварительные данные указывают на то, что объем мировых морских перевозок, являющийся показателем спроса на судоходные, портовые и логистические услуги, в 2013 году увеличился на 3,8% против 4,7% в 2012 году (UNCTAD, 2014). Этот прирост был обусловлен увеличением на 5,5% морских перевозок сухих грузов (включая контейнерные и балкерные перевозки), на которые приходится 70% совокупного

объема морских перевозок. Танкерные перевозки, на которые приходится оставшиеся 30%, по сравнению с 2012 годом переживали стагнацию (Clarkson Research Services, 2014).

Развивающиеся страны продолжали наращивать свои доли в международных морских перевозках. Их доля в глобальном объеме погруженных грузов увеличилась с 60% в 2012 году до 61% в 2013 году. В то же время доля их импортного спроса, измеряемого по объему разгруженных грузов, увеличилась с 58% до 60%. Эти цифры отражают рост торговли в формате Юг–Юг/внутриазиатской торговли, расширение участия развивающихся стран в мировой торговой системе и рост потребления в них сырьевых и потребительских товаров.

В развивающихся странах объемы погрузок товаров традиционно превышали объемы разгрузок в силу поставок ими сырьевых материалов в развитые страны. Однако с годами эта тенденция претерпевала изменения, поскольку развивающиеся страны начали увеличивать свою долю в импорте (разгрузки). Таким образом, в этих странах объемы разгруженных грузов неуклонно приближались к объему погруженных грузов и в 2013 году практически сравнялись. Это отражает процесс урбанизации в развивающихся странах, рост численности их населения и становление среднего класса в них, а также интернационализацию производственно-сбытовых цепочек и производственных процессов. Тем не менее соотношение между объемами погруженных и разгруженных грузов на региональных уровнях остается неодинаковым, и в Африке, Латинской Америке и Карибском бассейне, а также в Западной Азии объемы погруженных грузов являются более значительными.

### **3. Торговля и экономический рост**

Низкие темпы роста производства являются главной причиной практически полной стагнации торговли, особенно торговли товарами. В свою очередь вялая динамика международной торговли в долгосрочной перспективе скорее всего будет негативно сказываться на глобальном экономическом росте, поскольку умень-

шение эффекта масштаба и выгод от специализации сдерживает рост производительности. Следовательно, расширение торговли должно стать важным компонентом процесса обеспечения динамичного, устойчивого и сбалансированного роста. Отчасти в этом и заключается логика, лежащая в основе усилий, направленных на завершение ориентированного на процесс развития раунда многосторонних торговых переговоров, запущенного в 2001 году в Дохе. В целях укрепления многосторонней торговой системы и в качестве краеугольного камня в деле согласования более всеобъемлющего дохинского пакета в конце 2013 года на девятой Конференции ВТО на уровне министров в Бали была достигнута многосторонняя договоренность по упрощению процедур торговли. Тем не менее это соглашение не было принято членами организации в Женеве к предложенной дате, т.е. к 31 июля. Как бы то ни было, учитывая недостаточность глобального спроса, крайне маловероятно, что экономический рост удастся стимулировать только за счет международной торговли. При всей желательности облегчения торговых потоков за счет модернизации таможенных процедур или дальнейшего снижения тарифов эти меры сами по себе не смогут значительно изменить ситуацию, поскольку они не устраняют основных препятствий для торговли сегодня. Международная торговля замедлилась или осталась практически в стадии стагнации не из-за увеличившихся торговых барьеров или трудностей, связанных с предложением; медленные темпы ее роста объясняются слабым глобальным спросом. В этом контексте однобокий акцент на стоимости торговли, активизация усилий по стимулированию экспорта за счет сокращения размеров заработной платы и "внутренняя девальвация" были бы губительными и контрпродуктивными, особенно если такую стратегию будут использовать одновременно несколько торговых партнеров.

Единственным путем расширения глобальной торговли является обеспечение мощного подъема производства с опорой на внутренний спрос, а не наоборот. Кроме того, если какая-либо страна или группа стран попытается выйти из кризиса за счет чистого экспорта, эта стратегия породит ошибочность композиции, если на этот путь встанут многие торговые партнеры. Более широкое оживление экономического роста и торговли, вероятно, станет следствием значительного увеличения спроса в ряде стран с системообразующей экономикой. Однако спрос должен также распределяться с географической точки зрения таким образом, чтобы это соответствовало сокращению глобальных дисбалансов. Для этого требуется, чтобы страны, имеющие профициты, взяли на себя ведущую роль в расширении внутреннего спроса, с тем чтобы можно было провести корректировки стимулирующего типа в противовес корректировкам платежных балансов, которые имеют рецессионный уклон и которые, как правило, перекадывают все бремя на плечи стран, имеющих дефицит.

Поэтому страны в надежде на оживление роста не могут пассивно дожидаться появления внешних источников спроса. В посткризисных условиях, когда спрос со стороны развитых стран является менее динамичным, развивающимся странам необходимо взять на вооружение сбалансированный подход, обеспечивающий более весомую роль внутреннего и регионального спроса, а также торговли в формате Юг–Юг по сравнению с прошлым (*ДТР 2013*). Если многие торговые партнеры будут одновременно поощрять внутренний спрос, они будут поддерживать также экспорт друг друга и оживление международной торговли. В то же время следует расширять производственные мощности, адаптируя их к новой структуре спроса за счет продуманной, дальновидной промышленной политики.



---

## С. Последние тенденции на рынках сырьевых товаров

---

В 2013 году и начале 2014 года цены на большинство сырьевых товаров продолжали снижаться по сравнению с пиковыми уровнями, достигнутыми в 2011 году, хотя это снижение было более медленным, чем в 2012 году. Заметное исключение составляла цена на сырую нефть, поскольку она оставалась относительно стабильной с 2011 года. Во втором квартале 2014 года появились признаки стабилизации и даже повышения цен на ряд сырьевых товаров. По таким товарным группам, как тропические напитки, а также растительные масличные семена и масла, рост цен начался несколькими месяцами ранее (диаграмма 1.1). Более того, в период 2012–2014 годов цены на большинство сырьевых товаров оставались в среднем на существенно более высоких уровнях по сравнению со средними уровнями периода бума 2003–2008 годов (таблица 1.3). Цены многих сырьевых товаров все еще находятся на уровнях, близких к их пиковым показателям 2008 года.

Хотя в последнее время в разных группах сырьевых товаров и среди конкретных сырьевых товаров отмечались различные ценовые изменения, в целом важнейшую роль в этих изменениях на рынках наличных товаров стали играть факторы предложения. Имеются признаки того, что изменения на уровне факторов спроса на наличные товары оказали лишь незначительное воздействие на эволюцию цен на сырьевые товары в 2013 году и начале 2014 года. В целом спрос на сырьевые товары продолжал увеличиваться, хотя и умеренно из-за низких темпов роста мировой экономики. Вопреки широко распространенному мнению, замедление роста ВВП Китая в этот период, как представляется, не оказало значительного влияния на рост глобального спроса на многие сырьевые товары<sup>3</sup>.

И действительно, китайский спрос в 2013 году оставался на высоком уровне на большинство сырьевых товаров, и есть свидетельства того, что он удержится в 2014 году, отчасти благодаря стимулирующим мерам, принятым его правительством. Наглядным примером является спрос на медь: в 2012 году потребление рафинированной меди в Китае выросло на 12,2%, а в 2013 году этот показатель лишь незначительно снизился до 11,2%, в то время как мировое потребление рафинированной меди в 2013 году выросло на 4,8% против 2,6% в 2012 году (Cochilco, 2014). Вместе с тем не до конца ясно, в какой мере спрос на медь в Китае связан с фактическим потреблением и сколько меди хранится на таможенных складах в качестве обеспечения для финансирования сделок.

В продолжение тенденции, сформировавшейся с 2011 года, цены на сырую нефть продолжали колебаться в узком диапазоне. В период с середины 2013 года по середину 2014 года самая высокая среднемесячная цена марок сырой нефти Brent (Соединенное Королевство) (легкая), Дубай (средняя) и тexasской марки (тяжелая) (в равных весах) составила 108,8 долл. за баррель в сентябре 2013 года, а самая низкая цена – 102,3 долл. за баррель в январе 2014 года. Тем не менее признаки усиления волатильности были налицо во втором квартале 2014 года, поскольку геополитическая напряженность в Западной Азии и Украине привела к повышению усматриваемых рисков на рынках энергоносителей<sup>4</sup>. Как представляется, эта волатильность в большей мере связана с настроениями участников рынка, чем с воздействием реального производства, поскольку к июлю 2014 года никаких значительных перебоев в производстве, связанных с этими трениями, зафиксировано не было.

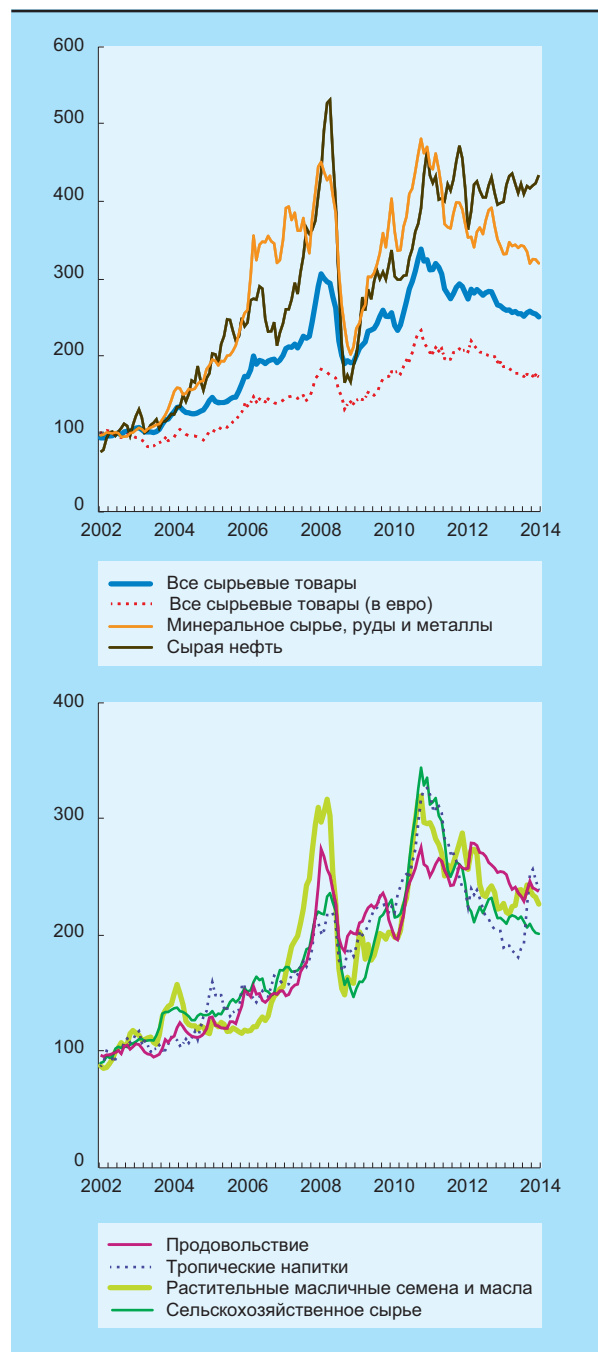
В целом рынок нефти в 2013 году и в первом полугодии 2014 года снабжался хорошо, главным образом из-за увеличения добычи в Соединенных Штатах, связанного с бумом сланцевой нефти и газа. Это компенсировало перебои в поставках нефти в других странах-производителях, таких как Исламская Республика Иран, Ливия, Нигерия и Южный Судан (АЕЕСЕ, 2014). Члены Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК) продолжают играть важную роль на глобальных рынках, о чем свидетельствуют видимые последствия напряженной обстановки в регионе Западной Азии. Тем не менее более крупные поставки из-за пределов ОПЕК помогли сгладить эффект такого давления. И действительно, лишь несколько лет тому назад подобные события, вероятнее всего, привели бы к существенным скачкам цен на нефть, тогда как на этот раз, несмотря на возникновение определенной волатильности, колебания цен удалось сдержать. После повышения цен на нефть в связи с интенсификацией конфликта в Ираке, они вновь упали на фоне признаков того, что ливийская нефть вскоре вернется на рынок. Однако картина предложения остается неопределенной и в весьма значительной степени зависит от эволюции геополитических условий в некоторых крупнейших странах-производителях. Что касается спроса, то рост спроса на нефть продолжается под воздействием стран, не входящих в ОЭСР, где в 2013 году он оставался на высоком уровне и составил 3,1%, причем в Китае спрос вырос на 3,8%. В то же время никакого роста спроса на нефть в странах ОЭСР зафиксировано не было (ВР, 2014).

Цены на сельскохозяйственные товары продолжали сильно колебаться (Mayer, 2014). Их эволюция в значительной степени определялась погодными условиями, которые способствуют увеличению или приводят к сокращению производства в зависимости от типа товара. Что касается продовольствия, то динамика цен в значительной мере разнилась в зависимости от товарной группы. В случае зерна рекордно высокие урожаи, обусловленные благоприятными погодными условиями, привели к снижению цен и к наращиванию товарных запасов. Положение на рынке риса в значительной мере зависит от состояния резервных запасов риса правительства Таиланда. В целом достаточные запасы и снижение цен на зерно в 2013 году помогли улучшить положение в области мировой

Диаграмма 1.1

**МЕСЯЧНАЯ ДИНАМИКА ИНДЕКСОВ ЦЕН НА СЫРЬЕВЫЕ ТОВАРЫ ПО ТОВАРНЫМ ГРУППАМ, ЯНВАРЬ 2002 ГОДА – ИЮНЬ 2014 ГОДА**

(Индексы, 2002 год = 100)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных ЮНКТАД *Commodity Price Statistics Online*.

**Примечание:** Цена на сырую нефть рассчитана как средняя цена марок Дубай/Брент/Западно-техасская средняя (в равных весах). Если не указано иное, индексы рассчитаны на основе цен в долларах в текущих ценах.

Таблица 1.3

## МИРОВЫЕ ЦЕНЫ НА СЫРЬЕВЫЕ ТОВАРЫ, 2008–2014 ГОДЫ

(Изменение в процентах к предыдущему году, если не указано иное)

Группы сырьевых товаров	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>а</sup>	2012–2014 годы против 2003–2008 годов <sup>б</sup>
<b>Все сырьевые товары<sup>с</sup></b>	<b>24,0</b>	<b>-16,9</b>	<b>20,4</b>	<b>17,9</b>	<b>-8,3</b>	<b>-6,7</b>	<b>-3,9</b>	<b>55,6</b>
<b>Все сырьевые товары (в СПЗ)<sup>с</sup></b>	<b>19,5</b>	<b>-14,5</b>	<b>21,7</b>	<b>14,1</b>	<b>-5,5</b>	<b>-6,0</b>	<b>-5,3</b>	<b>53,3</b>
<b>Все продовольственные товары</b>	<b>39,2</b>	<b>-8,5</b>	<b>7,4</b>	<b>17,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>-7,4</b>	<b>-2,0</b>	<b>68,8</b>
<b>Продовольственные товары и тропические напитки</b>	<b>40,4</b>	<b>-5,4</b>	<b>5,6</b>	<b>16,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-6,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>70,8</b>
<i>Тропические напитки</i>	20,2	1,9	17,5	26,8	-21,5	-18,3	20,5	50,9
Кофе	15,4	-6,9	27,3	42,9	-25,7	-23,6	25,5	58,5
Какао	32,2	11,9	8,5	-4,9	-19,7	2,0	23,7	38,8
Чай	27,2	16,5	-1,0	11,4	0,8	-23,9	-11,5	31,9
<i>Продовольственные товары</i>	42,5	-6,0	4,4	15,4	2,0	-5,7	-4,3	72,8
Сахар	26,9	41,8	17,3	22,2	-17,1	-17,9	-1,8	86,1
Говядина	2,6	-1,2	27,5	20,0	2,6	-2,3	5,5	64,2
Кукуруза	34,0	-24,4	13,2	50,1	2,6	-12,1	-16,0	93,3
Пшеница	27,5	-31,4	3,3	35,1	-0,1	-1,9	-0,8	51,6
Рис	110,7	-15,8	-11,5	5,9	5,1	-10,6	-18,1	52,2
Бананы	24,6	0,7	3,7	10,8	0,9	-5,9	1,3	55,2
<b>Растительные масличные семена и масла</b>	<b>31,9</b>	<b>-28,4</b>	<b>22,7</b>	<b>27,2</b>	<b>-7,6</b>	<b>-12,6</b>	<b>2,1</b>	<b>55,1</b>
Соевые бобы	36,1	-16,6	3,1	20,2	9,4	-7,9	-1,7	66,7
<b>Сельскохозяйственное сырье</b>	<b>20,5</b>	<b>-17,5</b>	<b>38,3</b>	<b>28,1</b>	<b>-23,0</b>	<b>-7,4</b>	<b>-5,4</b>	<b>44,5</b>
Шкуры и кожевенное сырье	-11,3	-30,0	60,5	14,0	1,4	13,9	14,8	37,1
Хлопок	12,8	-12,2	65,3	47,5	-41,8	1,5	3,2	46,2
Табак	8,3	18,0	1,8	3,8	-3,9	6,3	10,7	51,7
Каучук	16,9	-27,0	90,3	32,0	-30,5	-16,7	-21,8	62,4
Тропическая древесина	39,3	-20,6	1,8	13,8	-7,4	2,6	3,5	27,4
<b>Минеральное сырье, руды и металлы</b>	<b>6,2</b>	<b>-30,3</b>	<b>41,3</b>	<b>14,7</b>	<b>-14,1</b>	<b>-5,1</b>	<b>-6,8</b>	<b>38,9</b>
Алюминий	-2,5	-35,3	30,5	10,4	-15,8	-8,6	-5,0	-11,3
Фосфорит	387,2	-64,8	1,1	50,3	0,5	-20,3	-27,6	59,9
Железная руда	26,8	-48,7	82,4	15,0	-23,4	5,3	-17,6	10,1
Олово	27,3	-26,7	50,4	28,0	-19,2	5,7	2,7	110,4
Медь	-2,3	-26,3	47,0	17,1	-9,9	-7,8	-5,6	54,4
Никель	-43,3	-30,6	48,9	5,0	-23,4	-14,3	10,2	-18,9
Свинец	-19,0	-17,7	25,0	11,8	-14,2	3,9	-1,9	51,3
Цинк	-42,2	-11,7	30,5	1,5	-11,2	-1,9	7,4	0,6
Золото	25,1	11,6	26,1	27,8	6,4	-15,4	-8,5	163,7

Таблица 1.3 (продолжение)

## МИРОВЫЕ ЦЕНЫ НА СЫРЬЕВЫЕ ТОВАРЫ, 2008–2014 ГОДЫ

(Изменение в процентах к предыдущему году, если не указано иное)

Группы сырьевых товаров	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>a</sup>	2012–2014 годы против 2003–2008 годов <sup>b</sup>
<b>Сырая нефть<sup>d</sup></b>	36,4	-36,3	28,0	31,4	1,0	-0,9	0,9	78,1
<b>Для справки:</b>								
<b>Производство обрабатывающей промышленности<sup>e</sup></b>	4,9	-5,6	1,9	10,3	-2,2	1,7	..	..

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных ЮНКТАД *Commodity Price Statistics Online* и публикации Статистического отдела Организации Объединенных Наций (СОООН) *Monthly Bulletin of Statistics* (различные выпуски).

**Примечание:** В долларах в текущих ценах, если не оговорено иное.

**a** Изменение в процентах между средними значениями за январь–май 2014 года и средним значением за 2013 год.

**b** Изменение в процентах между средними значениями за 2003–2008 годы и за 2012–2014 годы.

**c** Исключая сырую нефть. СПЗ – специальные права заимствования.

**d** Средняя цена марок Brent, Дубай и Западно-техасская средняя (в равных весах).

**e** Удельная стоимость продукции обрабатывающей промышленности, экспортируемой развитыми странами.

продовольственной безопасности; согласно прогнозам Министерства сельского хозяйства Соединенных Штатов (USDA, 2014а), в 2014 году число людей, сталкивающихся с проблемой отсутствия продовольственной безопасности, в 76 странах с низкими и средними уровнями доходов, которые оно учитывает, снизится на 9% до 490 миллионов. Наибольшее снижение из всех регионов ожидается в Африке к югу от Сахары, где число людей, страдающих от отсутствия продовольственной безопасности, согласно прогнозам, уменьшится почти на 13%. Тем не менее в начале 2014 года ситуация на рынках зерна ухудшилась в связи с некоторыми проблемами на уровне предложения, сопряженными с погодными условиями, а также обстановкой геополитической напряженности в Черноморском регионе. Это привело к временному скачку цен на пшеницу и кукурузу, а также к усилению неопределенности по поводу воздействия конфликта на производство зерна в этом регионе, являющемся его крупным производителем и экспортером. Засушливая погода в Южной Америке также привела к повышению цен на соевые бобы в конце 2013 года – начале 2014 года на фоне мощного роста потребления соевых бобов в Китае.

Напротив, уже в последнее время повышение цен в группе тропических напитков (диаграмма 1.1) связано главным образом с неблагоприятными погодными условиями, приведшими к сокращению урожая; например, цены на кофе взлетели из-за засушливой погоды в Бразилии<sup>5</sup>. Аналогичным образом, на производстве какао отрицательно сказались неблагоприятные условия в ведущих странах-производителях в Западной Африке. Что касается сахара, то падение его производства в связи с неблагоприятными погодными условиями в Бразилии и повышение спроса на него способствовали недавнему повышению цен после резкого падения в 2012–2013 годах. Что же касается сельскохозяйственного сырья, то цены на хлопок поддерживались главным образом политикой накопления запасов в Китае, на который приходится около 60% глобальных товарных запасов хлопка (ICAC, 2014). Цены на натуральный каучук упали из-за избыточного предложения.

Индекс цен в группе минерального сырья, руд и металлов продемонстрировал наиболее рельефно выраженный понижающийся тренд в 2011–2013 годах (диаграмма 1.1). Это падение

цен было обусловлено главным образом значительным ростом спроса в условиях увеличения поставок под воздействием инвестиций, осуществленных в период стремительного роста цен<sup>6</sup>. В результате этого большинство рынков металлов оказались в ситуации избыточного предложения. В частности, на рынке меди весьма крупные поставки продолжают оказывать понижающее давление на цены. Тем не менее в 2014 году тенденция движения цен на некоторые металлы обратилась вспять. Что касается никеля, то запрет на экспорт руды в Индонезии, которая является одной из ведущих стран – производителей и экспортеров этого металла, обусловил сокращение глобальных поставок, что привело к резкому росту цен. Свою роль сыграла также обеспокоенность по поводу поставок никеля из Российской Федерации. Цена алюминия в первой половине 2014 года также резко выросла, главным образом из-за сокращения предложения, поскольку металлургические компании уменьшали или закрывали производство на фоне низкого уровня цен в 2012–2013 годах. Возобновление интереса инвесторов лишь усилило это повышательное давление на цены (см. ниже)<sup>7</sup>. В группе драгоценных металлов цены на золото в начале 2014 года несколько повысились вследствие повышения спроса на него в качестве безопасного средства хранения богатства после усиления геополитической напряженности в различных частях мира. Вместе с тем спрос на наличный товар оставался вялым. В результате забастовок в горнодобывающем секторе в Южной Африке, которая является одной из ведущих стран-производителей металлов платиновой группы наряду с Российской Федерацией, цены на эти металлы также выросли.

Как и в предыдущие годы, краткосрочная динамика цен на сырьевые товары в 2013 году и первом полугодии 2014 года продолжала находиться под влиянием высокой степени финансиализации сырьевых рынков. Инвестиции в сырьевые товары как в финансовые активы могут принимать различные формы, и по некоторым из них данные в готовой форме отсутствуют, что не позволяет дать общую оценку их масштабов. Таким образом, эволюция финансовых вложений в сырьевые товары не может быть должным образом оценена с помощью одной переменной. Тем не менее – в порядке иллюстрации – данные банка "Барклайз"<sup>8</sup> по сырьевым активам, находящимся под управлением (АПУ), свидетельству-

ют об их значительном падении в 2013 году. Уменьшение объемов финансовых позиций на товарных биржах, возможно, способствовало снижению цен на сырьевые товары. Тем не менее совокупный объем АПУ остается на очень высоком уровне. После резкого падения во втором полугодии 2008 года вслед за началом глобального финансового кризиса объемы АПУ значительно выросли и в апреле 2011 года достигли пикового уровня в 448 млрд. долл. (против нижней планки в размере 156 млрд., достигнутой в ноябре 2008 года). Средние размеры АПУ за период с января по май 2014 года составляли 321 млрд. долл., что значительно превышает средние показатели за тот же период 2008 года (236 млрд. долл.). В тот период скачки цен на сырьевые товары стали порождать все больше вопросов относительно роли финансовых инвесторов на товарных рынках. В течение первого полугодия 2014 года обозначилась определенная стабилизация уровня АПУ, что может служить отражением возобновления заинтересованности инвесторов в сырьевых товарах в качестве финансовых активов. Эта заинтересованность подпитывалась усилением волатильности цен, увеличением прибыльности сырьевых товаров и снижением степени корреляции с другими финансовыми активами, что поощряет портфельную диверсификацию. К 20 июня 2014 года в одной из публикаций (Deutsche Bank, 2014b) было отмечено, что сырьевые товары с конца 2013 года являлись наиболее выгодным классом активов во всем мире<sup>9</sup>.

В первом полугодии 2014 года произошел ряд эпизодов, когда инвесторы, возможно, внесли вклад в усиление колебаний цен на сырьевые товары сверх того, что было оправдано фундаментальными факторами предложения и спроса. Вероятно, это отчасти объясняет повышение цен на зерно в начале года после возникновения геополитической напряженности в Черноморском регионе. В первые четыре месяца 2014 года финансовые позиции по пшенице и кукурузе на Чикагской товарной бирже значительно выросли (Mayer, 2014). Однако производство зерна не было затронуто этими трениями, как того опасались, и финансовые инвесторы закрыли свои позиции. В качестве еще одного примера можно привести быстрое падение цен на медь вследствие активной распродажи меди в начале марта 2014 года (AIECE, 2014). Это было спровоцировано факторами неопределенности, связанными



с возможностью реализации товарных запасов в Китае из-за перспектив ужесточения условий кредитования, которые могли бы сказаться на использовании меди в качестве обеспечения при финансировании сделок. Аналогичным образом к середине июля 2014 года крупные спекулянты резко урезали свои длинные позиции по фьючерсам и опционам на сырую нефть, и это оказалось вторым по величине снижением с тех пор, как Комиссия по торговле товарными фьючерсами Соединенных Штатов начала публиковать такого рода данные в 2009 году. Изменения в финансовых позициях, скорее всего, внесли вклад в резкие колебания цен на нефть в июне и июле 2014 года из-за факторов неопределенности в добыче нефти в связи с геополитической напряженностью в Украине и Западной Азии<sup>10</sup>.

В условиях сокращения доходов от сырьевых товаров в 2013 году<sup>11</sup>, сопряженного с падением цен и ужесточением финансового регулирования, в том числе установлением более высоких требований к капиталу, ряд крупных банков, занимавшихся торговлей товарными фьючерсами, либо свернули эту деятельность, либо существенно урезали ее. И тем не менее из этого не следует делать преждевременный вывод о том, что финансовализация рынков товарных фьючерсов уже более не является влиятельным фактором или проблемой, вызывающей обеспокоенность с точки зрения динамики цен на сырьевые товары. Более того, некоторые другие крупные банки активизировали свою финансовую деятельность в этой сфере<sup>12</sup>. К тому же, торговля товарными фьючерсами не прекращается при выходе из нее банков; по сути дела, банки продают свои подразделения, занимающиеся торговлей товарными фьючерсами, другим субъектам. Есть признаки того, что свое участие в торговле товарными фьючерсами активизируют трейдинговые компании. Например, трейдинговая компания "Меркурия" приобрела соответствующее подразделение у банка "Дж.П. Морган Чейз"<sup>13</sup>. Поскольку эти трейдинговые компании работают в относительно менее транспарентной и менее регулируемой среде, чем банки, это может создать дополнительные трудности при рассмотрении возможных мер регулирования финансовализированных рынков товарных фьючерсов. Кроме того, в сообщениях СМИ отмечается, что в эту сферу деятельности начинают проникать также некоторые китайские банки<sup>14</sup>.

Согласно одному источнику (Futures Industry, 2014), в 2013 году китайские рынки товарных фьючерсов продемонстрировали взрывообразный рост: число контрактов, обращающихся на биржах, выросло по сравнению с 2012 годом на 38,9%. Кроме того, в этот бизнес вливаются не только финансовые посредники помимо банков, но и другие субъекты, такие как крупные компании-производители сырьевых товаров; например, в декабре 2013 года подразделение "Морган Стэнли", занимающееся трейдингом нефти, приобрела контролируемая государством нефтяная компания Российской Федерации "Роснефть".

Постепенное усложнение среды в торговле товарными фьючерсами указывает на то, что вопрос о регулировании финансовализированных товарных рынков является как никогда актуальным. При проработке вопроса о регулировании эту деятельность следует рассматривать в широком смысле, анализируя не только субъектов, занимающихся этим бизнесом, но и виды финансовой деятельности. Кроме того, в целях предотвращения перемещения торговли товарными фьючерсами в другие места, где регулирование может быть более слабым или вообще отсутствовать, меры регулирования должны быть глобальными по своим масштабам и сфере охвата.

Краткосрочные перспективы динамики цен на сырьевые товары остаются в высшей степени неопределенными ввиду неустойчивости глобального экономического оживления и геополитической напряженности в различных регионах, производящих сырьевые товары. Условия предложения, связанные в том числе с появлением новых источников поставок, могут и далее оказывать понижающее давление на цены. В частности, по кукурузе и соевым бобам ожидается еще один урожайный год в связи с успешным посевным сезоном и увеличением урожая в Соединенных Штатах<sup>15</sup>. Вместе с тем существуют риски, что на предложении сельскохозяйственных товаров негативно скажутся неблагоприятные погодные условия, связанные с явлением "Эль-Ниньо" во втором полугодии 2014 года<sup>16</sup>. Что же касается спроса, то здесь многое зависит от динамично растущих стран с формирующейся рыночной экономикой, прежде всего Китая, где спрос на сырьевые товары является более динамичным.



В более долгосрочной перспективе вывод анализа, проведенного в *ДТР 2013*, о том, что цены на сырьевые товары скорее всего будут оставаться на высоком уровне по историческим меркам с некоторыми краткосрочными коррекциями, остается в силе. Это подтверждается последними исследованиями Всемирного банка

и МВФ. Согласно Кануто (Canuto, 2014: 1), "возможно, слишком рано утверждают, что феномен сырьевого суперцикла остался в прошлом"; а МВФ (IMF, 2014b:36) приходит к выводу о том, что "потребление сырьевых товаров в Китае вряд ли достигло своего пика при нынешних уровнях доходов на душу населения". ■

---

## Примечания

---

1 После дефолта по части своего внешнего долга в декабре 2001 года Аргентина реструктурировала 92,4% своего долга с помощью двух долговых свопов (в 2005 и 2010 годах). С тех пор она регулярно обслуживала свои новые облигационные займы. Эмиссия части реструктурированных долговых обязательств была произведена под юрисдикцией штата Нью-Йорк. Небольшая группа институциональных инвесторов (так называемые "фонды-стервятники") приобрела часть оставшихся облигаций с большой скидкой и попыталась реализовать их по номинальной цене, подав иск в суд Южного округа Нью-Йорка. На основе беспрецедентного толкования клаузулы *pari passu* в долговых контрактах федеральный судья не только постановил, что Аргентина должна выплатить полную сумму, на которую претендовали "фонды-стервятники", но и запретил любые новые выплаты по реструктурированному 92,4% долга, если только при этом не будут производиться параллельные или заблаговременные выплаты "фондам-стервятникам". Это постановление было оставлено в силе Апелляционным судом Нью-Йорка, а Верховный суд отклонил ходатайство Аргентины о пересмотре этого дела. 30 июня 2014 года Аргентина произвела причитающийся платеж в размере 539 млн. долл. через обычный канал – "Бэнк оф Нью-Йорк Меллон". Однако по распоряжению судьи Округового суда Нью-Йорка этот банк не перевел денежные средства их владельцам – держателям облигаций. Судья не согласился также продлить "отсрочку", что позволило

бы держателям облигаций получить платежи, а Аргентине параллельно с этим вести переговоры о способах выплаты 1 350 млн. долл., на которые претендовали "фонды-стервятники". Аргентине было необходимо отсрочить заключение любого соглашения, которое позволило бы обеспечить более выгодные условия для "фондов-стервятников", поскольку при реструктуризации долга была сделана оговорка ("права на будущие оферты" – РУФО), в которой предусматривается, что, если Аргентина предложит более выгодные условия какому-либо кредитору в будущем, то эти условия будут распространяться на всех кредиторов, согласившихся на реструктуризацию своих финансовых требований в 2005 и 2010 годах. Срок действия этой оговорки РУФО должен истечь до 31 декабря 2014 года, однако суд Нью-Йорка до сих пор отказывается предоставить какую-либо отсрочку в деле выполнения своего постановления. Это может свести на нет успешные реструктуризации долга 2005 и 2010 годов и вынудить Аргентину выплатить более 120 млрд. долларов. См. статью на новостной ленте ЮНКТАД "Argentina's "vulture fund" crisis threatens profound consequences for international financial system" (25 июня 2014 года), имеется по адресу [http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=783&SiteMap\\_x0020\\_Taxonomy=UNCTAD Home](http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=783&SiteMap_x0020_Taxonomy=UNCTAD+Home).

2 Одно из объяснений отсутствия курсовой эластичности японского экспорта заключается в том, что доля потребительских товаров длительного пользования (спрос на которые является

- эластичным по фактору цены) в экспорте этой страны с конца 1980-х годов уменьшилась вдвое и в настоящее время составляет около 15%, тогда как на капитальные товары и промышленные материалы в настоящее время приходится около 80% в объеме экспорта Японии. Вполне может быть, что экспорт Японии начнет расти только после оживления глобальных инвестиций.
- 3 См. IMF, 2014b, chart 1.2.2.
  - 4 Потенциальное воздействие на сырьевые рынки геополитических трений вокруг Украины более подробно анализируется в IMF, 2014a; AIECE, 2014; и Deutsche Bank, 2014a.
  - 5 Урожай кофе в Центральной Америке пострадал также от заболевания этой сельскохозяйственной культуры (IMF, 2014a).
  - 6 Данные SNL Metals & Mining (2014) показывают, что мировые бюджеты на разведку месторождений металлов и других полезных ископаемых в 2008 году составили 13,75 млрд. долл., т.е. выросли на 677% по сравнению с нижней точкой цикла в 2002 году. Хотя после финансового кризиса в 2008 году они значительно сократились, в 2012 году они быстро выросли и достигли рекордного уровня 20,53 млрд. долл. Тем не менее в 2013 году они сократились на 30%. Это может указывать на уменьшение поставок металлов в предстоящие годы.
  - 7 См. также *Financial Times*, "Copper confounds bears with strong gains", 3 July 2014.
  - 8 Данные, предоставленные банком "Барклайз" (неофициальное сообщение).
  - 9 См. также *Financial Times*, "Base metals return to investors' radar", 9 July 2014; Reuters, "Commodity investor inflows rebound as sector outperforms shares", 17 April 2014; *Financial Times*, "Sun finally shines on commodities", 30 June 2014; Reuters, "Rallies in energy, metals boost commodity funds in Q2-Lipper", 11 July 2014; и Reuters, "Investors swap grains for metals as flows trickle to commodities", 21 July 2014.
  - 10 См. Reuters, "Big funds slash oil bets by nearly \$6 bln in biggest exodus-CFTC", 21 July 2014; *Futures Magazine*, "Crude specs cut off guard", 21 July 2014; и *Financial Times*, "Speculators cut bets on higher oil prices", 21 July 2014.
  - 11 Согласно данным делового аналитического центра "Коалиция", приводимым в сообщениях СМИ, поступления первой десятки банков от сырьевых товаров в 2013 году снизились на 18% до 4,5 млрд. долл., тогда как в 2008 году, в самый разгар ценового бума в сырьевом секторе, они достигали рекордного показателя, превышавшего 14 млрд. долларов. См. Reuters, "Major banks' commodities revenue slid 18 per cent in 2013", 18 February 2014; и Reuters, "Major banks' Q1 commodities revenue up 1st time since 2011", 19 May 2014.
  - 12 См. Reuters, "Amid frigid Winter, Goldman, Morgan Stanley see commodity gains", 17 April 2014; Bloomberg, "Goldman Sachs stands firm as banks exit commodity trading", 23 April, 2014; и *Financial Times*, "Goldman seeks commodities edge as rivals retreat", 15 July 2014.
  - 13 См. Financial Conduct Authority (2014); и *Financial Times*, "Banks' retreat empowers commodity trading houses", 31 March 2014.
  - 14 См. *Business Insider*, "Chinese banks are jumping into a business that Western banks are dropping left and right", 21 January 2014.
  - 15 Прогнозы, касающиеся предложения сельскохозяйственных товаров, см. USDA (2014b). ФАО (FAO, 2014) также анализирует краткосрочные перспективы положения в продовольственной сфере в мире.
  - 16 Национальное управление по океану и атмосфере Соединенных Штатов оценивает такую вероятность в 70% (World Bank, 2014).

---

## Справочная литература

---

- AIECE (2014). *World Trade and Commodity Prices in 2014-2015*. Associations d'instituts européens de conjoncture économique. Louvain-la-Neuve. Working Group on Commodity Prices and Foreign Trade.
- BP (2014). *Statistical Review of World Energy 2014*. London.
- Canuto O (2014). The commodity super cycle: Is this time different? World Bank Economic Premise 150, Washington, DC.
- Clarkson Research Services (2014). Dry Bulk Trade Outlook. London, Clarkson Research Services Limited, June.
- Cochilco (2014). *Anuario de Estadísticas del Cobre 1994-2013*. Comisión Chilena del Cobre. Santiago, Chile.
- Deutsche Bank (2014a). Ukraine & Global Commodities. Special Report. Deutsche Bank Markets Research, Frankfurt am Main, 3 March.
- Deutsche Bank (2014b). *Commodities Weekly*. Deutsche Bank Markets Research, Frankfurt am Main, 20 June.
- ECLAC (2014). Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013. Santiago, Chile, April.
- FAO (2014). Crop Prospects and Food Situation. Rome, July.
- Financial Conduct Authority (2014). *Commodity Markets Update*, London, February.
- Futures Industry (2014). *FIA Annual Volume Survey*. Futures Industry Association. Washington, DC, June.
- ICAC (2014). World prices high despite excess production. International Cotton Advisory Committee, Press Release, 13 February; available at: <https://www.icac.org/Press-Release/2014/PR-3>.
- IMF (2014a). *Quarterly Review of Commodity Markets*, 2014 Q2. Washington, DC.
- IMF (2014b). Special Feature: Commodity prices and forecasts. In: *World Economic Outlook 2014*. Washington, DC, April.
- Mayer J (2014). Food security and food price volatility. In: Kathuria R and Nagpal NK, eds. *Global Economic Cooperation - Views from G20 Countries*. New Delhi, Springer (India), forthcoming.
- OECD (2014). *Economic Outlook* No 95, May.
- SNL Metals & Mining (2014). World Exploration Trends 2014. A Special Report from SNL Metals & Mining, for the PDAC International Convention, available at: [http://go.snl.com/rs/snlfinanciallc/images/WETReport\\_0114.pdf](http://go.snl.com/rs/snlfinanciallc/images/WETReport_0114.pdf).
- UNCTAD (2014). *Review of Maritime Transport 2014*. United Nations publication, Geneva, forthcoming.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- USDA (2014a). International food security assessment, 2014-2024. Washington, DC, United States Department of Agriculture, June.
- USDA (2014b). World agricultural supply and demand estimates. Washington, DC, 11 July.
- World Bank (2014). Commodity Markets Outlook. Global Economic Prospects. July, available at: [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEPcommodities/commodity\\_markets\\_outlook\\_2014\\_july.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEPcommodities/commodity_markets_outlook_2014_july.pdf).
- World Tourism Organization (2014). *UNWTO World Tourism Barometer*, vol.12. Madrid, April.

## К УСТОЙЧИВОМУ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ ОЖИВЛЕНИЮ: ОБЗОР ВОЗМОЖНЫХ ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ

В настоящей главе анализируются некоторые из основных курсов макроэкономической политики в развитых и развивающихся странах и доступные им варианты политики. В ней показано, что не только оживление глобального роста со времен финансового кризиса остается довольно вялым, но и его движущие силы являются недостаточными. И действительно, в ряде ведущих стран политика, проводившаяся в целях стимулирования оживления, аналогична той политике, которая как раз и привела к последнему глобальному кризису, что порождает оправданные сомнения в устойчивости того скромного прироста ВВП, который был до сих пор обеспечен. Затем в этой главе проводится эмпирическое моделирование в целях высвечивания возможных последствий нынешней политики и очерчивается альтернативный набор возможных мер политики. Эта методология помогает высветить вопросы согласованности (или несогласованности) между различными мерами политики, применяемыми на национальном уровне, а также взаимосвязи между результатами проведения этой политики в разных странах и регионах.

В разделе А анализируются стратегические подходы, взятые на вооружение развитыми или развивающимися странами. Эти стратегические

меры включают в себя различные сочетания мер по урезанию заработной платы, сокращению расходов государственного сектора и сильной опоры на расширение ликвидной массы, которое вызывает удорожание активов и образование долговых пузырей, особенно в развитых странах. Хотя такая политика может способствовать ускорению роста в той или иной подгруппе стран в краткосрочной перспективе, такого рода расширение денежной массы сеет семена будущего кризиса. Поскольку трудовые доходы не увеличиваются, а услуги государственного сектора и социальная защита сокращаются, не может быть и речи о каком-либо прочном росте реального спроса для полного поглощения дополнительной массы ликвидности, создаваемой стимулирующей денежно-кредитной политикой. Вместо этого до сих пор большая часть дополнительной денежной массы шла на подпитку спекулятивной деятельности или перемещалась за рубеж. В развивающихся странах разработка политики еще больше осложняется этими тенденциями, которые либо деформируют цены, либо приводят к отвлечению ресурсов от мер, направленных на достижение главных целей развития. В совокупности риски "жесткой посадки" возрастают, и, если это произойдет, это может иметь серьезные негативные последствия для глобального спроса и финансовой стабильности.

В разделе В дается оценка этой конфигурации политики при помощи Модели глобальной политики Организации Объединенных Наций (МГП) и анализируются макроэкономические последствия в среднесрочной перспективе. В нем оценивается воздействие нынешней политики на рост, спрос, финансовую стабильность государственного и частного секторов и на внешние балансы. Затем методика моделирования используется для изучения воздействия различных наборов возможных вариантов политики, в которых воспроизводятся некоторые из более

благоприятных условий, существовавших не так давно. Это гипотетическое моделирование показывает, что скоординированная политика в области доходов, которая позволила бы восстановить системы распределения середины 1990-х годов, в сочетании с подкрепляющей финансово-бюджетной политикой и политикой поощрения инвестиций могла бы обеспечить мощный, устойчивый и более сбалансированный рост по сравнению с базовым сценарием, в котором предполагается дальнейшее проведение нынешней политики.

---

## А. Стратегические угрозы для оживления глобальной экономики

---

Для многих наблюдателей улучшение, пусть и незначительное, показателей роста некоторых из ведущих стран в 2013 году стало приятным сюрпризом. Ожидается, что эта динамика сохранится и на протяжении 2014 года. Тем временем прогнозы по некоторым развивающимся странам и странам с переходной экономикой указывают на то, что рост скорее всего будет более медленным, чем ожидалось, но, тем не менее, значительно более быстрым, чем в большинстве развитых стран. В целом в 2014 году велика вероятность некоторого улучшения глобальных показателей роста. На первый взгляд это представляется отрадной тенденцией, но более глубокий анализ природы этого ускорения роста порождает обеспокоенность. Из приводимого ниже анализа явствует, что в последнее время рост в ряде важных экономических держав может не основываться на продуманной политике. Таким образом, даже если нынешние темпы какое-то время будут удерживаться, уязвимость перед лицом финансовых потрясений сохранится из-за повторения тех ошибок в политике, которые как раз и привели к глобальному кризису 2008 года.

### 1. Особенности политики в развитом мире

#### а) Синхронные преждевременные сокращения бюджетных расходов

В большинстве развитых стран в 2010 году произошел радикальный перелом в финансово-бюджетной политике: бюджетно-финансовые стимулы были, по-видимому, свернуты, а государственные расходы по сути сокращены (диаграмма 2.1). На диаграмме показаны различия в реальных государственных расходах на товары и услуги в период между вторым кварталом 2010 года и последним кварталом 2013 года в процентах от реального ВВП за второй квартал 2010 года (тем самым отражается кумулятивное воздействие государственных расходов на рост ВВП). Вместе с тем это может и не быть идеальным мерилom, поскольку при этом предполагается, что нулевой рост государственных расходов представляет собой нейтральную позицию. На деле же после свертывания экстраординар-



ных мер, таких как меры финансово-бюджетного стимулирования, подлинно нейтральная позиция заключалась бы в возвращении к "нормальной" траектории роста реальных расходов, которую можно оценить в форме долгосрочного тренда<sup>1</sup>. Таким образом, на диаграмме 2.1 показано также сопоставление фактических размеров реальных государственных расходов с теми, которые стали бы следствием сохранения долгосрочных темпов роста государственных расходов, а это является более значимым показателем степени коррекции финансово-бюджетной политики с середины 2010 года.

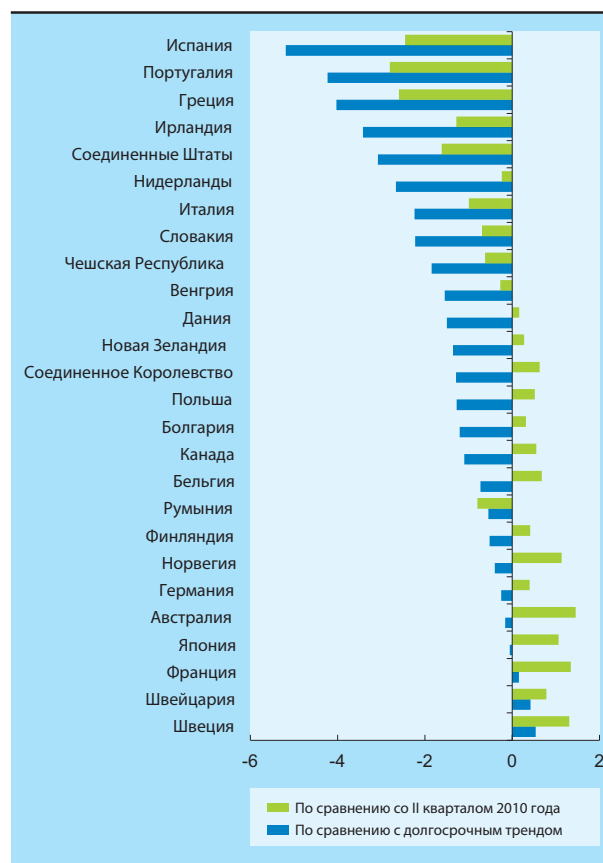
Диаграмма 2.1 подтверждает, что меры жесткой бюджетной экономии были наиболее рельефно выражены в периферийных странах еврозоны. Незначительные размеры европейского бюджета и нежелание Европейского центрального банка (ЕЦБ) взять на себя роль кредитора последней инстанции сказались на масштабах и времени проведения финансово-бюджетных корректировок в этих странах. Из-за таких институциональных дефектов национальным правительствам приходилось брать на себя бремя издержек кризиса, и во многих случаях у них практически не было другого выбора, кроме последующего сокращения государственных расходов. К последнему кварталу 2013 года реальные государственные расходы на товары и услуги в Греции, Ирландии, Испании, Италии, Португалии и Словакии были ниже уровня 2010 года, причем сокращения составили от приблизительно 1% до 2,5% от ВВП за этот период (второй квартал 2010 года – четвертый квартал 2013 года). Если сопоставить эти наблюдаемые закономерности с долгосрочным трендом в государственных расходах, то окажется, что подразумеваемые корректировки вдвое превышают эти показатели. Другие страны в еврозоне также изменили курс в своей финансово-бюджетной политике. Даже если в реальном выражении государственные расходы оставались близкими к уровню 2010 года, при сопоставлении с долгосрочным трендом оказывается, что почти все из этих других стран по сути дела проводили в период со второго квартала 2010 года по конец 2013 года курс на сокращение бюджетных расходов.

Несколько развитых стран за пределами еврозоны последовали аналогичным путем,

Диаграмма 2.1

### ИЗМЕНЕНИЕ В РЕАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДАХ В ОТДЕЛЬНЫХ РАЗВИТЫХ СТРАНАХ, II КВАРТАЛ 2010 ГОДА – IV КВАРТАЛ 2013 ГОДА

(в процентах от реального ВВП за II квартал 2010 года)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных аналитической группы и журнала "Экономист" CountryData.

**Примечание:** Долгосрочный тренд рассчитывается путем экстраполяции средних показателей роста расходов за период с первого квартала 1997 года по второй квартал 2010 года на период, начинающийся со второго квартала 2010 года.

опасаясь угрозы того, что бюджетные дефициты, вне зависимости от причины их образования, могут рассматриваться в качестве признака экономической "недисциплинированности" и могут привести к понижению кредитных рейтингов. Опасения вызывало то, что такое снижение рейтингов может вызвать панику среди обеспокоенных инвесторов. Среди этих стран некоторые полезные уроки может дать более внимательное изучение политики Соединенного



Королевства и Соединенных Штатов. В первой из этих стран финансово-бюджетные стимулирующие меры, принятые во избежание более глубокой рецессии после финансового кризиса, были преждевременно свернуты, что вызвало вторую рецессию. Первоначально оживление экспорта помогло сгладить рецессию, но это оживление оказалось недолговечным. В конечном итоге в связи с низкими темпами роста жесткость финансово-бюджетной политики была несколько ослаблена. Совокупный эффект государственных расходов в период со второго квартала 2010 года по четвертый квартал 2013 года проявился в увеличении ВВП всего лишь на 0,6%, и к концу этого периода реальный ВВП в Соединенном Королевстве оставался ниже уровня 2007 года<sup>2</sup>.

В Соединенных Штатах в четвертом квартале 2009 года начали вноситься коррективы в бюджеты испытывавших финансовые трудности правительств штатов и местных органов<sup>3</sup>, а затем, в 2010 году, на волне обсуждения вопроса о потолке долга последовало урезание федеральных расходов. Вклад реальных расходов государственного сектора в рост ВВП в целом был устойчиво отрицательным с третьего квартала 2010 года, а к четвертому кварталу 2013 года этот отрицательный вклад нарастающим итогом составил 1,6%. В сопоставлении с долгосрочным трендом кумулятивный разрыв в реальных государственных расходах в период со второго квартала 2010 года по четвертый квартал 2013 года составил более 3% от реального ВВП.

В целом в период с середины 2010 года по конец 2013 года правительства развитых стран проводили курс на сокращение бюджетных расходов по сравнению с долгосрочным трендом. Тенденцию роста расходов за этот период поддерживали только Франция и Япония. Здесь показательным является пример Японии. Она переживала длительный период дефляции, прежде чем пострадала сначала от глобального кризиса, а затем от землетрясения 2011 года. Курс правительства на активное стимулирование экономики рычагами денежно-кредитной и финансово-бюджетной политики, проводившийся в последние два года (и получивший название "абэномики"), пока приносит определенные успехи. Внутренний спрос до сих пор являлся более

важным двигателем роста ВВП Японии, чем ее чистый экспорт, что в свою очередь подразумевает позитивное воздействие на глобальный спрос. Именно такого рода корректировок и следует ожидать от имеющей профицит страны, чтобы помочь избежать попадания в ловушку глобальной дефляции.

И наконец, государственные расходы в Швейцарии и Швеции после 2010 года были выше трендового уровня, что и объясняет несколько более высокие показатели роста по сравнению с большинством стран ЕС.

b) *"Меркантилистская гонка"  
за наращивание экспорта*

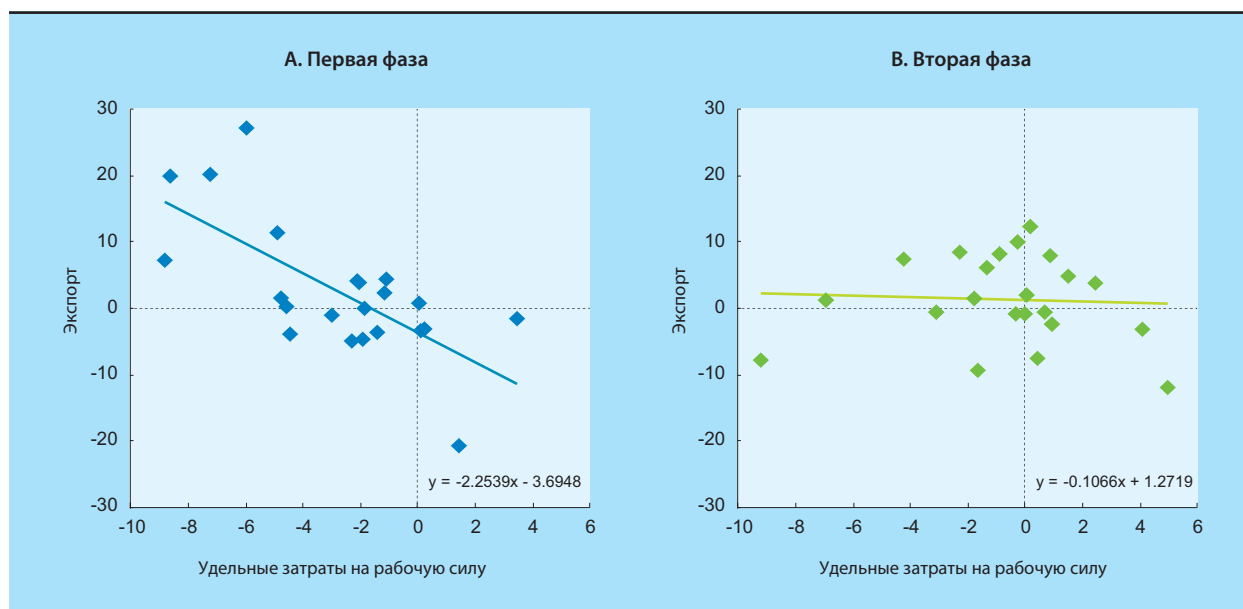
После финансового кризиса вполне логично ожидать сокращения расходов домашних хозяйств, на которых отрицательно сказались падение стоимости активов и тяжелое бремя задолженности. Для директивных органов это сужает выбор средств в деле оживления совокупного спроса. Но если спрос в государственном секторе тоже снижается, двумя остающимися альтернативами являются оживление чистого экспорта или возрождение "неунывающего духа", подталкивающего к увеличению частных инвестиций<sup>4</sup>. Если балансы домашних хозяйств не возрастают, а уверенность потребителей не восстанавливается, особенно при низких уровнях занятости, возобновление производительных инвестиций на внутреннем рынке представляется маловероятным. С учетом этих сдерживающих факторов любые шансы на успех этой стратегии лежат в плоскости стимулирования частных инвестиций в экспортные секторы.

На протяжении многих лет авторы ДТР и других исследований утверждали, что расчет на оживление экономики за счет наращивания экспорта не может быть решением для всех в одно и то же время. И тем не менее в нынешних условиях минимальной глобальной координации вопросы агрегирования не являются главной проблемой, вызывающей беспокойство у директивных органов; каждая страна в индивидуальном порядке рассчитывает стать победителем. Таким образом, сокращение зарплат стало одним из основных компонентов преобладающей "структурной политики", нацеленной на повышение

Диаграмма 2.2

**ИЗМЕНЕНИЯ В РЕАЛЬНЫХ УДЕЛЬНЫХ ЗАТРАТАХ НА РАБОЧУЮ СИЛУ И ЭКСПОРТЕ  
В ОТДЕЛЬНЫХ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ, III КВАРТАЛ 2010 ГОДА –  
IV КВАРТАЛ 2013 ГОДА**

(В процентах)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе Eurostat; OECD.StatExtracts; и UNCTADstat.

**Примечание:** В диаграмму включены следующие страны: Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония. В первой фазе данные по реальным удельным затратам на рабочую силу отражают изменение в период с III квартала 2010 года по I квартал 2012 года, а данные по экспорту отражают изменение в период с I квартала 2011 года по III квартал 2012 года. Во второй фазе данные по реальным удельным затратам на рабочую силу отражают изменения в период с I квартала 2012 года по II квартал 2013 года, а данные по экспорту отражают изменение в период с III квартала 2012 года по IV квартал 2013 года.

конкурентоспособности. Считается, что такая политика стимулирует инвестиции, а снижение реального обменного курса в результате относительно снижения зарплат поможет увеличить доли на рынках. Видимый успех небольшой группы стран, которым удалось преобразовать повышение ценовой конкурентоспособности в рост экспорта, только укрепляет такую веру. К этому добавляются еще и опасения по поводу того, что страны, которые не присоединятся к этой гонке, рискуют остаться позади.

Такого рода убеждения диктуют необходимость более глубокого изучения эмпирических данных. Это можно сделать на примере европейских стран. Данный выбор имеет то преимущество, что позволяет сосредоточить внимание на последнем периоде, в течение

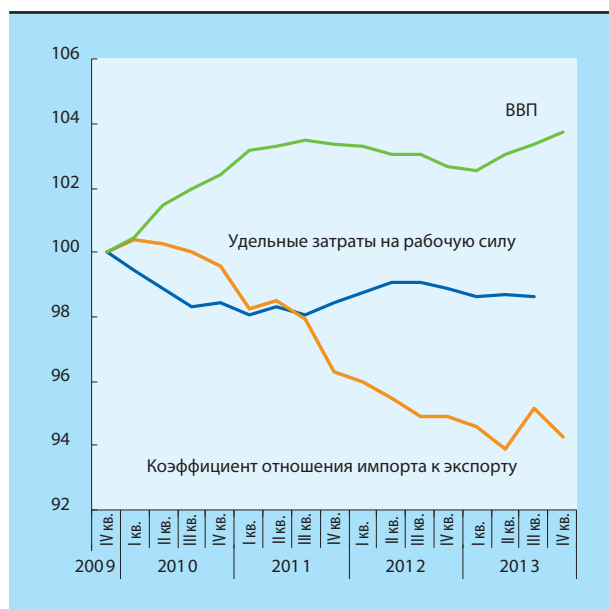
которого эти страны испытывали на себе одновременное давление в пользу сокращения затрат на рабочую силу в целях увеличения экспортных ролей. Дополнительное преимущество использования Европы в качестве выборки заключается в том, что при этом можно в значительной степени уловить обратные связи, аналогичные тем, которые присущи глобальному агрегированию, поскольку довольно значительная доля торговли в этом регионе является для данного рынка внутренней. Как следует из диаграммы 2.2А, в краткосрочной перспективе нельзя полностью игнорировать корреляцию между сокращением зарплат и ростом экспорта. Диаграмма разброса данных, в которой за основу взят двухлетний период, начинающийся в 2010 году, когда акцент в политике был смещен с мер финансово-бюджетного стимулирования

на конкурентную гонку за завоевание долей на экспортных рынках, показывает, что в данной выборке развитых стран, несмотря на значительное разнообразие результатов, экспорт, как представляется, имеет обратную корреляцию с изменениями в удельных затратах на рабочую силу. Тем не менее в большинстве случаев данный эффект со временем сходит на нет (диаграмма 2.2В). Усилия, направленные на повышение ценовой конкурентоспособности за счет гибкости рынков труда и сокращения зарплат, наталкиваются на известные препятствия: конкуренция усиливается, поскольку возможности сокращения затрат на рабочую силу без серьезного воздействия на социальную стабильность и производительность отнюдь не безграничны.

### Диаграмма 2.3

#### РЕАЛЬНЫЙ ВВП, РЕАЛЬНЫЕ УДЕЛЬНЫЕ ЗАТРАТЫ НА РАБОЧУЮ СИЛУ И КОЭФФИЦИЕНТ ОТНОШЕНИЯ ИМПОРТА К ЭКСПОРТУ В ЕВРОПЕ, IV КВАРТАЛ 2009 ГОДА – IV КВАРТАЛ 2013 ГОДА

(Индексы, IV квартал 2009 года = 100)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе Eurostat; OECD.StatExtracts; и UNCTADstat.

**Примечание:** В группу "Европа" включены: Бельгия, Венгрия, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция и Чешская Республика. Удельные затраты на рабочую силу взвешены по импорту.

К тому же, снижение трудовых доходов отрицательно сказывается на поступлениях домашних хозяйств, которые имеют более высокую склонность к потреблению, а это еще более подрывает в целом потребление и инвестиционный спрос. В конечном итоге это отрицательно сказывается на импорте, а тем самым и на экспорте целой группы стран.

Эта динамика отражена на диаграмме 2.3. В нормальных условиях, которые позволяли бы устойчиво повышать спрос, реальные удельные затраты на рабочую силу должны как минимум оставаться стабильными или возрастать, но начиная с 2010 года индекс реальных удельных затрат на рабочую силу (взвешенный) снизился. Спустя три–четыре квартала реальный ВВП в этих странах прекратил расти, и вследствие этого рост объемов импорта резко замедлился. В целом на протяжении 2013 года импорт переживал стагнацию и несколько увеличился за два последних квартала, главным образом под воздействием повышения цен на активы, которое стимулировало спрос в ведущих странах (см. ниже). Здесь главное значение имеет то, что коэффициент отношения импорта к экспорту значительно снизился. Таким образом, видимый успех стратегии ориентации на наращивание чистого экспорта в целом отражает главным образом коррекцию со стороны импорта. Иными словами, стратегия, построенная исключительно на сокращении трудовых доходов, в случае ее реализации значительным числом стран вполне может усугубить для всех них ловушку дефляции.

#### с) Снижение долей трудовых доходов и глобальные дисбалансы

Более долгосрочный анализ может внести больше ясности, поскольку эволюция реальных удельных затрат на рабочую силу и рост ВВП в Европе в последние годы указывают на некоторую неоднозначность связей между этими переменными (диаграмма 2.3). Несмотря на видимое прекращение компрессии зарплат в Европе, хотя и при отсутствии реального роста зарплат, увеличение ВВП, как представляется, обретает устойчивость. Аналогичным образом, в прошлом были периоды, когда рост ВВП в развитых странах оставался относительно мощным, даже несмотря на то, что доля трудовых доходов

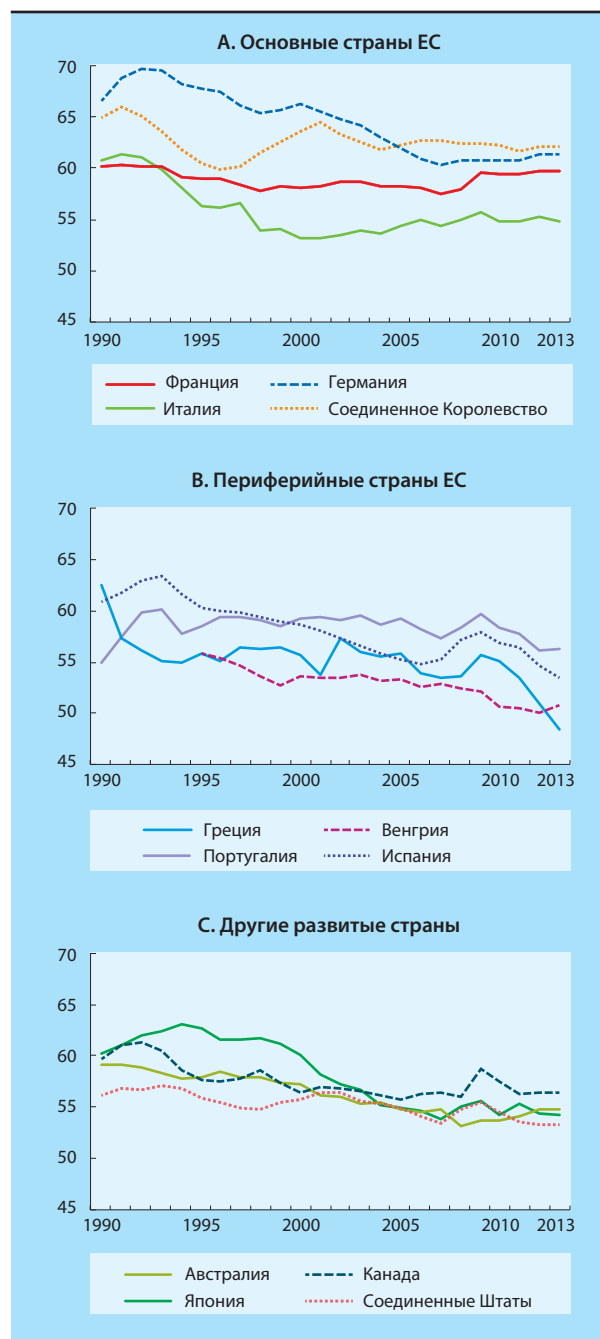
Диаграмма 2.4

в ВВП падала или увеличивалась лишь незначительно. По крайней мере с начала 1990-х годов отмечалась рельефно выраженная долгосрочная тенденция снижения долей зарплат в ряде развитых стран (см. диаграмму 2.4, где доли зарплат являются эквивалентом реальных удельных затрат на рабочую силу по национальным счетам), хотя в некоторых из них в последние годы наметилась определенная стабилизация.

Эти данные могут быть дополнены историческим исследованием Пикетти (Piketty, 2014). Проведенный им анализ налоговой отчетности и других рядов данных в ряде стран на протяжении десятилетий (а в некоторых случаях и столетий) имеет то преимущество, что он показывает эволюцию доходов не только среди лиц, получающих зарплату, и лиц, получающих прибыли, но и по всей шкале распределения доходов домашних хозяйств. Результаты анализа указывают на продолжающуюся стагнацию поступлений групп с низкими и средними уровнями доходов в ряде развитых стран с течением времени наряду со значительным ростом доходов верхнего дециля и верхнего перцентиля в Соединенных Штатах, а также в Австралии, Канаде, Соединенном Королевстве, Франции, Японии и еще более чем в 20 странах<sup>5</sup>. Увеличение поступлений в самой верхней части шкалы распределения доходов настолько поражает, что заставляет предположить, что такие доходы должны концептуально рассматриваться фактически как "рента" от накопленного богатства.

Из работы Пикетти можно сделать различные выводы, имеющие актуальное значение для диагноза состояния политики в настоящей главе. Во-первых, агрегированные статистические данные по долям трудовых доходов на основе национальных счетов не в полной мере отражают подлинные масштабы снижения доходов лиц, относящихся к средней и нижней стратам получателей трудовых доходов. Вывод из выборки растущих долей полученных доходов верхнего дециля, и в особенности верхнего перцентиля, если не во всех, то в большинстве развитых стран, и отнесение их вместо этого к категории полученных прибылей отразят значительное усиление тенденций снижения трудовых доходов, отмеченных выше<sup>6</sup>. Во-вторых, Пикетти отслеживает относительно устойчивые закономерности ухудшения распределения на протяжении довольно

### ДОЛЯ ТРУДОВЫХ ДОХОДОВ В ВВП В ОТДЕЛЬНЫХ РАЗВИТЫХ СТРАНАХ, 1990–2013 ГОДЫ (В процентах)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных ДСЭВ ООН *Основные агрегированные показатели системы национальных счетов*; European Commission, AMECO database; Eurostat, *Annual National Accounts* database; University of California at Davis and University of Groningen, *Penn World Tables* (версия 8.0); United States Bureau of Economic Analysis, *National Income and Production Accounts*; и United Kingdom Office for National Statistics, *United Kingdom Economic Accounts*.



значительных периодов, измеряемых десятилетиями, которые прерывались лишь войнами или серьезными кризисами. Автор утверждает, что доходность капитала имеет тенденцию к более быстрому росту по сравнению с доходами и зарплатами, особенно при замедлении роста ВВП в процессе развития<sup>7</sup>. Чем больше этого капитала накапливается в верхней страте, тем больше вероятность того, что экономическая структура будет иметь больший уклон в пользу ренты и прибылей в ущерб трудовым доходам, что в свою очередь уменьшает опору собственников капитала на более быстрый рост ВВП. Усилия на уровне политики, направленные на обеспечение конкурентоспособности за счет зарплат в целях стимулирования более быстрого роста ВВП, не обратят вспять, а наоборот, усилят эту тенденцию. В-третьих, Пикетти предлагает возможное толкование глобального финансового кризиса 2008–2009 годов на этой основе. По его мнению, долгосрочная тенденция увеличения коэффициента отношения богатства к доходу наряду с увеличением трансграничного капитала, которое предположительно объяснялось тем, что обладатели богатства стремились к получению более высокой ренты за счет перераспределения своих портфелей на глобальных рынках, способствовала усилению глобальной финансовой уязвимости и в конечном итоге глобальному кризису.

Все больше исследований проливают свет на глобальные последствия ухудшения распределения доходов и богатства для роста и стабильности (Baker, 2009; Cripps et al., 2011; Galbraith, 2012). Исходя из этого, можно предположить, что тенденция снижения долей зарплат может и не требовать стимулирования экспорта для повсеместного ускорения роста; пока позволяют расти глобальным дисбалансам, уменьшение доли зарплат может сосуществовать с ростом внутреннего спроса в ряде стран, где расширение кредитной массы может компенсировать снижение доходов домохозяйств. Это подтверждается развитием событий в 1990-х и 2000-х годах, когда темпы глобального роста были довольно высокими, а доли зарплат устойчиво снижались (диаграмма 2.4). Именно сочетание этих факторов и привело к значительным макрофинансовым дисбалансам, а впоследствии и к коллапсу в виде глобального финансового кризиса<sup>8</sup>.

Некоторые авторы подчеркивают более прямую причинно-следственную связь между сокращением зарплат и образованием "кредитных пузырей": поскольку относительная эрозия трудовых доходов приводит к недостаточности реального спроса, капитал отвлекается в основном на финансовые операции, которые порождают "пузыри активов" и волатильность. В свою очередь это становится источником временного реального экономического роста (Foster, 2010; Patnaik, 2010). Именно так можно объяснить усиливающуюся финансовализацию развитых стран и "подчиненную" финансовализацию в развивающихся странах (Epstein, 2005; Laravitsas, 2013). В результате этого страны становятся более подверженными кризисам, которые негативно сказываются на занятости и производственной деятельности, а также приводят к усилению концентрации богатства и доходов. Обусловленное этим торможение роста ВВП смягчается лишь временными неустойчивыми бумагами потребления с опорой на накопление долгов<sup>9</sup>.

#### *d) Повышение стоимости активов и воздействие на реальные балансы*

Из приведенных выше доводов представляется очевидным, что синхронизированное сокращение бюджетных расходов и медленный рост трудовых доходов во многих развитых странах, вероятнее всего, приведут к одному из двух исходов: к затяжному спаду (долговременной стагнации) или к временному ускорению роста под воздействием неустойчивого расширения спроса за счет наращивания задолженности в нескольких ведущих странах. Второй вариант был характерным для предкризисных лет и в меньшей степени проявился в недавнем прошлом. Кроме того, ситуацию усугубили центральные банки, которые наращивали ликвидность, и это напрямую сказалось на рынках активов во всем мире.

Элементы этой ситуации, как представляется, наиболее рельефно проявляются в Австралии, Канаде, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах. В этих странах действующие механизмы имеют много общих черт: расширение денежной массы привело к установлению рекордов на фондовых рынках, а также к

быстрому росту цен на рынках недвижимости, прежде всего в Соединенном Королевстве и в какой-то мере в Канаде. В результате этого домашние хозяйства продолжают испытывать на себе "позитивный шок" на активной стороне своих балансов и ощущают большую склонность к сокращению своих сбережений. Судя по предыдущим циклам, кредитный потенциал домохозяйств (совокупные доходы за вычетом совокупных расходов, включая инвестиции) может даже оказаться отрицательным, в связи с чем дополнительные расходы будут полностью финансироваться за счет долга. Этот процесс может продолжаться до тех пор, пока цены на активы будут расти и пока будет доступной ликвидность для приобретения активов.

Эти механизмы иллюстрируются с помощью эмпирических данных по Соединенным Штатам и Соединенному Королевству (диаграмма 2.5)<sup>10</sup>. На диаграмме 2.5А показаны индексы фондового рынка и цен на недвижимость в Соединенных Штатах с начала 1990-х годов и отслеживается бум интернет-компаний, рецессия 2001 года и последующий этап роста, приведший к финансовому кризису 2008 года. С тех пор в условиях проведения ультралиберальной денежно-кредитной политики цены на фондовых рынках значительно выросли и достигли беспрецедентных уровней. Спекулятивный характер этой динамики подчеркивается на диаграмме посредством включения в нее рядов данных по "маржевым долгам" на Нью-Йоркской фондовой бирже (под "маржевым долгом" понимается долларовая стоимость ценных бумаг, приобретенных за счет средств, заимствованных со счетов инвесторов на Нью-Йоркской бирже), которые также выросли до беспрецедентных уровней. Рынок недвижимости в Соединенных Штатах начал восстанавливаться, но пока не достиг того процветания, которое было характерно для середины 2000-х годов.

Реальные прибыли на приросте капитала<sup>11</sup> сектора домохозяйств на протяжении последних нескольких лет значительно колебались (диаграмма 2.5В). В Соединенных Штатах балансы домохозяйств испытывали на себе "позитивные шоки", эквивалентные порядка 25% от реального ВВП в годы финансового бума, за которыми следовали "негативные шоки", эквивалентные почти 100% от реального ВВП во время кризиса. Цены

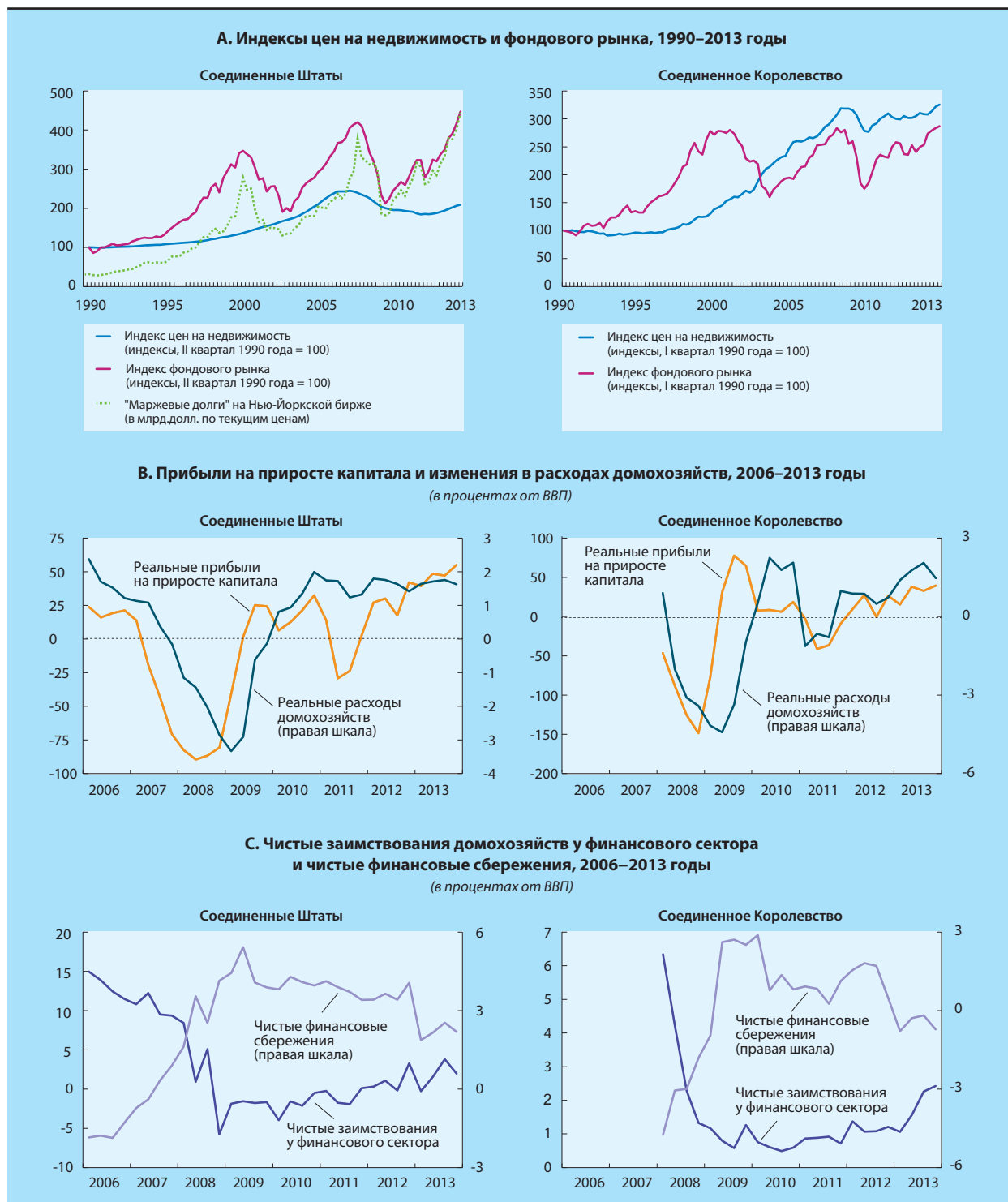
на активы быстро восстановились на волне стимулирующих мер, принятых в 2009–2010 годах, но в 2011 году вновь упали из-за колебаний на уровне операций с высокорисковыми и низкорисковыми активами на спекулятивных рынках, что предположительно отражает изменения в уровне доверия к финансовой устойчивости государственного сектора и банковского сектора Соединенных Штатов и других стран. С тех пор отмечался неуклонный рост цен на активы и в какой-то мере цен на недвижимость после реализации программ количественного смягчения. К концу 2013 года реальные прибыли на приросте капитала можно оценить как равные порядка 50% от реального ВВП, что является немалозначительным приростом чистого богатства сектора домохозяйств в целом. Несмотря на то что эти прибыли на приросте капитала не являются денежным доходом, увеличение размера чистого богатства может побуждать к соответствующему увеличению расходов через эффект богатства. С небольшой задержкой в один или два квартала начинает проявляться довольно сильная корреляция между прибылями на приросте капитала и реальными расходами (диаграмма 2.5В). В свою очередь увеличение реальных расходов домохозяйств в 2013 году обеспечило вклад в прирост ВВП в размере около 1,6%, т.е. около 60% общего прироста.

Повышение цен на активы под воздействием расширения денежной массы помогает объяснить недавнее оживление в Соединенных Штатах, невзирая на сокращение бюджетных расходов и долей трудовых доходов. В то же время эти тенденции делают обоснованной обеспокоенность по поводу роста при таких условиях. В Соединенных Штатах чистые финансовые сбережения сектора домашних хозяйств, определяемые как совокупные располагаемые доходы за вычетом совокупных расходов (включая потребление и инвестиционные расходы)<sup>12</sup>, достигли пикового уровня в 5,5% от ВВП в середине 2009 года, а затем резко сократились вслед за массовым сбором заемных средств после кризиса (диаграмма 2.5С). Впоследствии чистые финансовые учреждения вновь приблизились к отметке 3% от ВВП, что можно считать долгосрочной нормой. Тем не менее за последние два года этот показатель упал ниже отметки в 2% от ВВП, причем тенденция остается понижающей. В то же время чистые заимствования



**Диаграмма 2.5**

**ЦЕНЫ НА АКТИВЫ, ИЗМЕНЕНИЯ В РАСХОДАХ ДОМОХОЗЯЙСТВ И ЗАИМСТВОВАНИЯХ ДОМОХОЗЯЙСТВ, А ТАКЖЕ В ЧИСТЫХ ФИНАНСОВЫХ СБЕРЕЖЕНИЯХ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ И СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ**



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных БМР *Residential property price statistics*; "Блумберг"; базы данных Федеральной резервной системы Соединенных Штатов по финансовым счетам; базы данных Управления национальной статистики Соединенного Королевства и Банка Англии.

**Примечание:** Под реальными прибылями на приросте капитала понимаются капитальные прибыли, обусловленные изменениями в стоимости активов, после дисконтирования с учетом инфляции ИПЦ (трехквартальная отцентрованная скользящая средняя). Чистые сбережения представляют собой совокупные располагаемые доходы за вычетом совокупных расходов (включая инвестиции) сектора домашних хозяйств.

домохозяйств у финансового сектора начали возрастать с их аномально отрицательных уровней в нижней точке кризиса (диаграмма 2.5С). К концу 2013 года чистые заимствования сектора домохозяйств не достигли тех крайних значений, которые были зафиксированы в самом начале кризиса, но тенденция все еще остается повышательной. Помимо "маржевых долгов" на Нью-Йоркской фондовой бирже, показанных на диаграмме 2.5А, дополнительные данные (не показанные здесь) свидетельствуют о том, что значительная доля прироста чистых заимствований домохозяйств приходится на потребительские кредиты. В целом задолженность по ипотечным кредитам стабилизировалась лишь недавно, после нескольких лет коррекций на рынке недвижимости, но велика вероятность того, что повышение цен на недвижимость спровоцирует еще одну волну роста долгов.

Повышение цен на активы, прибыли на приросте капитала и динамику долга в Соединенном Королевстве можно оценить с использованием той же методологии (диаграмма 2.5). Наиболее бросающейся в глаза особенностью является динамика повышения цен на недвижимость, которое было более значительным, чем в Соединенных Штатах, и более резким по сравнению с повышением индекса фондового рынка. Но сочетание этих ценовых изменений приводило к исключительно крупным капитальным прибылям и убыткам соответственно в периоды бумов и кризисов, демонстрируя картину, аналогичную ситуации в Соединенных Штатах. Начиная с 2011 года реальные чистые прибыли сектора домохозяйств, обусловленные изменениями цен на активы, неуклонно росли и к 2013 году достигли порядка 40% от реального ВВП. С лагом во времени, как представляется, обозначилась четкая корреляция между реальными прибылями на приросте капитала в домохозяйствах в Соединенном Королевстве и динамикой их расходов (диаграмма 2.5В). Несмотря на то, что доли трудовых доходов оставались практически неизменными, повышение цен на активы, судя по всему, привело в 2013 году к увеличению расходов домохозяйств, равнозначному вкладу в прирост ВВП в размере около 1,5% в пересчете на годовую основу. Кроме того, увеличение расходов домохозяйств в той мере, в какой оно было отчасти обусловлено прибылями на приросте капитала, было связано с сокращением чистых финансовых

заимствований (диаграмма 2.5С). Начиная с I квартала 2013 года сектор домашних хозяйств в Соединенном Королевстве начал сводить свои чистые позиции с дефицитом: заимствования у финансового сектора вновь возобновились, хотя и не в той степени, как в период докризисного бума. Как и в Соединенных Штатах, сама динамика роста в Соединенном Королевстве указывает на наличие закономерностей, аналогичных тем, которые сложились накануне финансового кризиса. Опыт показывает, что эти процессы являются неустойчивыми, но он говорит и о том, что они могут продолжаться довольно длительное время. Предварительный анализ динамики роста в некоторых других странах, таких как Австралия и Канада, позволяет сделать вывод о том, что некоторые из этих особенностей характерны и для них.

Быстрый рост спроса домашних хозяйств в этой подгруппе развитых стран стимулирует экспорт из других стран, особенно из тех, которые стремятся обеспечить оживление своей экономики за счет чистого экспорта. На данном этапе подразумеваемые глобальные макроэкономические дисбалансы между странами, имеющими профициты по счету текущих операций, и странами, имеющими дефициты, а также внутренние дисбалансы между сторонами активов и сторонами пассивов в бюджетах домашних хозяйств в странах, имеющих дефициты, возможно, и не вызывают тревогу. Однако опора на эти элементы не является устойчивой стратегией на уровне политики, причем стратегией, от которой не так легко отказаться, не имея альтернативной программы обеспечения роста.

## **2. Особенности политики в развивающихся странах и динамично растущих странах с формирующейся рыночной экономикой в контексте роста уязвимости перед лицом внешних потрясений**

### *а) Роль внутреннего спроса и политики в области доходов*

Многие развивающиеся страны и динамично растущие страны с формирующейся рыночной

экономикой продолжали поддерживать внутренний спрос после 2010 года, несмотря на то, что развитые страны перенесли акцент в своей политике на ужесточение бюджетной экономии. В условиях, когда глобальная экономика стремилась оправиться от финансового кризиса, такая поддержка помогала поддерживать их темпы роста, которые оказались значительно выше темпов роста в развитых странах, несмотря на их замедление в последнее время. Поскольку эти страны как группа начинают обретать все больший вес в глобальной торговле, обеспеченная ими динамика внесла свой вклад и в глобальный спрос, обеспечив возможности для роста их торговых партнеров.

ЮНКТАД часто настаивала на необходимости того, чтобы страны, имеющие профициты, уменьшили свое активное сальдо во внешнеторговых расчетах посредством стимулирования

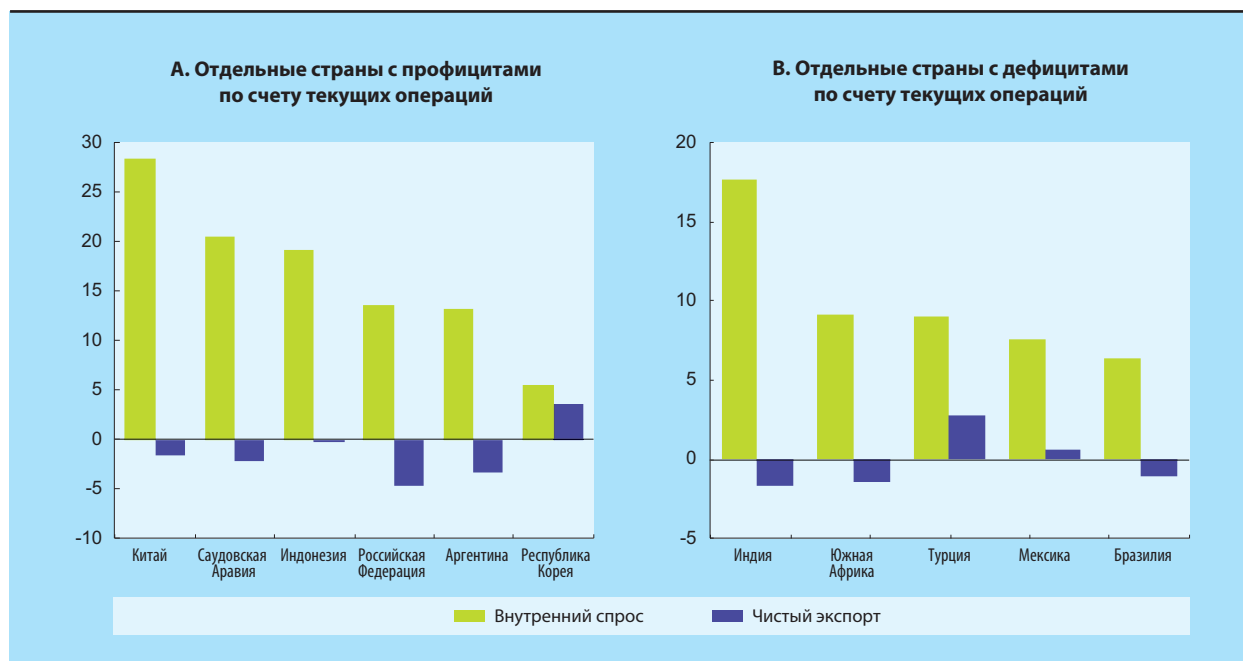
внутреннего спроса и увеличения своего импорта более высокими темпами по сравнению со своим экспортом, вместо того чтобы вынуждать страны, имеющие дефицит, проводить коррекции и опираться на сокращение затрат на рабочую силу в надежде на то, что это приведет к оживлению экономики с опорой на экспорт. Чистый импортный спрос в странах, имеющих профициты, необязательно сделает их более уязвимыми, особенно если их вклад приведет к появлению новых источников доходов в странах, имеющих дефициты, а в конечном счете и к повышению глобального спроса.

В этом отношении изучение макроэкономических показателей развивающихся стран и динамично растущих стран с формирующейся рыночной экономикой, входящих в Группу 20, позволяет вынести поучительные уроки. На диаграмме 2.6А показан кумулятивный вклад в

Диаграмма 2.6

### ВКЛАД ВНУТРЕННЕГО СПРОСА И ЧИСТОГО ЭКСПОРТА В ПРИРОСТ РЕАЛЬНОГО ВВП В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ, 2011–2013 ГОДЫ

(В процентных пунктах)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных ДЭСВ ООН *Основные агрегированные показатели по системе национальных счетов* и *World Economic Situation and Prospects: Update as of mid-2014*; OECD. *StatExtracts*; а также базы данных аналитической группы журнала "Экономист" *CountryData*.

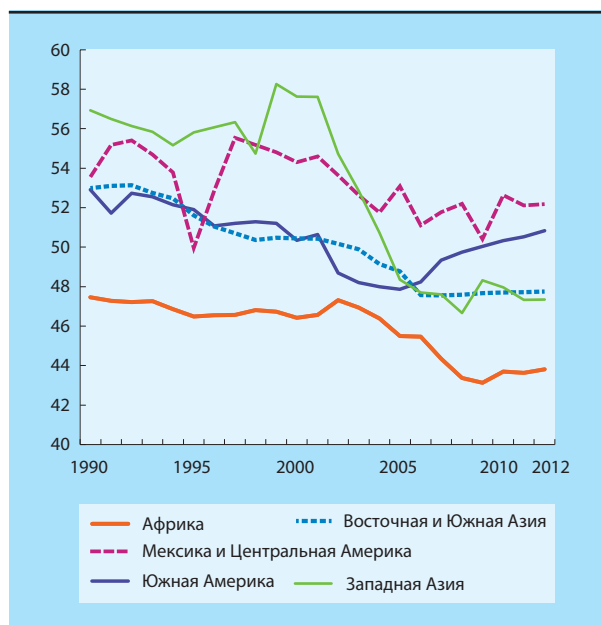
**Примечание:** Данные отражают кумулятивный вклад за три года. Деление этих стран на две группы (страны, имеющие профициты, и страны, имеющие дефициты) основано на состоянии счетов их текущих операций в 2010 году.

прирост реального ВВП тех стран, которые в 2010 году имели профициты по счету текущих операций. Кумулятивный вклад был рассчитан за трехлетний период – с конца 2010 года по конец 2013 года. Во всех этих случаях прирост ВВП был значительным, а движущей его силой был не чистый экспорт, а внутренний спрос. За исключением Республики Корея, которая продолжала опираться на внешний спрос в качестве одного из основных источников роста своего ВВП, этой подгруппе развивающихся стран удалось удерживать темпы роста глобального спроса в процессе выхода из кризиса. На диаграмме 2.6В показана группа стран, которые в 2010 году имели дефициты по счету текущих операций. В этих странах стандартный подход сводился бы к "адаптации" посредством сокращения расходов до момента достижения баланса. Однако, за исключением Турции и Мексики (в которых состояние торговых балансов относительно улучшилось), дефициты торговых балансов остальных стран после 2010 года увеличивались. Большинство из этих стран не придерживались стандартного подхода, и их экономика продолжала поддерживаться за счет внутреннего спроса. Но, как будет показано ниже, это было сопряжено с дополнительными рисками.

Основываясь только на данном анализе, трудно оценить, применяли ли страны, приведенные на диаграмме 2.6В, устойчивые стратегии роста. Как отмечалось ранее, в некоторых случаях чистый выигрыш в торговле может быть следствием конкурентоспособности, обеспечиваемой за счет сокращения зарплат, но это в конечном итоге может привести к образованию узких мест на уровне спроса и производительности. В то же время дефициты торговых балансов могут являться следствием опирающейся на инвестиции стратегии, нацеленной на структурные преобразования, и в той мере, в которой такие дефициты являются приемлемыми в среднесрочной перспективе, они могут обеспечить значительные преимущества с точки зрения долгосрочного роста и развития. Вместе с тем, если дефициты в торговле являются следствием образования "пузырей" на рынках активов и чрезмерных заимствований потребителей, что часто сопровождается или стимулируется обильным притоком иностранного капитала, они чреваты опасными последствиями и могут породить необходимость принятия в дальнейшем жестких корректировочных мер.

Диаграмма 2.7

### ДОЛЯ ТРУДОВЫХ ДОХОДОВ В ВВП В ОТДЕЛЬНЫХ ГРУППАХ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН, 1990–2012 ГОДЫ (В процентах)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных ДЭСВ ООН *Основные агрегированные показатели системы национальных счетов*; база данных Европейской комиссии АМЕСО; а также University of California at Davis and University of Groningen, *Penn World Tables* (версия 8.0).

В последние несколько десятилетий в процессе интеграции в мировую экономику многие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой проводили политику привлечения инвесторов и/или наращивания рыночных долей посредством сокращения долей трудовых доходов (в некоторых случаях при и их без того низких уровнях). Тем не менее уже в последние годы эти процессы, как представляется, начали сдерживаться, а в некоторых случаях были обращены вспять. На основе имеющейся, хотя и неполной, статистической информации<sup>13</sup>, было установлено, что в разных группах развивающихся стран эволюция долей трудовых доходов (включая смешанные доходы)<sup>14</sup> в ВВП различалась (диаграмма 2.7). Средние показатели по Южной Америке указывают на устойчивое увеличение долей трудовых доходов в ВВП по сравнению с серединой 2000-х годов, что отражает улучшение условий на рынках труда и целенаправленную политику

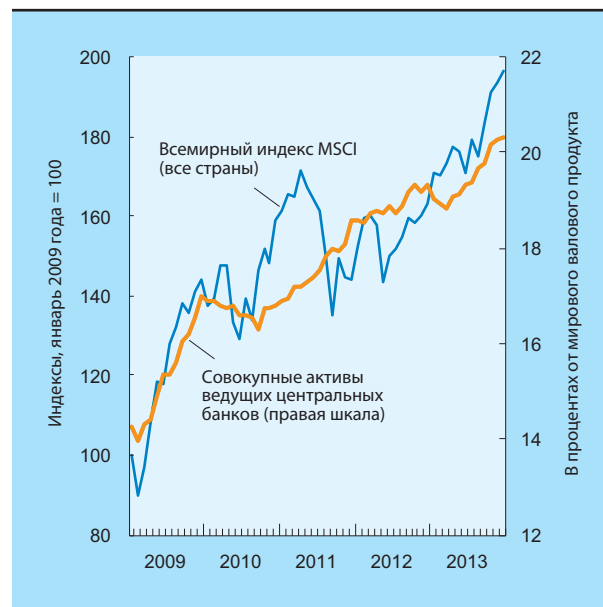
перераспределения доходов. Средний показатель по странам Африки свидетельствует о наличии аналогичной тенденции, хотя она сложилась уже позднее, исходный уровень был более низким, а сама тенденция выражена менее рельефно. При всем при этом в обоих регионах прирост был недостаточным для выхода на те доли трудовых доходов в ВВП, которые были достигнуты в прошлом. Тем временем другим регионам в развивающемся мире удалось сдержать снижение долей трудовых доходов. Вместе с тем в некоторых случаях, например в случае Западной Азии, после резкого снижения этих долей тенденция была в значительной мере обращена вспять. Таким образом, несмотря на значительный прогресс, достигнутый в некоторых странах, чтобы обеспечить базу для устойчивой траектории роста и развития, долю трудовых доходов необходимо значительно повысить.

**b) Вызовы, связанные с внешними финансовыми и торговыми условиями**

Уязвимость развивающихся стран и динамично растущих стран с формирующей рыночной экономикой усилилась в связи с недостатками международной финансовой архитектуры<sup>15</sup>. Существовала надежда на то, что глобальный финансовый кризис породит достаточную политическую волю и мобилизует соответствующие интеллектуальные силы для более решительного устранения этих недостатков. Однако усилия в этом направлении, в частности поощрявшиеся Комиссией экспертов при Председателе Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (United Nations, 2009), были заблокированы давлением со стороны глобальных финансовых кругов, изыскивавших новые инвестиционные возможности, прежде всего на формирующихся рынках. Стали активно выдвигаться доводы в пользу противодействия проведению систематической реформы. Они включают в себя мнение о том, что неблагоприятные финансовые условия в ведущих экономических державах не всегда затрагивают развивающиеся страны и динамично растущие страны с формирующейся рыночной экономикой, которые фактически "отмежевываются" от остального мира (см., например, IMF, 2007; Blanchard et al., 2010; Leduc and Spiegel, 2013). Spiegel, 2013).

**Диаграмма 2.8**

**СОВОКУПНЫЕ АКТИВЫ ВЕДУЩИХ ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ И ГЛОБАЛЬНЫЙ ИНДЕКС ФОНДОВОГО РЫНКА  
ЯНВАРЬ 2009 ГОДА – ДЕКАБРЬ 2013 ГОДА**



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных Федеральной резервной системы Соединенных Штатов; базы данных Европейского центрального банка; базы данных по счетам Банка Японии; базы данных МВФ *International Financial Statistics and World Economic Outlook*; а также "Блумберг".

**Примечание:** К ведущим центральным банкам относятся Банк Англии, Банк Японии, Европейский центральный банк, Народный банк Китая и Федеральная резервная система Соединенных Штатов.

Как отмечается в главе VI настоящего Доклада<sup>16</sup>, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой по-прежнему подвержены такому типу циклов бумов и спадов в потоках капитала, который был характерным в период глобализации с опорой на финансы. В период, предшествовавший кризису, большинство потоков капитала приводилось в движение циклами мобилизации и сброса заемных средств частными финансовыми учреждениями в развитых странах. Последний цикл, стартовавший в 2010 году, начался с генерирования колоссальной массы ликвидных средств центральными банками ведущих стран. Такие вливания денежно-кредитных ресурсов вызывали повышение цен на активы не только в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве, как это было указано выше, но и на многих других

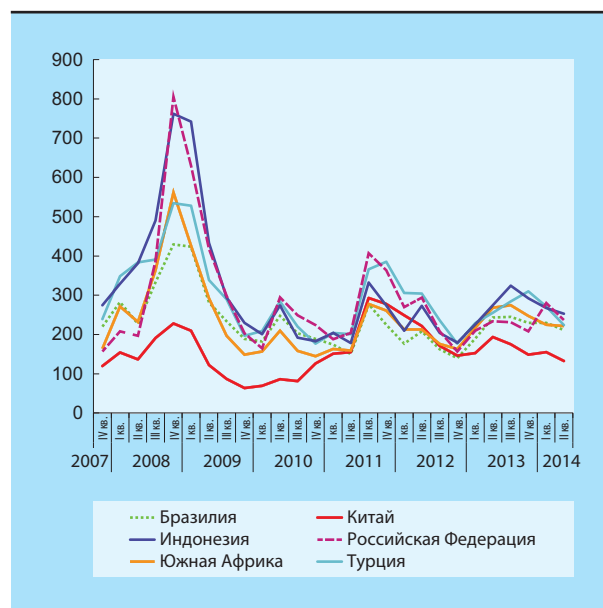


фондовых рынках, о чем свидетельствует глобальный индекс MSCI (см. диаграмму 2.8). В период с середины 2010 года по последний квартал 2013 года этот глобальный индекс более чем удвоился, тогда как реальная экономическая деятельность оставалась вялой. Но в некоторых случаях, как можно судить по реакции фондовых рынков на опубликование данных о занятости в Соединенных Штатах и других странах, хорошие новости об экономической активности провоцировали падение на фондовых рынках, что служит отражением обеспокоенности спекулянтов по поводу обращения вспять тенденции к расширению денежной массы в случае восстановления экономической активности и благоприятных условий занятости.

В настоящее время на в высшей степени либерализованных рынках капиталов обращаются беспрецедентно большие объемы ликвидных средств. В условиях отсутствия соответствующего увеличения спроса на кредиты для производительной деятельности в большинстве развитых стран финансовые потоки отвлекаются на портфельные операции в странах-эмитентах и за их пределами. В нескольких исключительных случаях директивные органы, отдающие себе отчет в потенциально катастрофических последствиях отсутствия контроля за рынками капиталов, попытались принять меры регулирования для защиты своих макроэкономических условий. Однако в большинстве стран с формирующейся рыночной и переходной экономикой меры политики напоминали в большей степени возрождение "доктрины Лоусона", которая передавала крайне либеральные настроения в отношении потоков частных капиталов и дисбалансов на счетах текущих операций<sup>17</sup>. При условии сохранения контроля за бюджетными дисбалансами автор этой доктрины рекомендует не вмешиваться в портфельные решения частных субъектов. Согласно его доводам, кредиторы и заемщики вполне способны оценить выгоды и риски, сопряженные с их финансовыми решениями. Однако такая вера противоречит наблюдаемым чрезвычайно однородным и синхронизированным оценкам рисков со стороны международных инвесторов в отношении довольно разнообразной группы развивающихся стран, о чем свидетельствуют одновременные сильные колебания индексов EMBIG на диаграмме 2.9. Это указывает на то, что инвесторы не проводят сложного анализа с учетом специфики крайне разных

Диаграмма 2.9

**СПРЕДЫ ДОХОДНОСТИ ПО СУВЕРЕННЫМ ОБЛИГАЦИЯМ ОТДЕЛЬНЫХ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН И СТРАН С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ, IV КВАРТАЛ 2007 ГОДА – II КВАРТАЛ 2014 ГОДА**  
(В базовых пунктах)



**Источник:** "Блумберг"; Глобальный облигационный индекс "Дж.П.Морган" по странам с формирующейся рыночной экономикой (суверенные облигации, номинированные в долларах) (EMBIG).

**Примечание:** Данные представляют собой последние значения за квартал и отражают спреды по отношению к сопоставимым казначейским облигациям Соединенных Штатов.

стран, включая состояние их реальной экономики и их финансовых структур.

Имеющиеся данные подтверждают, что многие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой были подвержены значительным циклическим колебаниям потоков капитала до и после кризиса (диаграмма 2.10). В свою очередь эти потоки оказывали влияние на спекулятивное поведение, что проявлялось в взлетах и падениях индексов фондовых рынков. Ряды данных о потоках капиталов на диаграмме охватывают портфельные потоки в частные банковские секторы, включая ПИИ в форме частных акций, направлявшихся через внутренние финансовые учреждения. Они не включают в себя данные о кредитах государственным секторам

**Диаграмма 2.10**

**ПРИТОК КАПИТАЛА В ЧАСТНЫЙ БАНКОВСКИЙ СЕКТОР И ИНДЕКСЫ ФОНДОВЫХ РЫНКОВ В ОТДЕЛЬНЫХ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ И СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ, I КВАРТАЛ 2005 ГОДА – IV КВАРТАЛ 2013 ГОДА**



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных МВФ и Всемирного банка *Quarterly External Debt Statistics*; и "Блумберг".

**Примечание:** Индекс фондового рынка отражает цену номинированного в долларах индекса MSCI на конец периода, за исключением данных по Республике Корея, где они отражают номинированный в долларах индекс KOSPI. Данные по притоку капиталов отражают отцентрованную скользящую среднюю изменений в валовом внешнем долге банковского сектора за три квартала (за исключением данных по Индии и Мексике, где они отражают общую сумму по банковскому и "другим [частным] секторам").

в этих странах, которые в рассматриваемый период были относительно незначительными. С определенными вариациями потоки достигли пика перед кризисом и рухнули с его началом в 2008 году. Движение капиталов активно возобновилось после 2009 года и в некоторых случаях побило новые рекорды<sup>18</sup>, что предположительно отражает колоссальное расширение глобальной ликвидной массы по сравнению с предыдущими циклами. Примерно во II квартале 2013 года на волне первых заявлений о постепенном сокращении эмиссии со стороны Федеральной резервной системы и еще до какого-либо фактического сокращения инвесторы начали в той или иной мере изымать средства из этих стран.

Особенности опыта стран были хорошо изучены и проанализированы в других источниках<sup>19</sup>. При рассмотрении колебаний как вверх, так и вниз в рамках циклов можно вывести общие закономерности. Хотя приток капитала сам по себе не стимулируется главным образом состоянием реальной экономики, известно, что такой приток может приводить к изменению обменных курсов, ценообразования, поведения при расходовании средств, финансовых балансов учреждений и пространства для маневра директивных органов. Известно также, что резкий отток капитала может быть обусловлен причинами, которые также связаны в основном с изменением финансовых условий в странах-кредиторах. Но такой отток оставляет после себя серьезные перекосы. Как правило, отток капитала незамедлительно сказывается на обменном курсе, затрудняя обслуживание долга или его погашение в иностранной валюте. Он может также оказать опосредованное воздействие на цены активов и серьезно подорвать состояние балансов. Многие из этих случаев вполне могут представлять собой системные кризисы, поскольку наиболее серьезно затрагиваются такие сектора, как корпорации и финансовые учреждения, имеющие балансы, которые могут превышать ВВП страны. Например, к 2013 году стоимость активов банковских секторов в Республике Корея, Таиланде и Южной Африке, согласно оценкам, почти в три раза превышала размеры их соответствующих ВВП, а в Бразилии, Малайзии и Чили банковские активы примерно в два раза превышали их ВВП. В этих условиях приходиться на помощь оказываются вынуждены учреждения государственного сек-

тора. В конечном итоге государственные секторы, которые сами не являются пользователями крупных ввозимых капиталов, как правило, берут на свои плечи бремя сомнительных долгов при назревании кризиса, и это зачастую заставляет их принимать отнюдь не безобидные меры жесткой бюджетной экономии.

И наконец, директивным органам следует отдавать себе отчет в возможных негативных последствиях, связанных с международной торговлей, особенно в странах, которые опираются на экспорт лишь небольшой группы первичных сырьевых товаров или трудоемких товаров обрабатывающей промышленности, для производства которых достаточно низкой квалификации. Как указывается далее в настоящем Докладе (см., в частности, главу V), дальновидная промышленная политика должна быть направлена на диверсификацию и модернизацию экспорта. И действительно, диверсификация производственной и экспертной деятельности пока остается нерешенной задачей для многих стран с переходной экономикой и развивающихся стран. В выборке, состоящей из относительно открытых развивающихся стран, индекс концентрации экспорта в период с начала 2000-х годов (до сырьевого бума) до 2012 года вырос (таблица 2.1). Следует признать, что в Аргентине, Китае и Мексике повышение индекса концентрации было незначительным, а низкие значения их соответствующих индексов к 2012 году свидетельствуют о том, что их экономика остается довольно диверсифицированной, хотя корзина их экспортных поступлений в несколько большей степени зависит от небольшой номенклатуры товаров. В то же время зависимость от меньшего набора экспортных товаров явно выросла в таких странах – экспортёрах сырьевых товаров, как Боливарианская Республика Венесуэла, Колумбия, Чили и Эквадор, и в группе стран с переходной экономикой в целом.

Один из дополнительных показателей той степени, в какой страны готовы лучше противостоять потрясениям в сфере торговли, получаемый с использованием разработанного ЮНКТАД Индекса специализации в товарной торговле, дает аналогичные результаты<sup>20</sup>. Детальное изучение индексов по основным категориям товаров за период 1995–2012 годов подтверждает, что, несмотря на быстрый рост

Таблица 2.1

**ИНДЕКС КОНЦЕНТРАЦИИ ЭКСПОРТА  
В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ,  
2003–2012 ГОДЫ**

	<i>Изменение между средним показателем за 2003–2008 годы и показателем 2012 года (в %)</i>	<i>Среднее значение индекса за 2011–2012 годы</i>
Колумбия	18,7	42,0
Чили	10,0	37,1
Эквадор	9,1	50,0
Гонконг, Китай	8,3	20,0
Бразилия	7,1	15,8
Южная Африка	5,2	16,9
Индонезия	4,8	17,1
Индия	4,4	17,8
Боливарианская Республика Венесуэла	3,9	67,4
Перу	2,1	25,2
Мексика	1,7	15,0
Китай	1,3	10,0
Аргентина	1,1	15,4
<b>Для справки:</b>		
Страны с переходной экономикой	10,2	33,0
Ведущие экспортеры нефти и газа	2,2	55,6

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных *UNCTADstat*.

**Примечание:** Значение индекса варьируется от 0 до 100 (максимальная концентрация).

торговли во многих развивающихся странах за последние два десятилетия, степень специализации в экспортной структуре большинства развивающихся стран не претерпела значительных изменений. Лишь в отдельных странах, главным образом в Восточной Азии, в том числе в Китае, Малайзии, Республике Корея и Сингапуре, в этой структуре наметился прогресс в том смысле, что торговые балансы в части продукции обрабатывающей промышленности, в особенности продукции, для производства которой требуется более высокая квалификация, в этот период улучшились. В других регионах, в частности в Западной Азии, Африке и Латинской Америке, улучшения, если таковые и имели место, были незначительными, а в некоторых было отмечено даже явное ухудшение, в частности в Африке и в странах – экспортерах нефти.

### 3. *Нынешняя политика и ее результаты с глобальной точки зрения*

Предложенный выше обзор экономической политики позволяет сделать вывод о том, что подходить к толкованию нынешних тенденций следует осторожно. Вопреки мнениям некоторых наблюдателей, убедительных доказательств того, что мировая экономика реально начинает переходить к устойчивому оживлению, нет. Мнение о том, что рост в развитых странах наконец-то ускорился, является чрезмерно оптимистичным; оно служит только для того, чтобы объявить прорывные реформы успешными, а также для поддержки аргументов в пользу отмены мер предосторожности и стимулов, которые все еще действуют. Это чревато серьезными последствиями. Например, рекомендация, согласно которой развивающимся странам следует принять корректировочные меры в финансово-бюджетной сфере и на рынках труда, аналогичные тем, которые принимались в развитых странах, вызывает особую обеспокоенность. В свете анализа, приведенного в предыдущем подразделе, развивающиеся страны могли бы вместо этого рассмотреть вопрос об укреплении политики в области доходов, которая все еще в состоянии открыть значительные возможности, и могли бы также принять более эффективные меры предосторожности для смягчения последствий глобальной финансиализации и для активизации политики, направленной на диверсификацию их экономики.

Лидеры развитых и развивающихся стран достойны похвалы за ту политику, которую они стремились проводить в 2009–2010 годах. Вместе с тем изменения в курсе политики после 2010 года, особенно в развитых странах, которые прежде всего включают в себя повышение гибкости рынков труда и сдерживание государственных расходов, представляют собой те факторы, которые замедлили оживление экономики. Если в настоящее время есть ощущение того, что рост в некоторых из этих стран оживился, то новые модели роста следует скорее толковать как отражающие те структурные проблемы, которые уже были очевидными в годы, предшествовавшие глобальному кризису. В этих условиях экономический рост, как представляется, вновь зависит от чрезмерной ликвидности в контексте повышения цен на активы, которые на какое-то время могут



привести к увеличению частных расходов. Пока это может продолжаться, рост потребительских долгов в странах, имеющих дефициты по счету текущих операций, может подпитывать экспортный спрос в странах, которые либо являются ведущими экспортерами, либо совсем недавно сделали выбор в пользу поощрения экспорта в целях выхода из кризиса. Однако к настоящему

времени уже известно, что такие процессы являются неустойчивыми. Продолжение движения по этому пути в надежде на то, что на этот раз все будет по-иному, представляется в лучшем случае недальновидным. По-видимому, вместо этого стоит сделать выбор в пользу иной стратегии, которая и является предметом рассмотрения в следующем разделе.

---

## В. Экономическая политика в интересах устойчивого глобального оживления

---

В предыдущем разделе были проанализированы основные особенности политики, которые и привели к формированию нынешней мировой экономической ситуации. В некоторых странах директивные органы нацеливали усилия на стимулирование глобального спроса; однако в большинстве случаев макроэкономическая политика либо демонстрировала дефляционные тенденции, либо отдавала предпочтение получению сиюминутных выгод, что приводит к повышению рисков в долгосрочной перспективе. Существуют различные причины, по которым ландшафт экономической политики сегодня по-прежнему вызывает разочарование, включая общее неверие в реализуемость более дальновидных и инклюзивных подходов в политике. Цель настоящего раздела заключается в том, чтобы показать, что иная конфигурация политики может принести более оптимальные результаты с учетом возможных сдерживающих факторов и сигналов, как внутренних, так и международных. Альтернативные сценарии политики для глобальной экономики анализируются с использованием Модели глобальной политики Организации Объединенных Наций (МГП)<sup>21</sup>.

### 1. Политика и результаты

---

В сценариях, полученных с помощью МГП, рассматриваются "базовый вариант", представля-

ющий собой продолжение политики, описанной в разделе А, и альтернативный имитационный вариант "сбалансированного роста". Базовый вариант не призван послужить прогнозом, а имитационный сценарий сбалансированного роста не является единственной измеримой комбинацией политики и результатов, способной обеспечить желаемые достижения. Важнее то, что по указанным ниже причинам эти сценарии являются в высшей степени стилизованными и зависят от множества факторов. Их ценность заключается в демонстрации с помощью точно выверенных эмпирических данных направленности изменений, которых можно ожидать в случае двух наборов принципиальных допущений. Таким образом, их цель заключается в том, чтобы побудить директивные органы рассмотреть вопрос о смене курса.

#### а) Базовый сценарий

В базовом сценарии, который является экстраполяцией на последующие десять лет, предполагается продолжение проведения нынешней политики и отсутствие каких-либо экзогенных потрясений. В частности, в него не включен финансовый кризис, который, как утверждается в предыдущем разделе, может стать следствием нынешней политики. Следует признать, что из нынешней комбинации мер политики можно высветить структурные недостатки,



которые в конечном итоге могут вызвать кризис. Однако нет возможности определить заранее момент наступления кризиса такого характера, конкретно измерить его макро- и глобальные последствия, а также характер оживления, которое может за этим последовать. Это обусловлено тем, что такой кризис обычно провоцируется резким изменением состояния уверенности участников рынков под воздействием новостей или даже слухов об усилении финансовой уязвимости или потерях, понесенных относительно важным учреждением. Аналогичным образом, выход из такого кризиса обуславливается еще более сложной комбинацией изменений в "состоянии уверенности"<sup>22</sup>.

Таким образом, базовый сценарий – это проекция нынешней политики и ее подразумеваемых результатов при допуске отсутствия кризиса, сроки наступления и масштабы которого неизвестны. Поэтому из базового сценария исключается также возможность того, что директивные органы примут решение изменить курс во избежание наступления краха, пока не поздно. Ниже описываются конкретные количественные выкладки результатов базового сценария и их связи с предполагаемым курсом политики наряду с такими же выкладками по сценарию сбалансированного роста.

*b) Сценарий сбалансированного роста: допущения в отношении политики по сравнению с базовым сценарием*

Сценарий сбалансированного роста предлагается как отход от политики, рассматривавшейся в разделе А настоящей главы. В его фокусе находятся следующие аспекты:

- политика в области доходов, направленная на поддержку устойчивого роста спроса;
- стимулирующая рост финансово-бюджетная политика;
- промышленная политика, поощряющая частные инвестиции и структурные преобразования;
- регулирование финансов и контроль за операциями с капиталом в целях стабилизации глобальных финансовых рынков; и
- торговые соглашения, ориентированные на развитие.

Два последних аспекта являются по своему характеру в основном качественными и предполагают различные вариации. В данной модели регулирование финансов и потоков капитала рассчитывается в качестве экзогенных условий (обычно именуемых "дополнительными факторами") для плавной корректировки обменных курсов и международных цен на товары и услуги<sup>23</sup>. Аналогичным образом, торговые соглашения, ориентированные на развитие, вводятся в качестве дополнительных факторов, воспроизводящих расширение Всеобщей системы преференций (ВСП) между странами с более высоким уровнем доходов, с одной стороны, и странами с более низкими уровнями дохода – с другой<sup>24</sup>. В среде развивающихся стран имитационные модели предусматривают расширение существующих торговых соглашений Юг–Юг. Вместе с другими аспектами политики, предлагаемыми в сценарии, это дает в результате увеличение экспорта продукции обрабатывающей промышленности в странах с низкими и средними уровнями доходов на 50–70% в течение десяти лет по сравнению с базовым сценарием. Напротив, связанные с торговлей аспекты в базовом сценарии моделируются в качестве сохранения существующих условий, которые определяются главным образом двусторонними торговыми соглашениями и преобладающими инвестиционными тенденциями. Как было показано в разделе А, при этих условиях торговая специализация не улучшается, а концентрация экспорта очень открытой экономики развивающихся стран возрастает.

Остальные три набора допущений обобщаются в таблице 2.2. В первых столбцах показана эволюция доли трудовых доходов в ВВП (для краткости "доля трудовых доходов") по обоим сценариям (базовому и сбалансированного роста). Имитационный период представлен пятилетними средними (2015–2019 годы и 2020–2024 годы), а ретроспективный период – двумя точками во времени: 1990 и 2012 годы<sup>25</sup>. Как уже отмечалось, до последнего времени доля трудовых доходов в большинстве регионов неуклонно падала при наличии некоторых свидетельств того, что в ряде регионов в этой тенденции наступает перелом. По миру в целом доля трудовых доходов снизилась с порядка 59% ВВП в 1990 году до 52% в 2012 году. По базовому сценарию предполагается, что во всех 25 странах и группах стран,

Таблица 2.2

**ОСНОВНЫЕ ДОПУЩЕНИЯ В МОДЕЛЬНЫХ РАСЧЕТАХ  
ПО ОТДЕЛЬНЫМ РЕГИОНАМ И СТРАНАМ, 1990–2024 ГОДЫ**

Сценарий	Доля трудовых доходов в ВВП (В процентах)				Государственные расходы на товары и услуги (Среднегодовой прирост в процентах)			Частные инвестиции (Среднегодовой прирост в процентах)			
	1990	2012	Средний показатель 2015–2019	Средний показатель 2020–2024	1990–2014	2015–2019	2020–2024	1990–2014	2015–2019	2020–2024	
<b>Развитые страны</b>	Базовый сценарий	60,5	56,1	55,5	55,2	2,0	1,1	1,1	1,1	3,0	3,2
	Сбалансированный рост	,	,	57,9	60,1	,	2,8	3,5	,	3,7	4,8
<i>в том числе:</i>											
Соединенные Штаты	Базовый сценарий	56,1	53,2	53,3	53,5	2,4	1,8	2,2	2,0	3,6	4,0
	Сбалансированный рост	,	,	55,4	58,2	,	4,9	3,9	,	3,8	4,4
<b>СНГ</b>	Базовый сценарий	71,5	57,3	55,9	54,6	1,8	0,9	1,5	4,6	-0,7	1,7
	Сбалансированный рост	,	,	61,1	63,4	,	2,8	4,8	,	0,3	6,6
<b>Развивающаяся Азия</b>	Базовый сценарий	55,2	48,8	50,6	50,8	6,7	6,3	6,1	7,7	3,9	4,6
	Сбалансированный рост	,	,	53,2	55,9	,	7,9	7,2	,	4,3	5,7
<i>в том числе:</i>											
Китай	Базовый сценарий	61,0	49,7	52,6	53,4	10,3	7,7	7,0	12,4	4,2	4,8
	Сбалансированный рост	,	,	55,1	58,1	,	9,0	8,1	,	3,7	5,0
Индия	Базовый сценарий	51,0	44,7	46,2	46,0	6,7	5,7	6,5	7,2	5,1	5,6
	Сбалансированный рост	,	,	50,0	53,4	,	8,4	7,8	,	6,1	7,4
<b>Африка</b>	Базовый сценарий	47,5	43,8	44,6	44,7	4,3	4,5	4,8	4,8	2,0	3,1
	Сбалансированный рост	,	,	46,4	47,0	,	6,4	7,0	,	5,2	7,7
<b>Латинская Америка и Карибский бассейн</b>	Базовый сценарий	51,8	49,6	49,8	49,1	4,3	2,3	2,5	3,2	1,7	2,9
	Сбалансированный рост	,	,	51,8	53,1	,	4,7	5,6	,	3,4	7,0

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе МГП.

**Примечание:** В группу СНГ включена Грузия.

рассматриваемых в модели, доходы наемных работников и самозанятых лиц в неформальном секторе останутся приблизительно на их нынешних низких уровнях. Напротив, по сценарию сбалансированного роста предполагается, что директивные органы во всех странах введут в действие политику в области доходов, направленную на улучшение функционального распределения доходов ближе к моделям начала или середины 1990-х годов<sup>26</sup>. Эта степень улучшения представляется крайне важной для обеспечения стабильного роста потребления и, в конечном итоге, частных инвестиций. С самого начала следует отметить, что допущение, согласно которому все страны улучшают положение аналогичными темпами, исключает получение несправедливого выигрыша в конкурентоспособности на экспортных рынках за счет снижения затрат на рабочую силу небольшой группой любителей проехаться за чужой счет<sup>27</sup>.

В двух остальных группах столбцов в таблице 2.2 показана динамика роста государственных расходов на товары и услуги и частных инвестиций. Данные за ретроспективный период представляют собой средний показатель за период 1990–2014 годов, а прогнозы – средние показатели за два пятилетних периода. Что касается государственных расходов, то в прогнозах по базовому сценарию показана динамика роста, аналогичная средним показателям за последние 25 лет. Это означает, что в большинстве развитых стран затушеванное применение мер строгой бюджетной экономии подразумевает вялый или ничтожный рост расходов, тогда как в большинстве развивающихся стран предполагается проведение умеренно стимулирующей финансово-бюджетной политики. Напротив, в сценарии сбалансированного роста предполагается проведение более инициативной финансово-бюджетной политики во всех странах, и в этом случае в развитых странах будет обеспечен более заметный прирост по сравнению с базовым сценарием. Предполагаемая динамика роста государственных расходов в большинстве стран оказывается тесно увязанной с динамикой роста ВВП (этот аспект рассматривается ниже)<sup>28</sup>. Здесь показано также, что данные допущения не подразумевают усиление финансовой уязвимости.

В последних столбцах таблицы 2.2 показано, что по прогнозируемому базовому сценарию в развитых странах частные инвестиции, согласно

допущениям, будут играть более весомую роль, чем государственные расходы, что приведет к нарастанию финансовых дисбалансов в частном секторе. С другой стороны, не ожидается, что частные инвестиции в развивающихся странах будут расти такими же быстрыми темпами, как и в ретроспективный период. Отчасти это объясняется тем, что стимулы для спроса остаются слабыми, а также тем, что значительная часть инвестиций связана с экспортом в развитые страны, который, как ожидается, останется довольно вялым. Еще одной важной причиной замедления роста частных инвестиций является предполагаемое продолжение смены курса в Китае в целях укрепления других источников роста, помимо частных инвестиций (на которые в последнее время приходилось около 40% ВВП). Напротив, совокупные допущения в отношении инициативной финансово-бюджетной и промышленной политики по сценарию сбалансированного роста во всех странах соотносятся с ускорением роста частных инвестиций по сравнению с базовым сценарием во всех регионах<sup>29</sup>. Такое ускорение роста частных инвестиций в развивающихся странах является важнейшим компонентом стратегии структурных преобразований, которые необходимы как для устойчивого роста богатства, так и для более полной интеграции в глобальную торговую систему.

### с) Основные результаты имитационных расчетов

В таблице 2.3 показано резюме результатов расчетов экономического роста по обоим сценариям. По базовому сценарию рост ВВП как в глобальном масштабе, так и в большинстве стран в индивидуальном порядке имеет несколько более высокие темпы по сравнению со средним историческим трендом<sup>30</sup>. Поскольку, как отмечалось ранее, кризисы в прогнозируемый период исключаются из допущений, это подразумевает дальнейшее нарастание структурных дисбалансов. Поэтому согласно базовому сценарию, несмотря на показанные умеренные темпы роста, страны будут все более уязвимыми для потрясений и финансовой нестабильности. С учетом того, что финансовые учреждения, домашние хозяйства и правительства во многих странах еще не добились успехов в восстановлении своих сильных финансовых позиций, такой базовый

Таблица 2.3

## РОСТ ВВП В ОТДЕЛЬНЫХ РЕГИОНАХ И СТРАНАХ, 1990–2024 ГОДЫ

	Сценарий	Среднегодовой прирост ВВП <sup>a</sup> (в процентах)		
		1990–2014	2015–2019	2020–2024
<b>Все страны мира</b>	Базовый сценарий	3,3	3,4	3,6
	Сбалансированный рост	.	4,7	5,5
<b>Развитые страны</b>	Базовый сценарий	1,9	1,8	2,0
	Сбалансированный рост	.	2,8	3,5
<i>в том числе:</i>				
Соединенные Штаты	Базовый сценарий	2,5	2,3	2,6
	Сбалансированный рост	.	3,3	3,7
<b>СНГ</b>	Базовый сценарий	2,7	2,0	2,1
	Сбалансированный рост	.	3,3	4,9
<b>Развивающаяся Азия</b>	Базовый сценарий	6,3	5,5	5,4
	Сбалансированный рост	.	6,7	7,2
<i>в том числе:</i>				
Китай	Базовый сценарий	9,8	7,1	6,7
	Сбалансированный рост	.	8,1	8,3
Индия	Базовый сценарий	6,3	5,8	6,0
	Сбалансированный рост	.	7,5	7,9
<b>Африка</b>	Базовый сценарий	3,8	3,9	3,9
	Сбалансированный рост	.	6,1	7,0
<b>Латинская Америка и Карибский бассейн</b>	Базовый сценарий	3,1	2,9	3,0
	Сбалансированный рост	.	4,5	5,7
<b>Для справки:</b>				
Все страны мира (по рыночным обменным курсам)	Базовый сценарий	2,7	2,8	3,0
	Сбалансированный рост	.	3,9	4,7

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе МГП.

**Примечание:** В группу СНГ включена Грузия.

**a** Данные рассчитаны по ППС в международных долларах по постоянным ценам 2005 года, за исключением позиции "для справки".

сценарий предполагает наличие неприемлемых рисков для слабых учреждений. Чем дольше такие дисбалансы будут оставаться неустраненными, тем более тяжкие последствия это будет иметь для мировой экономики.

С другой стороны, сценарий сбалансированного роста демонстрирует значительное повышение темпов роста. Средние показатели

роста мировой экономики (в оценках по ППС) значительно превышают темпы роста по базовому сценарию. Отчасти это отражает эффект корректировок ППС, поскольку развивающиеся страны и динамично растущие страны с формирующейся рыночной экономикой демонстрируют по сравнению с базовым сценарием отрыв в темпах роста, который почти вдвое выше темпов роста в развитых странах<sup>31</sup>. Более

важным является то обстоятельство, что более высокие темпы роста во всех регионах являются следствием не только стимулирующих мер в каждой отдельно взятой стране, но и сильного эффекта синергизма, обусловленного координацией политики поощрения роста между всеми регионами. И наконец, улучшение показателей роста в развивающихся странах, особенно в Африке, по сравнению с темпами роста развитых стран подтверждает существенный эффект конвергенции в сценарии сбалансированного роста. Это является одной из самых желательных целей в деле поддержки развития и повышения уровня благосостояния.

В таблице 2.4 отражены наиболее важные аспекты финансовой стабильности, вытекающие из сценария сбалансированного роста, по сравнению с базовым сценарием. В первых двух группах столбцов внимание концентрируется на финансовом положении государственного сектора, а в двух остальных группах – на состоянии финансовых балансов частного сектора и на счетах текущих операций. В разделе А настоящей главы утверждалось, что многие страны, особенно развитые страны, ужесточили свою финансово-бюджетную политику в целях повышения уровня финансовой стабильности. Вместе с тем результаты расчетов по базовому сценарию указывают на то, что сокращение бюджетных дефицитов посредством урезания расходов – это непростой путь, который может обернуться неудовлетворительными результатами. Если политика укрепления роста и тем самым государственных поступлений не будет эффективной, бюджетные дефициты останутся значительными, а сокращение государственного долга будет идти медленно. В развивающихся странах относительно умеренные темпы роста государственных расходов, предполагаемые по базовому сценарию по Индии и Латинской Америки, также не приводят к улучшению финансового положения правительства. В Африке несколько более высокие темпы роста государственных расходов по прогнозам в базовом сценарии по сравнению с ретроспективным периодом приводят к укрупнению бюджетных дефицитов и повышению показателей государственного долга. Это служит свидетельством того, что прежде всего в странах, где пространство для маневра в финансово-бюджетной политике является ограниченным, финансово-бюджетная политика, нацеленная на

повышение темпов роста и уровня стабильности, могла бы быть более эффективной, если бы подкреплялась другими дополнительными мерами политики.

С другой стороны, по сценарию сбалансированного роста бюджетные дефициты и показатели задолженности меньше, чем в базовом сценарии<sup>32</sup>. Это не вызывает удивления, даже если допускается, что одним из важнейших ингредиентов набора мер политики является ускорение роста государственных расходов на товары и услуги. Устойчивость бюджетов является следствием различных конвергирующих мер политики, подобных тем, которые предлагались выше. В той мере, в какой бюджетная поддержка в форме расходов на социальную защиту и развитие инфраструктуры дополняется политикой поощрения развития промышленности и политикой в области доходов, обеспечивается позитивный эффект синергизма. Благодаря такому синергизму потребление, частные инвестиции и более сбалансированный рост торговли помогают обеспечить более значительные государственные поступления. Кроме того, для обеспечения чистого характера предполагаемых улучшений в функциональном распределении доходов (т.е. после уплаты налогов) принимаются меры по улучшению собираемости прямых налогов и тем самым улучшается мобилизация внутренних ресурсов. В свою очередь, это будет способствовать сокращению бюджетных дефицитов и облегчению бремени задолженности.

Результаты расчетов по базовому сценарию, показанные в двух последних столбцах таблицы 2.4, подтверждают, что тенденции, связанные со состоянием балансов частного сектора, а также балансов внешних расчетов, в различных регионах расходятся. Развитые страны в целом, и в частности Соединенные Штаты (а также Соединенное Королевство и ряд других ведущих стран), склонны проводить политику, которая приводит к неуклонному снижению чистых финансовых сбережений частного сектора (а также к росту долгового бремени)<sup>33</sup>. В свою очередь это выливается в увеличение дефицитов во внешних расчетах, которые к концу имитационного периода достигают масштабов, аналогичных тем, которые были характерными для предыдущего пика накануне финансового кризиса. Тем временем ряд других стран и прежде



Таблица 2.4

## ФИНАНСОВЫЕ ПЕРЕМЕННЫЕ ПО ОТДЕЛЬНЫМ РЕГИОНАМ И СТРАНАМ, 1990–2024 ГОДЫ

(Средний показатель в процентах от ВВП)

Сценарий	Сальдо баланса государственного сектора				Государственный долг				Сальдо баланса частного сектора				Сальдо по счету текущих операций				
	1990–2014	2015–2019	2020–2024	2020–2024	1990–2014	2015–2019	2020–2024	2020–2024	1990–2014	2015–2019	2020–2024	2020–2024	1990–2014	2015–2019	2020–2024	2020–2024	
	2014	2019	2024	2024	2014	2019	2024	2024	2014	2019	2024	2024	2014	2019	2024	2024	
<b>Развитые страны</b>																	
Базовый сценарий	-4,0	-4,0	-2,7		79,2	96,2	89,8		3,2	2,5	0,2		-0,5	-1,2	-2,1		-2,1
Сбалансированный рост	.	-3,3	-2,8		.	91,2	79,7		.	2,3	1,7		.	-0,7	-0,8		-0,8
<b>Соединенные Штаты</b>																	
Базовый сценарий	-4,3	-4,5	-3,1		71,1	87,1	78,7		1,4	0,3	-3,1		-2,9	-4,2	-6,2		-6,2
Сбалансированный рост	.	-3,6	-3,0		.	83,1	72,5		.	0,8	0,7		.	-2,8	-2,3		-2,3
<b>СНГ</b>																	
Базовый сценарий	-0,6	1,9	3,0		57,7	22,7	22,2		4,3	2,5	4,3		3,8	4,4	7,3		7,3
Сбалансированный рост	.	1,3	2,0		.	26,6	27,2		.	1,5	0,9		.	2,7	2,9		2,9
<b>Развивающаяся Азия</b>																	
Базовый сценарий	-2,2	-1,3	-1,2		40,1	44,5	48,7		4,2	3,6	4,3		2,0	2,8	3,5		3,5
Сбалансированный рост	.	-1,2	-1,2		.	43,6	43,9		.	2,5	2,3		.	1,7	1,3		1,3
<b>в том числе:</b>																	
<b>Китай</b>																	
Базовый сценарий	-1,8	0,7	1,9		16,3	29,0	32,4		5,1	2,7	3,8		3,3	3,4	5,8		5,8
Сбалансированный рост	.	-0,2	-0,0		.	28,8	29,3		.	1,7	1,5		.	1,5	1,5		1,5
<b>Индия</b>																	
Базовый сценарий	-7,7	-7,0	-6,5		76,0	77,6	80,3		7,2	5,1	5,4		-0,5	-2,0	-1,1		-1,1
Сбалансированный рост	.	-3,9	-3,0		.	69,4	62,2		.	2,4	2,9		.	-1,4	-0,1		-0,1
<b>Африка</b>																	
Базовый сценарий	-2,1	-3,8	-4,0		59,1	59,6	64,3		2,6	0,3	0,4		0,3	-3,6	-3,6		-3,6
Сбалансированный рост	.	-2,8	-1,9		.	57,8	55,9		.	-0,0	0,4		.	-2,8	-1,5		-1,5
<b>Латинская Америка и Карибский бассейн</b>																	
Базовый сценарий	-3,0	-4,3	-3,5		51,4	54,5	53,5		1,1	1,7	1,9		-1,9	-2,6	-1,6		-1,6
Сбалансированный рост	.	-3,0	-2,4		.	51,0	48,2		.	0,7	1,5		.	-2,4	-0,9		-0,9

Источник: Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе МГП.

Примечание: В группу СНГ включена Грузия.

всего те, которые накопили значительные профициты по внешним расчетам в докризисный период, по прогнозам базового сценария демонстрируют аналогичную динамику, поскольку они будут и впредь опираться на наращивание своего чистого экспорта и относительное увеличение чистых финансовых сбережений, главным образом в частном секторе. Напротив, по сценарию сбалансированного роста дисбалансы во внешних расчетах значительно сокращаются. Говоря точнее, здесь отмечается увеличение чистых финансовых сбережений частного сектора, где первоначально отмечались дефициты, и сокращение профицитов в частном секторе там, где они были слишком велики. Более того, предлагаемые меры стимулирования на уровне политики приводят к стабильному росту государственных и частных расходов, благодаря увеличению доходов и улучшению регулирования финансовой системы и международных операций. Помимо этого, состояние торговых балансов стран с низкими уровнями доходов и с уровнями доходов ниже средних улучшается в результате предполагаемого увеличения числа торговых соглашений, ориентированных на развитие.

## **2. Резюме: необходимость обеспечения согласованности политики и слаженности в макроэкономической сфере**

Обобщенные выше результаты моделирования состояния глобальной экономики позволяют оценить позитивные результаты, которых можно в целом ожидать в случае смены курса нынешней политики. Очевидно, что этих результатов невозможно достичь посредством сугубо рыночных корректировок. Они свидетельствуют о необходимости прямых стимулирующих мер политики, которые, как показывает это моделирование, с учетом исторических тенденций обеспечивают более активную и стабильную динамику роста, особенно если политика во всем мире проводится на скоординированной основе. Однако использование этого инструмента моделирования не означает, что подобный выбор в политике будет сделан реально. Для этого требуется тщательное изучение имеющегося пространства для маневра в политике и возможных сдерживающих факторов, а также политическая воля к тому, чтобы порвать с большинством из применяемых

ныне подходов; все это более тщательно анализируется в последующих главах.

В сфере разработки политики эти модельные расчеты подчеркивают необходимость обеспечения согласованности политики и слаженности в макроэкономической сфере в целях получения результатов, аналогичных описанным выше. Под согласованностью политики подразумевается недопущение применения инструментов политики для достижения разнонаправленных целей. Нынешние несостыковки в конфигурации финансово-бюджетной и денежно-кредитной политики многих стран в период после 2010 года были образно описаны как "вождение автомобиля экономики с одной ногой на педали тормоза, а другой – на педали акселератора" (White, 2013: 1). Вместо этого расширение денежной массы должно сопровождаться увеличением бюджетных расходов для предотвращения накопления излишней ликвидности или ее направления на спекулятивные цели; программы поощрения занятости должны подкрепляться политикой в области распределения доходов, с тем чтобы агрегированный спрос поддерживался не ростом долгов, а ростом доходов домохозяйств; притом политика воздействия на инфляцию должна подкрепляться политикой, направленной на устранение коренных причин инфляции, что в свою очередь требует внимания к стимулам для развития внутреннего производства и спроса. Вот всего лишь несколько примеров согласованности политики.

Политика стимулирования роста и перебалансировки должна обеспечивать слаженность в макроэкономической сфере посредством устранения прежде всего коренных проблем, препятствующих стабильному и устойчивому оживлению глобальной экономики. До самого последнего времени – а во многих развитых странах и в настоящее время – директивные органы, как представляется, были чрезмерно озабочены борьбой с угрозой инфляции и фактически игнорировали такую реальность, как дефляция. Аналогичным образом директивные органы во многих странах отстаивали идею жестких корректировок состояния их государственных бюджетов, но игнорировали потенциальные последствия этого для домашних хозяйств и предприятий, которые будут испытывать более значительные затруднения в деле выравнивания

своих балансов в условиях депрессивного состояния агрегированного спроса и снижения доходов.

Если главные проблемы посткризисного периода связаны с недостаточным совокупным спросом и финансовой нестабильностью, то надлежащими мерами реагирования на уровне политики должно быть не вливание дополнительной ликвидности само по себе, а поощрение кредитных потоков, способствующих производительной деятельности, при одновременном стимулировании совокупного спроса и разработке соответствующей политики в области доходов для эффективного использования таких кредитных потоков.

Существует еще один аспект слаженности в макроэкономической сфере, который директивные органы при рассмотрении доступных им вариантов легко могут упустить из виду. Во все более взаимосвязанной с глобальной экономике политика должна быть согласована в масштабах всего мира в целом. Имеется несколько примеров, объясняющих значимость этого аспекта, но здесь рассматриваются два из них. Во-первых, если учесть сигналы, посылаемые реальной экономикой и финансовым сектором, то должно стать очевидным, что отправной точкой траектории устойчивого и стабильного роста с опорой на спрос должна быть внутренняя экономика, а не усилия каждой отдельно взятой страны, направленные на конкурентные сокращения издержек и импорта в целях обеспечения оживления за счет чистого экспорта. Высокая внутренняя экономическая активность в достаточном числе стран (а следует признать, что страны, имеющие профицит во внешних расчетах, должны вносить

в этот процесс гораздо более весомый вклад) является единственной действительно устойчивой базой для оживления глобальной торговли. Во-вторых, в условиях отсутствия подлинно инклюзивной глобальной финансовой архитектуры не регулируемые должным образом, бесконтрольные глобальные финансовые рынки могут быть вредоносными, как это наглядно продемонстрировал финансовый кризис 2008 года. Сохраняющаяся неадекватность институтов и механизмов для международной координации политики фундаментальным образом сказывается на правилах игры, побуждая директивные органы принимать на вооружение стратегии, которые могут представляться удобными на данный момент, но которые, по сути, обречены на провал в среднесрочной перспективе. Исключительно важно продолжать усилия по формированию комплекса более эффективных инклюзивных глобальных институтов для регулирования рынков, содействия выправлению неприемлемых дисбалансов при их возникновении, а также для более активного достижения целей глобального развития и конвергенции. Это может быть амбициозной задачей, для решения которой требуются значительное упорство и дальновидность. Но, как указывается в главе IV, история показывает, что в прошлом уже серьезно задумывались над глубокими реформами глобального масштаба, аналогичными тем, о которых говорилось в настоящем разделе. Тем временем для координации национальных стратегий, проработки последствий взаимосвязи между ними в глобальной среде и соответствующего управления международными операциями и потоками необходимы гораздо более значимые усилия. ■

## Примечания

- 1 Этот тренд оценивается с середины 1990-х годов по настоящее время во избежание придания чрезмерного веса годам бумов, которые предшествовали кризису и которые считаются неустойчивыми, а также срочным мерам реагирования на уровне политики в период глобального кризиса, которые были явно более стимулирующими по сравнению с нормой.
- 2 На момент подготовки настоящего доклада Управление национальной статистики Соединенного Королевства занималось пересмотром своих ежегодных статистических данных по ВВП (см. *United Kingdom National Accounts – The Blue Book, 2014 edition*), и из предварительных сообщений следует, что к 2013 году уровень реального ВВП был несколько выше докризисного уровня.
- 3 В Соединенных Штатах по закону правительства штатов местные органы управления обязаны обеспечивать сбалансированность своих первичных бюджетов, что на практике предполагает корректировку расходов с учетом собираемых налогов и других поступлений.
- 4 Этот термин, который был использован Кейнесом в его "Общей теории", означает всплеск оптимизма, затрагивающий настроения частных инвесторов.
- 5 Это подтверждает результаты проведенного еще раньше анализа по Соединенным Штатам (Piketty and Saez, 2003) и по большой группе стран как в развитых, так и развивающихся регионах (см., например, Cornia, 2004; и Milanovic, 2005).
- 6 Другие эмпирические исследования, в которых используется иной методический подход и анализируются ряды данных на отраслевом уровне, свидетельствуют о том, что увеличение доли накапливаемого капитала в соотношении с зарплатами и доходами самозанятых лиц при надлежащей оценке высвечивают тенденцию более резкого сокращения трудовых доходов (Agrai et al., 2009).
- 7 Хотя в целом существует согласие по поводу важного значения эмпирических выводов Пикетти относительно долгосрочных тенденций в области неравенства, его теоретическое объяснение, оправдывающее неоклассическую теорию роста, было подвергнуто острой критике (Patnaik, 2014; Taylor, 2014).
- 8 Аналогичные выводы с определенными вариациями в зависимости от основополагающих экономических структур различных стран были сделаны на основе аналитических и эмпирических оценок в рамках полемики о "ведущей роли зарплат" в противовес "ведущей роли прибылей" (Storm and Naastepad, 2012; Lavoie and Stockhammer, 2012).
- 9 См. предыдущие выпуски *Доклада о торговле и развитии*; а также Turner, 2008.
- 10 На эти две страны в совокупности приходится значительная доля глобального потребления, и поэтому они могут оказать по крайней мере некоторое влияние на увеличение глобальных дисбалансов. Хотя в других относительно крупных странах ситуация, судя по всему, является сходной, анализ положения в этих двух странах облегчается наличием подробных данных о балансах и структуре активов в их секторах домохозяйств.
- 11 Это бухгалтерский термин, означающий "позитивный шок" для чистого богатства владельцев активов при повышении цен на активы. Данный шок может быть оценен посредством отнесения изменения цен на различные активы на счет основополагающей структуры баланса. Затем посредством дальнейшего дисконтирования по фактору инфляции потребительских цен получается показатель реальных прибылей на приросте капитала. Формальное методологическое обоснование и предыдущие эмпирические оценки см. Izurieta (2005). Управление финансовых счетов Федеральной резервной системы Соединенных Штатов публикует ряды данных по таким прибылям в номинальном выражении (см. table R.100) до их дисконтирования с учетом инфляции. Полученные здесь ряды номинальных данных очень близки к данным Федеральной резервной системы и имеют лишь

- незначительные погрешности из-за агрегатного характера используемых цен на активы. Это позволяет сверить с такими существующими данными методологию оценки, используемую далее для Соединенного Королевства, которое не публикует данных о прибылях на приросте капитала в секторе домохозяйств. Следует подчеркнуть, что они представляют собой не прибыли, фактически полученные за счет операций с активами, а лишь бухгалтерские прибыли.
- 12 "Чистые финансовые сбережения" (термин, приписываемый Тобину (Tobin (1982)) эквивалентны более известным концепциям профицита или дефицита, которые обычно используются применительно к государственному сектору или внешнему сектору (счет текущих операций). В национальных счетах этот термин имеет официальное название "чистое кредитование" (или "чистые заимствования" при его отрицательном значении), однако этот термин не используется в данном тексте во избежание путаницы с также часто используемым термином "кредитование" или "заимствования" применительно к банковскому сектору.
- 13 Эти ряды данных, которые охватывают лишь период до 2012 года, были составлены посредством объединения статистики национальных счетов с данными обследований и расчетными трендами эволюции зарплат или сельскохозяйственных доходов при наличии таковых. Тем не менее здесь возможна значительная погрешность, особенно по странам, в которых доля неформальных/смешанных доходов велика.
- 14 Под смешанными доходами в национальных счетах понимаются доходы самозанятых лиц, а также все доходы неинкорпорированных предприятий и те, которые отнесены к категории "нерыночный выпуск".
- 15 См. также *ДТР 2001*; Akyüz, 2002; D'Arista, 2007; Ghosh and Chandrasekhar, 2001; Singh, 2003; Stiglitz, 1999.
- 16 См. также Akyüz, 2013 и 2014; Ghosh, 2014; *ДТР 2013*; UNCTAD, 2011.
- 17 Более общий обзор аналогичных точек зрения см. Lawson (2011), а также Obstfeld (2012).
- 18 Украина, где приток капитала после 2009 года возрос лишь незначительно, служит примером того, как потрясение, подобное финансовому кризису, может ударить по уязвимым секторам и породить системные угрозы, для устранения которых требуются более долгосрочные корректировки, причем зачастую это усугубляется социальными трениями.
- 19 См., например, Chandrasekhar and Ghosh, 2013 и 2014; Lee, 2013; McKenzie and Pons-Vignon, 2012; Chang, 2013; Kang et al., 2011; Ffrench-Davis, 2012.
- 20 Этот индекс имеется по адресу <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=30953>. С его помощью оценивается на потоварной основе эволюция (нормализованных) балансов с течением времени при учете реэкспортной деятельности. Этот набор данных является чрезвычайно дезагрегированным и подробным, что позволяет в полной мере охватывать стандартную отраслевую квалификацию, и в нем также уточняются категории по уровню квалификации рабочей силы в обрабатывающей промышленности.
- 21 МГП представляет собой полностью эндогенную методику моделирования, основанную на безупречном учете без "черных дыр" и без необъясненных остаточных явлений. Поведенческие отношения, которые определяют макроэкономические коррективы, оцениваются на эконометрической основе с использованием выборки (124 страны) и временных рядов данных (период с 1980 по 2012 год). Модель охватывает 25 стран и страновых групп, и в ней рассматриваются ВВП в основных секторах; государственные, частные и финансовые учреждения; занятость; международная торговля (пять основных категорий) и финансы; а также финансово-бюджетная, денежно-кредитная и промышленная/торговая политика (см. *ДТР 2013*, приложение к главе I). Для ознакомления с дополнительными техническими деталями посетите веб-сайт [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2014\\_GPM\\_Technical\\_Description.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2014_GPM_Technical_Description.pdf).
- 22 Как отметил Кейнс (1936:149), "состояние уверенности имеет значение в силу того, что оно является одним из главных факторов, определяющих график предельной эффективности капитала или, что то же самое, график инвестиционного спроса. Немного, однако, можно сказать о состоянии уверенности априори. Наши выводы на этот счет должны опираться, главным образом, на фактические наблюдения за состоянием рынков и психологией бизнеса".  
Далее Кейнс делает крайне важное замечание с целью подчеркнуть, насколько труднее знать априори условия, которые позволят обеспечить выход из кризиса (1936:158): "Мы должны принимать во внимание также и другую сторону состояния уверенности, а именно доверие предоставляющих ссуды учреждений к тем, кто хочет занять у них денег, что иногда определяют как состояние кредита. Резкое падение курсов акций, которое оказывает губительное влияние на предельную эффективность капитала, может быть вызвано тем, что либо состояние уверенности у спекулянтов, либо состояние кредита становится менее прочным. Но в то время как ослабления одного из этих факторов достаточно для того, чтобы произошел крах, возвращение дел в нормальное русло требует восстановления их обоих".



- 23 В данном конкретном случае имеются лишь очень незначительные отличия от базового сценария. При его построении для недопущения наступления кризиса, как уже объяснялось выше, в базовом варианте устанавливаются верхний и нижний пределы обменных курсов и цен на сырьевые товары, которые могли бы стать следствием дисбалансов, рассмотренных в разделе А.
- 24 В МГП эти преференции распространяются на страны с доходами на душу населения менее 2 000 долл. в 2012 году.
- 25 Ретроспективный период длится до 2014 года, но последние проверяемые данные о доле трудовых доходов за пределами 2012 года по большинству стран отсутствуют.
- 26 Предполагается, что политика в области доходов в Соединенных Штатах будет сравнительно более активной, в результате чего доля трудовых доходов в них будет подтянута к уровню, существовавшему до 1990 года, или к уровням других развитых стран. Еще важнее то, что домашние хозяйства в Соединенных Штатах со временем накопили серьезные финансовые дисбалансы, и предполагаемое улучшение функционального распределения доходов является предпосылкой обеспечения устойчивого роста частного потребления без усиления финансовой уязвимости домохозяйств.
- 27 В ДТР 2013 был предложен альтернативный сценарий, в котором предполагалось, что все развивающиеся страны и динамично растущие страны с формирующейся рыночной экономикой будут проводить инициативную политику в области доходов, а развитые страны будут продолжать изыскивать преимущества в части чистого экспорта путем сокращения долей заработных плат. В модели было показано, что это приведет к чистым выгодам для развитых стран за счет развивающихся стран и динамично растущих стран с формирующейся рыночной экономикой. В этой ситуации вторая группа стран, что вполне естественно, проявляла бы значительную осторожность при проведении аналогичной политики в области доходов, что в конечном счете привело бы к ослаблению воздействия на рост и распределение.
- 28 Предполагается, что в Соединенных Штатах и в несколько меньшей степени в Индии рост государственных расходов будет относительно более динамичным, чем в ретроспективный период, и он оказывается несколько более быстрым, чем рост ВВП в первые пять лет, по которым даются прогнозы. Как уже отмечалось ранее, это обусловлено тем, что быстрыми темпами росли расходы частного сектора с использованием заемных средств, и для выхода на стабильную в финансовом отношении траекторию быстрого роста ВВП государственный сектор должен был вносить более весомый вклад, чем частный сектор.
- 29 Исключением является Китай, где переориентация политики с роста инвестиций на ускорение роста доходов и потребления домохозяйств, как предполагается, усилится в первые несколько лет имитационного периода. При этих допущениях частные инвестиции в Китае, в принципе, должны стабилизироваться на уровне примерно 25% ВВП к концу имитационного периода.
- 30 Исключение составляют Китай, где замедление роста будет обусловлено самой политикой, а также многие периферийные страны Европы, которые продолжают испытывать на себе давление дефляционной политики, и многие страны-нефтеэкспортеры, которые уже не будут получать выигрывать от продолжающегося роста цен на нефть в таких же масштабах, как за последние два десятилетия.
- 31 Сценарий сбалансированного роста имеет "про-развитийный уклон" (без игнорирования роста в развитых странах), и известно также, что потенциал роста развивающихся стран и динамично растущих стран с формирующейся рыночной экономикой превышает потенциал развитых стран. Что касается измерений, то весовые коэффициенты ППС (в этих расчетах базовым является 2005 год) каждый год не пересчитываются, что приводит к более высокому весу развивающихся стран в глобальном ВВП в течение всего периода прогнозирования.
- 32 Исключения составляют, в частности, члены Содружества Независимых Государств (СНГ) и Китай. Страны СНГ вместо накопления со временем более значительных бюджетных профицитов воспользуются сокращением этих профицитов для активизации процесса структурных преобразований. В Китае же более сильный акцент делается на укреплении социальной защиты в целях поощрения роста потребления домашних хозяйств.
- 33 Не все развитые страны поощряют расходы частного сектора за счет заемных средств. Например, Германия и Япония значительно увеличивают свои профициты во внешних расчетах по базовому сценарию. Таким образом, группа развитых стран в целом не демонстрирует рельефно выраженной тенденции к движению в одном направлении.

---

## Справочная литература

---

- Akyüz Y (2002). Towards reform of the international financial architecture: Which way forward? In: Akyüz Y, ed. *Reforming the Global Financial Architecture, Issues and Proposals*. Geneva, Penang and London: UNCTAD, Third World Network and Zed Books: 1–27.
- Akyüz Y (2013). Waving or drowning: Developing countries after the financial crisis. Research Paper No. 48, South Centre, Geneva.
- Akyüz Y (2014). Crisis Management in the United States and Europe: Impact on Developing Countries and Longer-term Consequences. Research Paper No. 50, South Centre, Geneva.
- Arpaia A, Pérez E and Pichelman K (2009). Understanding labour income share dynamics in Europe. Economic Papers 379, European Commission, Brussels.
- Baker D (2009). *Plunder and Blunder: The Rise and Fall of the Bubble Economy*. Sausalito, CA, PoliPoint Press.
- Blanchard O, Faruqee H, Das M, Forbes J and Tesar L (2010). The initial impact of the crisis on emerging markets. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring: 263–323
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2013). The looming banking crisis. *Business Line*, 2 September; available at: <http://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-chandrasekhar/the-looming-banking-crisis/article5086242.ece>.
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2014). How vulnerable are emerging economies? *Business Line*, 3 March; available at: <http://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-chandrasekhar/emerging-economies-in-a-vulnerable-phase/article5746927.ece>.
- Chang KS (2013). *South Korea in Transition*. New York, NY, Routledge.
- Cornia GA (2004). *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalisation and Globalisation*. Oxford, Oxford University Press.
- Cripps F, Izurieta A and Singh A (2011). Global imbalances, under-consumption and over-borrowing: The state of the world economy and future policies. *Development and Change*, 42(1): 228–261.
- D'Arista J (2007). U.S. debt and global imbalances. *International Journal of Political Economy*, 36(4): 12–35.
- Epstein G, ed. (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Ffrench-Davis R (2012). Employment and real macroeconomic stability: The regressive role of financial flows in Latin America. *International Labour Review*, 151(1-2): 21–41. International Labour Office, Geneva.
- Foster JB (2010). The financialization of accumulation. *Monthly Review*, 62(5): 1–17.
- Galbraith J (2012). *Inequality and Instability*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Ghosh J (2014). Emerging markets: Déjà vu all over again? *Triple Crisis Blog*, 3 February; available at: <http://triplecrisis.com/emerging-markets-deja-vu-all-over-again/>.
- Ghosh J and Chandrasekhar CP (2001). *Crisis as Conquest: Learning from East Asia*. New Delhi, Orient Longman Limited.
- IMF (2007). *World Economic Outlook*, Washington, DC, October.
- Izurieta A (2005). Hazardous inertia of imbalances in the US and world economy. *Economic and Political Weekly*, 40(34): 3739–3750.
- Kang J, Lee C and Lee D (2011). Equity fund performance persistence with investment style: Evidence from Korea. *Emerging Markets Finance and Trade*, 47(3): 111–135.
- Keynes JM ([1936], 1997). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Amherst, NY, Prometheus Books.
- Lapavistas C (2013). *Profiting without Producing: How Finance Exploits Us All*. London and New York, Verso.
- Lavoie M and Stockhammer E (2012). Wage-led growth: Concept, theories and policies. Conditions of Work and Employment Series No. 41, International Labour Office, Geneva.
- Lawson N (2011). Five myths and a menace. *Standpoint*, January/February 2011; available at: <http://standpointmag.co.uk/node/3644/full>.

- Leduc S and Spiegel M (2013). Is Asia Decoupling from the United States (Again)? *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper Series 2013-10*, San Francisco, CA.
- Lee KK (2013). The end of egalitarian growth in Korea: Rising inequality and stagnant growth after the 1997 crisis. Paper presented at the World Economics Association Conferences on Inequalities in Asia: The Interaction with Growth, Structural Change, Economic Openness and Social and Political Structures, 12 May–8 June; available at: [http://iiaconference2013.worldeconomicsassociation.org/wp-content/uploads/WEA-IIAConference2013-3\\_lee.pdf](http://iiaconference2013.worldeconomicsassociation.org/wp-content/uploads/WEA-IIAConference2013-3_lee.pdf).
- McKenzie R and Pons-Vignon N (2012). Volatile capital flows and a route to financial crisis in South Africa. MPRA paper 40119, University Library of Munich, Munich.
- Milanovic B (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Obstfeld M (2012). Does the Current Account Still Matter? *American Economic Review: Papers & Proceedings*: 102(3): 1–23.
- Patnaik P (2010). The myths of the subprime crisis. *Networkideas.org*, 13 August; available at: [http://www.networkideas.org/news/aug2010/print/prnt13082010\\_Crisis.htm](http://www.networkideas.org/news/aug2010/print/prnt13082010_Crisis.htm).
- Patnaik P (2014). Capitalism, inequality and globalization: Thomas Piketty's "Capital in the Twenty-First Century". *Networkideas.org*; available at: [http://www.networkideas.org/featart/jul2014/fa18\\_Thomas\\_Piketty.htm](http://www.networkideas.org/featart/jul2014/fa18_Thomas_Piketty.htm).
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Piketty T and Saez E (2003). Income inequality in the United States, 1913–1998. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 1–39.
- Singh A (2003). Capital account liberalization, free long-term capital flows, financial crises and economic development. *Eastern Economic Journal*, 29(2): 191–216.
- Stiglitz J (1999). Reforming the global economic architecture: Lessons from recent crises. *Journal of Finance*, 54(4): 1508–1521.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Taylor L (2014). The triumph of the rentier? Thomas Piketty vs. Luigi Pasinetti and John Maynard Keynes. Institute for New Economic Thinking blog; available at: <http://ineteconomics.org/blog/institute/triumph-rentier-thomas-piketty-vs-luigi-pasinetti-and-john-maynard-keynes>.
- Tobin A (1982). Money and finance in the macroeconomic process. *Journal of Money, Credit and Banking*, 14(2), May: 171–204.
- Turner G (2008). *The Credit Crunch*. London, Pluto Press.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII. Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2001). *Trade and Development Report, 2001. Global Trends and Prospects, Financial Architecture*. United Nations publication, sales no. E.01.II.D.10, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- United Kingdom Office for National Statistics (2014). *United Kingdom National Accounts: The Blue Book: 2014 edition*. London.
- United Nations (2009). *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York.
- White W (2013). Overt monetary financing (OMF) and crisis management. *Project Syndicate*, June 12; available at: <http://www.project-syndicate.org/commentary/overt-monetary-financing--omf--and-crisismanagement>.

## ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ МАНЕВРА В ПОЛИТИКЕ И ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

В рамках обсуждаемой сегодня повестки дня в области развития на период после 2015 года ставятся амбициозные цели, выходящие за рамки Целей развития тысячелетия (ЦРТ): вместо принципа "все как обычно" в ее основу должен лечь более универсальный, реформаторский и устойчивый подход (United Nations, 2012). Благодаря этому новая повестка дня сыграет важнейшую роль в определении новых целей и задач для директивных органов как на национальном, так и на международном уровнях. Семнадцать целей (и соответствующих задач), сформулированных Рабочей группой открытого состава Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, по своей амбициозности и сложности выходят далеко за рамки ЦРТ (United Nations, 2014). Выработка такого нового подхода сопряжена для международного сообщества с тремя главными вызовами.

Во-первых, цели и задачи предстоит увязать с такой парадигмой политики, которая в состоянии помочь повсеместно повысить производительность труда и доходы на душу населения, создать достойные рабочие места в таком количестве, чтобы удовлетворить потребности быстрорастущей и урбанизирующейся глобальной рабочей силы, выстроить стабильную международную финансовую систему, создающую условия для наращивания производительных инвестиций, и обеспечить бесперебойное

оказание государственных услуг, не забывая никого, и в первую очередь наиболее уязвимые общины. Экономическая парадигма рыночного либерализма, ставшая популярной в последние три десятилетия, оказалась несостоятельной по большинству из этих позиций (UNCTAD, 2011; Caritas in Veritate Foundation, 2014).

Второй вызов, с которым неизбежно столкнется любая новая повестка дня в области развития, связан с повсеместным углублением неравенства, сопровождавшим распространение идей рыночного либерализма. Этот вызов важен не только по этическим соображениям, поскольку вопреки учебникам, где компромисс между ростом и равенством выглядит легкодостижимым, в реальной жизни углубление неравенства может поставить под угрозу экономический прогресс и социальную стабильность, а также подорвать политическое согласие (ДТР 1997 и 2012; Wilkinson and Pickett, 2009; Piketty, 2014). Рост доли доходов (и политического влияния) богатейшего процента населения уже оживил дискуссию на эту тему; а данные о состоянии 85 богатейших людей планеты, имеющих больше, чем менее обеспеченная половина ее населения, дают желаемый шоковый эффект. Однако для того, чтобы в полной мере понять специфику процесса углубления неравенства в последнее время, необходимо внимательнее взглянуть на функциональную динамику доходов, и в



частности на расхождение в темпах роста заработной платы и производительности труда, императивы создания акционерной стоимости и вознаграждения менеджмента как факторов, определяющих поведение корпораций, а также на усиление регрессивных тенденций в сфере налогообложения. Повышение мобильности капитала затруднило взимание налогов с некоторых, зачастую наиболее крупных, компаний. Кроме того, это ослабило переговорные позиции рабочей силы, заставило государства идти по пути регрессивного налогообложения и больше полагаться на рынки облигаций, а также еще более усилило негативное влияние нерегулируемой финансовой деятельности на распределение. Растет количество исследований, авторы которых связывают масштабы недавнего кризиса с этими проявлениями неравенства, обращая внимание на асимметричность их влияния на структуру спроса и на их связи с представляющей все менее и менее состоятельной моделью роста, финансируемого за счет долга (Kumhof and Rancière, 2010; Stiglitz, 2012; Mian and Sufi, 2014).

Третий вызов заключается в том, чтобы предоставить в распоряжение стран эффективные инструменты политики и возможности их использования, с тем чтобы они могли достигать поставленных целей и работать над осуществлением повестки дня в области развития. Именно эта тема находится в центре внимания Доклада. Привлекательность и в то же время недостатки ЦРТ<sup>1</sup> отчасти кроются в том, что акцент в них делается исключительно на четко сформулированных социальных целях, и в них практически ничего не говорится ни об экономических задачах, ни об инструментах политики, необходимых для достижения каждой из поставленных целей как на национальном, так и на международном уровне. Тема инструментов политики затрагивается лишь в связи с восьмой ЦРТ, посвященной глобальному партнерству в целях развития, однако среди всех целей именно эта цель является самой слабой и наименее конкретной (UNCTAD, 2013)<sup>2</sup>.

Ответить на эти три вызова было бы непросто даже в идеальных условиях, однако сегодня, когда финансовый кризис 2008–2009 годов изменил глобальные экономические условия, данная задача стала еще более сложной. Работа по достижению ЦРТ вначале проходила в целом при

благоприятных внешнеэкономических условиях: наблюдался не только рост потоков помощи, но и высокий рыночный спрос как в развитых, так и в развивающихся странах, цены на сырьевые товары росли, а иностранный капитал для многих развивающихся странах никогда не был столь доступным. Все эти факторы создали предпосылки для быстрого роста развивающихся стран после 2002 года, когда темпы их роста постоянно были более высокими, чем в развитых странах.

В этих тенденциях многие видели наступление новой эры в мировой экономике, сочетающей гораздо более мягкие макроэкономические условия, выравнивание глобальных доходов и ожидание продолжения устойчивого роста в условиях быстрого формирования "глобального среднего класса". Одновременно стали ослабевать призывы к более активному использованию глобальных рычагов управления все более и более взаимозависимой мировой экономикой. Одно время появились даже надежды на то, что динамика роста в более бедных странах перестала зависеть от тенденций в развитом мире (Canuto, 2012). Однако последние события показали, что этот вывод был преждевременным (Akyüz, 2013).

Осуществлять новую повестку дня в области развития в предстоящие годы, по всей видимости, придется в более сложных внешних условиях. Некоторые потенциальные трудности рассматриваются в главе II настоящего Доклада, и они указывают на то, что процесс посткризисного восстановления будет долгим и неустойчивым, особенно в случае сохранения привычного макроэкономического сценария. Кроме того, финансовый кризис наглядно продемонстрировал ряд взаимосвязанных хронических экономических и социальных диспропорций, которые неизбежно будут оказывать сильное влияние на любые попытки сформулировать новые стратегии развития для решения проблем разрыва между городом и деревней, формальной и неформальной хозяйственной деятельностью, доступа к недорогостоящим источникам энергии, сводящим к минимуму ущерб окружающей среде, а также продовольственной безопасности и доступа к безопасной воде. Если к 2030 году мы хотим построить более инклюзивную и устойчивую глобальную экономику, в решении этих проблем должны участвовать как развитые, так и развивающиеся страны.



Восстановление баланса на столь многочисленных направлениях потребует выстраивания платформы комплексной политики на основе более жизнеспособных и инклюзивных национальных стратегий развития, а также внесения коррективов в механизмы управления глобальной экономической системой для адаптации к этим стратегиям и их поддержки. Если успехи в решении социальных и экономических задач не будут подкрепляться эффективными национальными стратегиями обеспечения устойчивого и инклюзивного развития или если глобальная экономика окажется невосприимчивой к этим стратегиям, то достижение более амбициозных целей развития, по всей видимости, окажется под угрозой. В прошлогоднем *Докладе о торговле и развитии* утверждалось, что мобилизация более значительных внутренних ресурсов и построение национальных и региональных рынков должны открыть путь к устойчивому росту во многих развивающихся странах на многие годы вперед. Для достижения экономических и социальных целей повестки дня в области развития на период после 2015 года с максимальной опорой на внутренние ресурсы, безусловно, потребуются более решительная макроэкономическая политика, предусматривающая использование широкого арсенала фискальных, финансовых и регулятивных инструментов в поддержку капиталообразования, проведение инициативной политики на рынке труда и в области доходов для создания более достойных рабочих мест, а также эффективное управление счетом операций с капиталом для ограничения потенциального ущерба в случае внешних потрясений и кризисов. В то же время для поддержания экономической стабильности потребуются диверсифицировать и модернизировать структуру и потенциал производства, благодаря которому возможно создание и распределение богатства (Salazar-Xirinaches et al., 2014). Создавать более конкурентоспособные компании, переориентировать ресурсы на сектора, создающие более высокую добавленную стоимость, и укреплять национальный технологический потенциал невозможно, опираясь лишь на рыночные силы; важнейшее значение имеет также эффективная промышленная политика и целенаправленная работа по поддержке и координации деятельности частного и государственного секторов.

Любое расширение и укрепление национальных стратегий развития должно сопровождаться институциональными изменениями. Рынки редко бывают "свободными" и никогда не функционируют в вакууме; для эффективной работы им требуются рамки в виде правил, ограничений и нормативов (Polanyi, 1944). Поэтому рыночная экономика всегда существует в более широком правовом, социальном и культурном контексте, испытывая на себе влияние самых разных политических сил. Стремление частных фирм к получению прибыли означает, что отдельные предприятия постоянно проверяют эти более общие правила и ограничения на прочность, настаивая на изменениях, которые дадут им больше пространства для маневра, например на ослаблении излишнего, по их мнению, бюрократического бремени, "чрезмерного" налогообложения, "слишком жестких" требований к банковской деятельности и бухгалтерскому учету, "перекосов" в законодательстве, защищающем права трудящихся и потребителей, и "преград" для ввоза и вывоза денег. Правительства большинства стран понимают, что стремление к получению прибыли имеет не только плюсы, но и минусы. Поэтому они стараются найти баланс между интересами корпораций и своих избирателей. То, как и в какой степени происходит укрепление или ослабление норм и правил работы рынков, зависит от сложных политических процессов, которые в каждом обществе имеют свою специфику; однако полностью отказаться от них без создания угрозы для общего экономического и общественного порядка не представляется возможным. Как заявил недавно Марк Карни, Управляющий Банком Англии, именно отрицание этих сложностей в процессе формулирования и проведения экономической политики является одним из главных и опасных недостатков рыночного фундаментализма (Carney, 2014).

Процесс развития ныне успешных стран исторически характеризовался в первую очередь тем, что можно назвать "адаптационной эффективностью" (North, 2005), т.е. способностью создавать институты, не только создающие стабильные условия для экономической деятельности, но и являющиеся достаточно гибкими для того, чтобы обеспечивать максимальную свободу при выработке и адаптации стратегий, а также при выборе мер для решения конкретных проб-

лем в конкретный момент времени в той или иной конкретной ситуации. Применительно к государственным учреждениям понятие адаптационной эффективности означает, что директивные органы должны располагать необходимой свободой действий в определении приоритетов, выборе предпочтительных инструментов политики и осуществлении оптимального, с их точки зрения, пакета мер политики. Не так давно видный голландский экономист Ян Тинберген пришел к заключению, что, для того чтобы такой пакет мер мог дать отдачу на агрегированном уровне, количество инструментов политики должно быть по крайней мере не меньше числа задач. Если в программе количество инструментов меньше числа задач, то как минимум одна из задач не будет выполнена; если же инструментов больше, чем задач, то для достижения конкретного набора целей будет существовать несколько путей.

Максимальное увеличение числа инструментов представляется разумным шагом, по крайней мере, когда речь идет о большинстве стратегий развития, в рамках которых приходится одновременно решать самые разные микроэкономические, макроэкономические, структурные и стратегические задачи. В то же время сводить проблему пространства для маневра в политике к обсуждению количества инструментов и целей недостаточно для понимания всех возможных сложностей. Разные инструменты могут достигать конкретной цели с разной степенью эффективности; к тому же,

поскольку цели взаимосвязаны, тот или иной конкретный инструмент потенциально может влиять одновременно на несколько целей и не всегда в ожидаемую или нужную сторону. Кроме того, граница между целями и инструментами не является бесспорной или очевидной. То, что является целью для одной группы директивных органов (или при конкретных обстоятельствах), вполне может являться инструментом для другой (или в иных условиях).

Под пространством для маневра в политике в первую очередь понимается свобода или способность правительства определять и претворять в жизнь оптимальное с учетом национального контекста сочетание мер экономической и социальной политики в интересах справедливого и устойчивого развития. Его можно определить как сочетание политического суверенитета де-юре, т.е. формальной самостоятельности национальных директивных органов в выборе целей и инструментов политики, и национального контроля за политикой де-факто, т.е. способности национальных директивных органов устанавливать приоритеты, влиять на достижение конкретных целей и оценивать возможные компромиссы (Mauger, 2008). На оба эти параметра воздействуют, хотя и по-разному, внешние условия, и между последствиями внешней экономической интеграции и национальной свободой маневра в политике существуют хорошо известные противоречия (Panic, 1995).

\* \* \* \*

Можно практически с полной уверенностью сказать, что для возврата к модели развития, отдающей приоритет реальному сектору экономики и тем, для кого он является источником средств к существованию и залогом безопасности, а не финансовым интересам, потребуется дополнить инструментарий политики новыми мерами, которые ортодоксальная экономическая теория до сих пор не предусматривала. В то же время, расширяя стратегии развития подобным образом, следует помнить о непредсказуемых и неоднозначных последствиях использования отдельных инструментов политики, а также о возможных

компромиссах и адаптационных издержках, связанных с выбором одного пакета мер политики, а не другого. Цели политики, как правило, редко являются "черными или белыми" (занятость или инфляция, открытая или закрытая экономика, государственная или частная собственность, фиксированные или гибкие обменные курсы) и чаще всего сочетают в себе сразу несколько оттенков. Уже одно это говорит о том, что искусство сочетать различные цели и инструменты является неотъемлемой частью процесса выработки политики и что в условиях, когда существуют разные пути обеспечения ускоренного роста,

макроэкономической стабильности, открытости и более справедливого распределения доходов, экспериментирование приобретает особенно важное значение (World Bank, 2005).

Кроме того, в любой конкретный момент времени в обществе существует неписаный договор, устанавливающий правила функционирования экономики и границы участия государства в экономической жизни. Процесс достижения консенсуса, определения приоритетов и формирования подходов является не менее важной предпосылкой определения пространства для маневров в политике, чем наличие технократического потенциала. Для того чтобы выбрать оптимальное сочетание мер политики, необходимо также представить и количественно оценить возможные масштабы изменений, вызванных той или иной конкретной программой. В любом случае сочетание лидерских качеств, здравого смысла и экспериментирования закладывают фундамент для поистине открытого процесса выработки политики.

Страны, вставшие на путь догоняющего роста и устойчивых структурных преобразований, по-прежнему отличаются от остальных стран стремление государства координировать действия групп, представляющих разные интересы,

обеспечивать доверие к его действиям и мерам, а также способность превратить национальное развитие в неотложный проект первостепенной важности. Успешным государствам удалось расширить свой потенциал благодаря созданию институтов, обеспечивающих подотчетность; постоянному совершенствованию процедур найма, продвижения, вознаграждения и профессиональной подготовки сотрудников; а также формированию (полу)государственных механизмов и других разновидностей партнерств, в первую очередь с отраслевыми ассоциациями, а также с профсоюзами, университетами и исследовательскими учреждениями. Они создали также органы регулирования и надзора, нередко обладающие высокой степенью независимости от политического процесса, для разработки правил, требований, стимулов и инструментов контроля, с целью облегчить работу рынков и в то же время свести к минимуму возможные микроэкономические и макроэкономические диспропорции. В контексте структурных, технологических и социальных перекосов, которые необходимо устранить во всех развивающихся странах, хотя и в разной степени, ЮНКТАД связывает эти разнообразные институциональные элементы с надзорными функциями "государства развития", призванными обеспечить успех преобразований.

\* \* \* \*

В условиях продолжающейся глобализации мировой рынок нуждается в рамках в виде правил, ограничений и нормативов не меньше, чем рынок внутренний. И, так же как на национальном уровне, ослабление и укрепление этих рамок является постоянным процессом. Однако существуют два важных отличия. Первое отличие заключается в том, что призванные защищать эти рамки международные институты в своей деятельности зависят в первую очередь от результатов переговоров между государствами. По сути именно государства должны решать, хотят ли они обменять свою свободу в политике на выгоды от наличия международных правил, ограничений и мер поддержки и если да, то в каком объеме.

В мире, где силы государств не равны, пространство для маневра в решении задач национального экономического и социального развития неизбежно различается, равно как и вероятное воздействие стратегических решений одних стран на другие. Нахождение компромиссов в данной области особенно тяжело продвигается на многостороннем уровне, где различия между государствами проявляются особенно рельефно. Во-вторых, масштабы "посягательства" разных международных экономических сил на свободу в политике стран также могут различаться. В частности, как отметил в своем epochальном труде, посвященном международным общественным благам, Киндлбергер (Kindleberger, 1986),

наибольшее влияние на эту свободу оказывают трансграничные финансовые операции. Однако сегодня, когда политические и правовые ограничения на трансграничную экономическую деятельность ослабли, финансовые потоки перестали быть единственным источником такого посягательства; как говорится в главе V, очень серьезные диспропорции сложились и в сфере международного производства, в частности под влиянием деятельности ведущих компаний, возглавляющих международные производственные сети, что также отражается на пространстве для маневра, имеющемся у директивных органов.

Усиление взаимозависимости между государствами и рынками является главным аргументом в пользу создания хорошо структурированной системы глобального экономического управления, опирающейся на многосторонние нормы и правила. В принципе такая система должна гарантировать создание глобальных общественных благ, таких как международная экономическая и финансовая стабильность и большая открытость торговой системы. Помимо этого, она должна быть представлена слаженными многосторонними институциональными механизмами, созданными на основе межправительственных соглашений, которые ограничивали бы суверенитет на взаимной и добровольной основе. основополагающим принципом таких механизмов должна быть их способность обеспечивать справедливые и инклюзивные результаты. Этот принцип должен лечь в основу разработки, внедрения и обеспечения применения международных норм, правил и механизмов поддержки. Это поможет существенно смягчить отрицательные международные последствия и влияние других негативных внешних факторов, которые возникают в тех случаях, когда национальная экономическая политика направлена на получение максимальных выгод для страны. С этой точки зрения целям многосторонности больше отвечает не устранение национальных различий и создание единой всемогущей экономической и правовой структуры, а эффективная состыковка интересов различных национальных систем (которые в конечном счете и определяют легитимность международных механизмов).

Степень соответствия национальных стратегий развития национальным потребностям и приоритетам может ограничиваться или

определяться не только многосторонними режимами и международными нормами; в равной мере на них может сказываться экономическое и политическое давление, проистекающее из характера функционирования глобальных рынков и зависящее от глубины интеграции соответствующей страны. Хотя масштабы и глубина интеграции в глобальную экономику могут являться следствием выбранной внутренней экономической политики, впоследствии проводимая политика сама может испытывать на себе последствия такой интеграции, направленность и силу которых не всегда можно предсказать. Как отмечалось в *ДТР 2006*, на пространство для маневра в политике влияют не только международные договоры и нормы, но и глобальная рыночная конъюнктура и стратегические решения других стран. Глобальные диспропорции в расстановке сил (как экономических, так и политических), бесспорно, также остаются важным фактором, влияющим на способность правительств разных стран формулировать и проводить самостоятельную политику.

Существуют веские основания полагать, что различные правовые обязательства, вытекающие из многосторонних, региональных и двухсторонних соглашений, ограничивают самостоятельность стран в вопросах политики, сужая диапазон и снижая действенность конкретных инструментов политики. В то же время многосторонние нормы могут исправлять неизбежные перекосы в международных экономических отношениях в пользу стран, имеющих больший экономический или политический вес (Акуйз, 2007). Такие нормы могут одновременно ограничивать пространство для маневра (главным образом де-юре) и облегчать возможности такого маневрирования (в основном де-факто). Кроме того, эффективность национальной политики, как правило, снижается, иногда довольно существенно, в результате глобализации рыночных сил (в первую очередь финансовых рынков) и интернационализации рынков в рамках деятельности крупных международных компаний.

Важно анализировать, происходит ли сужение и изменение конфигурации такого пространства, каким образом и в какой степени. Сужение пространства для маневра в политике в силу обязательств или требований дерегулировать рынки обычно ограничивает способность



правительств влиять на характер функционирования рынков для достижения более общих социальных целей и целей развития. В то же время невмешательство в рыночные процессы вряд ли обеспечит макроэкономическую и финансовую стабильность, полную занятость, диверсификацию экономики в направлении развития производств, создающих более высокую добавленную стоимость, сокращение масштабов нищеты и достижение других общественно важных целей.

Хотя степень свободы маневра в политике, определяемая внешним контекстом, безусловно, оказывает влияние на национальную политику, эта политика по-прежнему, и в решающей степени, является продуктом внутренних сил. Речь идет, в частности, о политических и политико-экономических процессах, от которых зависят вес и влияние разных общественных групп, о внутреннем интеллектуальном потенциале, характере институтов и правоприменительных механизмов, государственном устройстве (степени федерализации) и существующих макроэкономических условиях. Даже когда руководство обладает полным суверенным контролем над инструментами политики, оно не всегда может эффективно контролировать процесс выполнения конкретных задач политики.

Кроме того, взаимодействие этих внутренних и внешних сил, под влиянием которых происходит формулирование национальной политики и ее реализация, в нынешних условиях глобализации становится все более сложным процессом. Появление в 1980-х и 1990-х годах так называемой стандартной модели национальной экономической политики, которую стали брать на вооружение правительства самых разных стран мира вне зависимости от размера, особенностей и характера экономики, безусловно, в значительной (хотя и не всегда в решающей) степени определяло ход процесса либерализации рынков. Однако даже после того, как по планете прокатились волны либерализации торговли и финансового дерегулирования, результатом которых стало то, что мы сегодня называем глобализацией, существующие между странами различия говорят о том, что наряду со сравнительно независимым мышлением им удалось сохранить и определенную степень самостоятельности в политике.

Разумеется, для более развитых стран, равно как и для более успешных развивающихся стран, процесс глобализации в последние 20 лет проходил *по индивидуальному плану*. Напротив, многие развивающиеся страны были вынуждены следовать более жесткому и структурированному подходу к либерализации экономики. Такой "универсальный" подход к политике развития практиковался главным образом бреттон-вудскими учреждениями или при посредничестве бреттон-вудских учреждений – Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ), – которым после долгового кризиса 1980-х годов удалось серьезно расширить свой контроль над национальными правительствами и свое влияние на них, получив право требовать внесения изменений в "ошибочную", по их мнению, политику. Страны, стремившиеся получить финансовую помощь или добиться от МВФ или Всемирного банка согласия на реструктуризацию задолженности, должны были согласиться на одобренные программы укрепления макроэкономической стабильности, а также на "структурные" и политические реформы, которые расширяли влияние рынков, в частности через либерализацию, приватизацию и дерегулирование, и серьезно ограничивали роль государства в экономике и в процессе развития. Аналогично этому, Уругвайский раунд переговоров расширил полномочия Всемирной торговой организации (ВТО), распространив их на услуги, сельское хозяйство, интеллектуальную собственность и связанные с торговлей инвестиционные меры, тем самым ограничив, хотя и в разной степени, возможности развивающихся стран самостоятельно регулировать ход интеграции в глобальную экономику. Более подробно об этом говорится в следующей главе.

Признание роли политики и международных экономических институтов в поощрении выбора того или иного набора мер политики является важным дополнением к представлениям о глобализации как о самостоятельном, неизбежном и необратимом процессе, происходящем под воздействием обезличенного рынка и технологических сил. Хотя такие силы, безусловно, играют важную роль, в их основе лежит выбор конкретной политики и действия существующих институтов. Было бы ошибкой также представлять глобальную экономику как некую "естественную" систему, обладающую



собственной логикой. Она является и всегда являлась плодом сложного сочетания экономических и политических отношений. В этих условиях многосторонние правила и институты могут являться источником стимулов или санкций, заставляющих страны сотрудничать, а не идти своим путем. По мере того как мир становится все более взаимозависимым, странам становится все сложнее создавать институциональные механизмы и защищать остающуюся у них свободу действий в поддержку инклюзивного развития. Поскольку рынки и компании работают на глобальном уровне, есть смысл разрабатывать глобальные правила и нормы регулирования. Кроме того, для создания и использования глобальных общественных благ, которые не могут или не хотят создавать рынки, требуются коллективные усилия на международном уровне. Глобальные правила, нормы регулирования и ресурсы требуются и для эффективного противодействия новым угрозам, таким как изменение климата. В то же время самой собой разумеется, что управление на международном уровне очень сильно отличается от управления на национальном уровне, поскольку правительствам предлагается частично отказаться от своего суверенитета и от своей ответственности в интересах коллективных усилий и целей. Вот почему абсолютно необходимо, особенно в

мире взаимозависимых, но неравных государств и экономик, чтобы международные меры формировались таким образом, чтобы они дополняли или расширяли возможности достижения национальных целей и удовлетворяли потребности всех.

Созданная в эпоху глобализации, движимой финансовыми интересами, система содержит множество правил и норм регулирования международной торговли и инвестиций, которые чрезмерно сужают возможный выбор мер национальной политики. При этом она не предусматривает эффективных многосторонних правил и институтов, которые обеспечивали бы международную финансовую стабильность и экстерриториальный налоговый контроль. В условиях такого несовершенства системы директивные органы развитых стран направляют усилия на решение взаимосвязанных макроэкономических и структурных проблем, в то время как правительства развивающихся стран стараются закрепить недавние успехи и вступить в новую фазу инклюзивного развития. Вот почему сегодня как никогда важно, чтобы тема пространства для маневра в национальной политике заняла одно из центральных мест в глобальной повестке дня в области развития.

\* \* \* \*

В последующих главах настоящего Доклада ряд этих вопросов рассматривается более подробно. В главе IV говорится о том, как создавалась многосторонняя система после Второй мировой войны, в частности о стремлении добиться того, чтобы новый межгосударственный консенсус, призванный избежать ошибок межвоенных лет, не шел вразрез с многосторонними механизмами и нормами, направленными на формирование более открытой, стабильной и взаимозависимой мировой экономики. В ней утверждается, что отдельные попытки придать интернациональный характер "новому курсу" в 1940-х годах в конечном счете дали миру более инклюзивную многостороннюю повестку дня, отстаивавшуюся развивающимися странами. Глава V посвящена анализу преимущественно тех препятствий на

уровне политики, с которыми развивающиеся страны сталкиваются де-юре и которые связаны с многосторонними, региональными и двухсторонними торговыми и инвестиционными соглашениями, мешающими им идти по пути структурных преобразований в экономике и выбирать их направленность. В ней описываются некоторые возможности, которые по-прежнему открыты для этих стран в области торговой и промышленной политики, и говорится о том, как можно не допустить дальнейшего сужения их пространства для маневра. Кроме того, в этой главе подчеркивается важность сохранения такого пространства для маневра в политике в условиях глобализации производственных систем. В главе VI рассматриваются главным образом фактические препятствия для

проведения политики, направленной на повышение макроэкономической и финансовой стабильности в развивающихся странах. Без такой стабильности невозможно добиться высокой нормы производительных инвестиций и роста производительности труда, от которых выигрывает население этих стран в целом. Помимо этого, в главе анализируются усилия по улучшению управления счетом операций с капиталом и различные способы не допустить дестабилизирующего влияния его краткосрочных потоков. Далее в главе рассматривается влияние на пространство для маневра в политике международных инвестиционных соглашений, проявляющееся, в частности, через механизмы урегулирования споров, которые ставят на первое место правовые нормы и интересы частного, а не общественного характера, а также изучаются возможности для исправления такой аномалии

без ущерба для потенциальных выгод от привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ). В главе VII рассматриваются факторы, ограничивающие возможности правительств пользоваться финансово-бюджетными инструментами для достижения своих целей в области развития, и высказываются некоторые мысли о том, как благодаря национальным и глобальным реформам можно расширить пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере. В частности, в ней анализируется экономический ущерб от резкого роста практики уклонения от уплаты налогов как физическими лицами, так и корпорациями, использующими для этого юрисдикции, сохраняющие режим конфиденциальности, а также конкретные вызовы, стоящие перед зависящими от сырьевых товаров странами в их переговорах о распределении ресурсной ренты. ■

---

## Примечания

---

- 1 Вопрос о том, удалось ли достичь Целей развития тысячелетия и если да, то какие, см. UNCTAD, 2014.
- 2 Включение в цель 1 на более позднем этапе задач в отношении занятости дало толчок обсуждению более общих вопросов политики.

---

## Справочная литература

---

- Akyüz Y (2007). *Global rules and markets: Constraints over policy autonomy in developing countries*. Penang, Third World Network.
- Akyüz Y (2013). Drowning or waving? Developing countries after the financial crisis. South Centre Research Paper, no. 48. Geneva, South Centre.
- Canuto O (2012). Recoupling or switchover: Developing countries in the global economy. In: Canuto O and Giugale M, eds. *The Day After Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*. Washington, DC, World Bank.
- Caritas in Veritate Foundation (2014). Beyond the financial crisis: Towards a Christian perspective for action. Working paper, Geneva.
- Carney M (2014). Inclusive capitalism: Creating a sense of the systemic. Speech delivered at the Conference on Inclusive Capitalism, London, May.
- Kindleberger C (1986). International public goods without international government. *The American Economic Review*, 76(1): 1–13.
- Kumhof M and Rancière R (2010). Inequality, leverage and crises. IMF working paper WP/10/268, November, Washington, DC, International Monetary Fund.
- Mayer J (2008). Policy space: What, for what and where? UNCTAD Discussion Paper no. 191, Geneva.
- Mian A and Sufi A (2014). *House of Debt: How They (and You) Caused the Great Recession, and How We Can Prevent It from Happening Again*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- North D (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Panic M (1995). International economic integration and the changing role of national governments. In: Chang H-J and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press: 51–80.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York, NY, Farrar and Rinehart.
- Salazar-Xirinachs J, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. (2014). *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, International Labour Office.
- Stiglitz J (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, NY, W.W. Norton and Co.
- United Nations (2012). *Realizing the Future We Want for All*. United Nations publications, New York.
- United Nations (2014). Outcome document. Open Working Group on Sustainable Development Goals, United Nations, New York.
- UNCTAD (2011). Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths. United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). UNCTAD and the post-2015 Development Agenda. Post-2015 Policy Brief 1, Geneva.
- UNCTAD (2014). *Least Developed Countries Report 2014*. United Nations publications, New York and Geneva, forthcoming.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997. Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- Wilkinson R and Pickett K (2009). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London, Penguin.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning From a Decade of Reform*. Washington, DC.

# ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ МАНЕВРА В ПОЛИТИКЕ И ПРОИСХОЖДЕНИЕ МНОГОСТОРОННЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

## А. Введение

Задача увязывания требований национального политического суверенитета с императивами взаимозависимой мировой экономики сегодня может показаться сравнительно новой – результатом прогресса в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и распространения влияния глобальных рыночных сил. На самом деле эта давняя задача активно обсуждается под разными углами зрения на протяжении почти двух веков (Mazower, 2012). Настоящая глава представляет собой экскурс в историю обсуждения данной темы в середине XX века, когда в значительной степени и была создана нынешняя многосторонняя экономическая архитектура.

Архитекторы создававшейся после Второй мировой войны многосторонней системы были в первую очередь озабочены экономическими вызовами, с которыми сталкивались ведущие промышленно развитые страны. Однако в противовес мнению политиков после окончания Первой мировой

войны они считали современное государство "идеально готовым" к стоящим вызовам – поднять уровень жизни, обеспечить полную занятость и гарантировать экономическую и социальную защиту населения<sup>1</sup>. Помимо этого в условиях меняющихся контуров глобальной экономики в ходе обсуждения ведущей роли государства в международном сотрудничестве поднимались также проблемы развития более бедных стран. Более того, эти проблемы не только занимали

более видное место в дискуссиях о будущем международного сотрудничества, чем принято считать, но и помогали сосредоточить внимание на значении свободы маневра в политике для реализации целей и задач нового многостороннего порядка.

Результаты переговоров – согласованные институты, правила и нормы – стали отражением

не только решений национальных государств, но и лоббирования различных интересов в крупнейших экономических державах. В частности, изменения в коалиции сторонников

Необходимость обуздания потенциально разрушительных финансовых сил находилась в центре внимания архитекторов послевоенной многосторонней системы.

"Нового курса" в Соединенных Штатах оказали очень сильное влияние на ход многосторонних дискуссий, завязавшихся еще до начала Второй мировой войны. Те, кто поддержал интернационализацию "Нового курса", первыми сделали шаг к созданию более инклюзивной многосторонней системы, способной учитывать нужды и озабоченности развивающихся стран. Однако ряд многообещающих инициатив в этом направлении не попал в повестку дня Бреттон-Вудских переговоров, и после смерти Президента Соединенных Штатов Рузвельта они утратили свое значение, уступив место более технократической многосторонней модели, оказавшейся менее восприимчивой к нуждам этих стран.

Через дискуссии того времени красной нитью проходила мысль о необходимости обуздания потенциально разрушительных финансовых сил, которая была актуальна как для развитых, так и для развивающихся стран. Политики и представители директивных органов самых разных развитых стран (представлявшие весь политический спектр) признавали необходимость заставить финансовый сектор обслуживать экономику, а не определять ее судьбу. В конце Первой мировой войны финансовые круги попытались быстро восстановить свое влияние на экономическую политику, призывая вновь завоевать доверие рынка и считая это единственным гарантированным способом "возвращения к нормальной жизни" (James, 2001: 25). Фактически это означало не только быструю отмену ограничений военного времени, но и безусловную приверженность золотому стандарту, создание независимых центральных банков и проведение политики жесткой экономии, что сужало возможности для перехода к более управляемой экономической модели, способной удовлетворять новые социальные и политические требования. Прочные позиции финансовых кругов позволяли им определять, какая политика является приемлемой; кроме того, они больше других выиграли от вызванного такой политикой быстрого роста потоков краткосрочного капитала (и сопутствующих "токсичных" финансовых инструментов), которые стали набирать силу с середины 1920-х годов, искажая структуру распределения доходов во многих странах (Kumhof et al., 2013; Piketty, 2014). В сочетании с в высшей степени непрочной банковской системой эти тенденции в конечном

счете спровоцировали Великую депрессию и последовавшую за ней дезинтеграцию международной экономики. Помня об этом, участники переговоров в Бреттон-Вудсе стремились во что бы то ни стало расширить пространство для маневра в политике, с тем чтобы реагировать на новые послевоенные вызовы и ограничить возможности для получения доходов классом финансовых "рантье"<sup>2</sup>.

Правила и меры, принятые в конечном счете для ограничения разрушительных последствий нерегулируемой финансовой деятельности, безусловно, дали развивающимся странам свободу в политике для выхода на независимый путь развития. Однако объем финансовых ресурсов, которые развивающиеся страны могли получить через новые многосторонние механизмы, никогда не соответствовал масштабам их цели – радикально трансформировать структуру экономики, унаследованную со времен их колониального или периферийного статуса. Это означало, что в то время, когда международная торговля стала оказывать больше влияния на формулирование послевоенных стратегий развития, технологический разрыв и структурная асимметричность производства в развитых и развивающихся странах превратили торговую систему в поле боя. Кроме того, в отличие от сферы международных финансов, влиятельные корпоративные круги, особенно в Соединенных Штатах, стоявшие за идеей превращения экспорта в двигатель роста, имели больше возможностей с либеральных позиций повлиять на результаты многостороннего обсуждения торговых проблем. Вызванное этим нежелание развитых стран бороться с повсеместными производственными диспропорциями и асимметриями в конечном счете заставило развивающиеся страны настаивать на такой повестке дня в области развития, которая в большей степени отвечала бы их нуждам, требуя достаточной свободы действий для ее реализации. С начала 1960-х годов в центре этих усилий оказалась ЮНКТАД, которая нередко продвигала многосторонние меры поддержки в сочетании с инициативами по обеспечению пространства для маневра, прежде предлагавшимися сторонниками международного "Нового курса". Несмотря на серьезные изменения, которые произошли с тех пор в мировой экономике и в различных развивающихся регионах, звучавшие



в ту эпоху аргументы и сегодня имеют мощный резонанс, о чем пойдет речь в последующих главах настоящего Доклада.

Открывающая рассмотрение данной темы глава составлена следующим образом. Раздел В посвящен более широкому историческому контексту, оказавшему влияние на обсуждение проблем международного сотрудничества в 1940-х годах. В нем отмечается, что на ход этой дискуссии сильно повлиял крах неолиберальной повестки, занимавшей центральное место в политической мысли в 1920-х годах. Эта повестка резко отличалась от повестки администрации Рузвельта, которая в ходе бреттон-вудских переговоров постаралась придать "Новому курсу" международный характер. В разделе С говорится о важной роли вопросов развития, которые впоследствии оказались забытыми авторами трудов, посвященных итогам бреттон-вудских дискуссий. В нем напоминается о роли "Нового курса" и кейнсианской теории в ограничении господства международных финансов, а также о тесной связи этих вопросов с обсуждением

---

ЮНКТАД играла центральную роль в продвижении такой повестки дня в области развития, которая отвечала бы нуждам развивающихся стран, выступая за предоставление им достаточной свободы действий для ее реализации.

---

политики развития в Латинской Америке в эпоху проводившейся Рузвельтом "политики доброго соседа". Далее в этом разделе речь идет о том, как обсуждению новой архитектуры международной торговли препятствовали политические альянсы, заложившие фундамент "Нового курса", и как торговая политика в Европе в итоге приняла совершенно иную направленность, чем в развивающемся мире. В разделе D описываются последующие попытки развивающихся стран сделать многостороннюю систему более инклюзивной, в том числе посредством возрождения отдельных элементов программы интернационализации "Нового курса", с тем чтобы добиться поддержки стратегии индустриализации под руководством государства, а также более широкого признания взаимосвязи между торговыми и финансовыми вопросами, которая является центральным в мандате ЮНКТАД. В заключительном разделе говорится о "возрождении" международных финансов и сопутствующем этому ослаблению многосторонних начал со всеми вытекающими последствиями для проведения самостоятельной политики в наше время.

---

## В. Дискуссии на тему нового международного экономического порядка в середине XX века

---

### 1. *Расцвет и закат либеральной политической повестки дня в межвоенный период*

---

Характерной особенностью межвоенного периода стали резкие экономические контрасты между странами: в одних странах наблюдалась продолжительная экономическая стагнация, а в других – бумы сменялись спадами. В то же время

практически везде серьезные и быстро расползающиеся потрясения и кризисы конца 1920-х и начала 1930-х годов ознаменовали наступление эпохи глубокого глобального экономического упадка и неопределенности, которая не прошла бесследно для политиков и директивных органов. Экономические проблемы межвоенного периода часто приписывают заразному влиянию изоляционистской и протекционистской идеологии, особенно в Соединенных Штатах, на которые

возлагают ответственность за блокирование попыток вернуться к либеральному интернационализму, обеспечивавшему рост и стабильность до 1914 года (Wolf, 2003; Eichengreen and Kenen, 1994). Это мнение неверно. На самом деле в эпоху "быстрого роста", завершившуюся в 1914 году, практически повсеместно наблюдался рост тарифов, которые в некоторых случаях достигали очень высокого уровня (Baïroch, 1995). И хотя сразу после войны тарифные барьеры выросли, этот рост происходил в условиях как протекционистских тенденций, так и стремления к либерализации: введение дополнительных налогов и антидемпинговых законодательных мер сопровождалось отменой количественных инструментов торгового регулирования, продвижением принципа наиболее благоприятствуемой нации (НБН), отменой ограничений на экспорт капитала и возвращением к золотому стандарту. Бесспорно, что после принятия в июне 1930 года Закона Смута-Хоули, тарифы в Соединенных Штатах достигли беспрецедентного уровня, вызвав в течение последующих полутора лет ответные меры со стороны 25 стран, что нанесло удар по динамике экспорта (Baïroch, 1995). Тем не менее глубокое падение производства и занятости в начале 1930-х годов ни по времени, ни по масштабу нельзя связать с этими изменениями в политике. Кроме того, при той же тарифной структуре рост во многих странах быстро возобновился, хотя и в условиях совершенно иной макроэкономической политики<sup>3</sup>.

Вопреки широко распространенному мнению об этом периоде, господствующей экономической идеологией 1920-х годов был либерализм. Вот почему изучение его влияния, в частности через призму поощрения консервативной макроэкономической политики, является ключом к пониманию событий последующего десятилетия (Polanyi, 1944: 231–36; Воусе, 2009: 6–7). После резкого глобального спада 1920–1921 годов все ведущие страны стали официально выступать за независимость центральных банков, гибкость рынков труда, облегченное регулирование рынков капитала и за золотой стандарт. Как отмечали Айхенгрин и Темин (Eichengreen and Temin, 1997: 38), риторика золотого стандарта на только "господствовала в дискуссиях на тему государственной политики ... и служила для центральных банков и политических лидеров основанием для увеличения нагрузки на обычных

людей", но и формировала универсальную политическую повестку дня, у которой, как утверждали те же голоса, не существовало альтернативы. С этой точки зрения переход на золотой стандарт рассматривался как обязательство проводить "ответственную" политику вследствие ограничения возможностей государства для самостоятельных действий в денежно-кредитной и финансово-бюджетной областях и как способ привлечения иностранного капитала благодаря укреплению доверия инвесторов. Итогом этого стало не только возрождение довоенных глобализационных тенденций, но и параллельная утрата самостоятельности в политике и повышение уязвимости перед событиями, происходящими в других регионах планеты.

С середины 1920-х годов торговые и инвестиционные потоки стали быстро расти, достигнув (а в ряде случаев даже превысив) к концу десятилетия довоенный уровень<sup>4</sup>. Кроме того, опять же вопреки традиционному представлению, в 1920-х годах тема международного экономического сотрудничества обсуждалась очень широко, однако эти дискуссии редко были плодотворными (Воусе, 2009). Действительно, как отмечал Джеймс (James, 2001: 25), "нечасто тема интернационализации и международных институтов обсуждалась с таким энтузиазмом, как в 1920-х годах". Соединенные Штаты активно вели переговоры по изменению условий погашения долгов на основе планов Дауэса и Юнга, которые привели к созданию Банка международных расчетов (БМР). БМР был, по крайней мере отчасти, создан для деполитизации этих переговоров, однако он рассматривался и как инструмент сотрудничества между центральными банками (James, 2001: 41). В дополнение к этому для содействия либерализации торговли и защите интеллектуальной собственности был организован ряд международных конференций, в первую очередь всемирные экономические конференции 1927 и 1933 годов (Kindleberger, 1986). К концу 1920-х годов стало набирать силу и движение за активизацию регионального сотрудничества (Воусе, 2009).

В условиях, когда восстановление доверия инвесторов считалось политическим приоритетом, меры жесткой экономии рассматривались в начале 1920-х годов как верный путь для возвращения к нормальной жизни, а также к исправле-

нию диспропорций, которые стали проявляться к концу десятилетия<sup>5</sup>. В реальности затягивание поясов в условиях волатильного движения краткосрочных капиталов (питательной средой для которого являлась разница между уровнем инфляции и процентными ставками в отдельных странах) породило противоречивые планы стабилизации, несбалансированность обменных курсов и постоянные трения в торговой системе. В сочетании с диспропорциями в реальной экономике (в том числе в сельском хозяйстве и промышленности), непосильным бременем задолженности, унаследованным с войны, и в высшей степени непрочной банковской системой все это в конечном счете привело к Великой депрессии<sup>6</sup>. В этой ситуации правительства столкнулись с серьезным обострением проблем платежного баланса, которые они в конечном счете пытались решить за счет корректировки обменного курса в ущерб своим соседям и введения торговых и платежных ограничений, провоцируя тем самым ответные действия. Ситуацию серьезно ухудшало отсутствие адекватной политики на национальном, региональном и международном уровнях, которая помогала бы исправлять внутренние и внешние диспропорции на упорядоченной и справедливой основе.

Не последнюю роль в трансграничном пространстве потрясений и, в конечном счете, в глобализации депрессии сыграло отсутствие "щедрого гегемона" или эффективного международного сотрудничества (Kindleberger, 1986)<sup>7</sup>. В то же время проблему отсутствия "гегемона", способного отстаивать общественные интересы на глобальном уровне, не следует рассматривать в отрыве от принимавшихся в тот период принципиальных решений. Возвращение к золотому стандарту де-факто стало шагом к определенной международной координации в духе либеральных принципов и в свете финансовых императивов. Действительно, в ведущих державах финансовые круги являлись наиболее амбициозными среди всех групп, лоббирующих свои интересы на международной арене, и по своему влиянию они превосходили все другие группы,

в том числе динамично развивающиеся отрасли обрабатывающей промышленности (Bouse, 2009).

В то время связь между экономической нестабильностью, международной дезинтеграцией и политической поляризацией для некоторых, конечно же, не являлась секретом. Еще Кейнс в своем труде "Экономические последствия мира" предупреждал, что обременительные долговые выплаты по Версальскому договору (а также непогашенные взаимные долги держав-победительниц) в условиях чрезмерно волатильных потоков краткосрочного капитала не позволят всем странам навести порядок у себя дома, не причиняя вреда другим. Кроме того, даже несмотря на узость и консерватизм экономической мысли, к концу десятилетия стали формироваться альтернативные политические подходы, поскольку на вред от либеральной экономической повестки больше невозможно было закрывать глаза (Kozul-Wright, 1999; Crotty, 1999).

Все это неизбежно влияло на экономические идеи и на международном уровне. Билтофт (Biltoft, 2014) отмечал, что после Великой депрессии даже экономисты Лиги Наций, которые по существу выступали за сравнительно либеральный и открытый мировой порядок, стали ставить под сомнение обоснованность ортодоксальной монетарной приверженности золотому стандарту, признавая необходимость в выборочном вмешательстве в торговлю, например для стабилизации сырьевых цен. В то время как Олин и другие экономисты разрабатывали теории, демонстрирующие, как международные плоды специализации способны помочь решить проблему глобальных диспропорций, другие связанные с Лигой Наций экономисты, например Михаил Маноилеску и Рагнар Нурксе, обращали внимание на потенциальные проблемы неравного обмена и на необходимость увеличения внутренних сбережений и инвестиций "для расширения отечественных рынков и ослабления их зависимости от иностранного капитала и жесткой и несправедливой структуры глобального рынка" (Biltoft, 2014).

---

Отсутствием адекватной государственной политики, помогающей исправить внутренние и внешние диспропорции на упорядоченной и справедливой основе, стало важным негативным фактором, усугубившим Великую депрессию.

---

Однако именно политические изменения в Соединенных Штатах, связанные с "Новым курсом" Рузвельта, ознаменовали полный разрыв с ортодоксальным взглядом на варианты и компромиссы экономической политики<sup>8</sup>. "Новый курс" отвергал представление о том, что свободный рынок обладает "врожденной" способностью к самонастройке и нацелен на достижение оптимальных результатов для экономики и общества, что бюджетная экономия и сокращение бюджетных расходов открывают единственный надежный выход из кризиса и что государственное вмешательство искажает и ухудшает экономические перспективы. Благодаря акценту на стимулировании экономической деятельности через оказание адресной поддержки разным регионам и секторам экономики (самым наглядным примером может служить создание Администрации долины Теннесси), перераспределение дохода и более активное регулирование рынков (в первую очередь финансовых), а также запоздалым, хотя и стимулирующим, фискальным мерам авторы "Нового курса" продемонстрировали готовность возложить ответственность за создание рабочих мест и социальное обеспечение на государственную политику. Кроме того, они нацелились на поощрение развития общественных сил, которые не просто реагировали на сигналы рынка, а выступали своего рода противовесом частным интересам, особенно в финансовом секторе, чье поведение и чьи действия воспринимались как реальная причина кризиса<sup>9</sup>. Схожие шаги в направлении модели, позднее получившей название "Кейнсианского государства всеобщего благоденствия", делали и другие страны, хотя они и опирались при этом на свои собственные интеллектуальные и политические традиции (Hall, 1989; Temin, 1991; Blyth, 2002).

## 2. Интернационализация "Нового курса"

В условиях, когда демократические державы в целом были согласны с тем, что бороться с экономическими кризисами и последствиями их

распространения отдельным странам не под силу, поиск такой формы внутреннего экономического управления, которое не скатывалось бы "ни к анархии безответственного индивидуализма, ни к тирании государственного социализма"<sup>10</sup>, не могло не оказать глубокого влияния на обсуждение нового международного экономического порядка, начавшееся вскоре после начала Второй мировой войны.

Главная цель архитекторов Бреттон-Вудской системы заключалась в том, чтобы создать такую

послевоенную международную экономическую структуру, которая предупреждала бы проявления шкурных интересов и вызванную этим цепную реакцию, что привело к нарушению международной торговли и расчетов в 1930-х годах и к разрушительным послед-

**С экономическими кризисами и последствиями их распространения отдельным странам бороться не под силу.**

ствиям<sup>11</sup>. Это потребовало решительного отказа от сформировавшегося после Первой мировой войны подхода, который сопровождался непродуманными и безуспешными попытками вернуться к нормальной жизни. Двумя наиболее известными оппонентами являлись Джон Мейнард Кейнс, представитель увядающей, но все еще имперской державы – погрязшего в долгах Соединенного Королевства, и Гарри Декстер Уайт, выступавший от имени ведущей промышленной державы и главного кредитора – Соединенных Штатов. Оба они соглашались в том, что создание условий как для глобальной экономической стабильности и безопасности, так и для устойчивого и повсеместного роста доходов и занятости потребует ряда мер. Речь шла об устранении несистемных механизмов валютного контроля и дискриминационных торговых барьеров, появившихся после Великой депрессии, "предоставлении возможностей проводить самостоятельную национальную политику" для обеспечения полной занятости и создании дополнительных инструментов поддержки и защиты в интересах эффективного функционирования международной экономической системы (Eichengreen and Kenen, 1994: 34).

Поскольку экономическая дезинтеграция в межвоенный период была вызвана рыночными



диспропорциями, которые никто не пытался исправить, чрезмерно острой конкуренцией и беспрепятственным распространением кризисных явлений, все понимали, что для воссоздания стабильной глобальной экономической системы потребуется перейти от проведения чисто национальной политики к многосторонней системе, основанной на признании экономической взаимозависимости, стремлении к расширению сотрудничества и поддерживающих этот процесс многосторонних учреждениях. Ключом к предупреждению трений и сбоев в международной торговле считались стабильность обменных курсов и поступательный рост производства и занятости. Это, в свою очередь, требовало глобальных договоренностей по трем вопросам: многосторонним правилам проведения курсовой политики, механизмам пополнения международной ликвидности и ограничениям, препятствующим дестабилизации потоков капитала. Внутреннее финансовое регулирование имело международный аналог, заключающийся в ограничении возможностей для получения прибыли на зарубежных финансовых рынках за счет краткосрочных спекулятивных потоков капитала. Защищая окончательные договоренности, достигнутые в Бреттон-Вудсе, Кейнс (Keynes, 1944) был категоричен в том, что без обуздания финансового сектора невозможно построить стабильный послевоенный мировой порядок:

Хотя валютные вопросы можно обсуждать без предварительного обсуждения других механизмов, по моему мнению, можно с полным основанием утверждать, что решение этих вопросов заложит прочный фундамент для построения других систем. Очень трудно в условиях валютного хаоса рассчитывать на порядок в других сферах... Если на других направлениях мы не достигнем желаемых успехов, то потребность в обсуждении предложений, касающихся валютной сферы, не уменьшится, а только возрастет. Если по причине тарифных барьеров планировать торговлю будет очень сложно, договориться об упорядоченной процедуре изменения обменных курсов станет особенно важно... Поэтому, хотя предложения, касающиеся валютной сферы, не должны зависеть от остальной части программы, они приобретут особую актуальность в том случае, если данная программа окажется менее успешной, чем мы надеемся.

Таким образом, контроль за финансами рассматривался как залог расширения внутреннего пространства для маневра в политике в целях достижения новых целей – полной занятости, экономической и социальной защищенности и более высокого уровня жизни большей части населения, – а также для формирования новой разновидности "конструктивного интернационализма", который мог бы способствовать созданию более стабильного экономического климата в поддержку общей политической повестки дня. Однако с самого начала руководители Соединенных Штатов дали ясно понять (яснее, чем Кейнс), что задачи развития в контексте обуздания финансовых интересов дома и за рубежом также должны решаться на международном уровне. По мнению Оливера (Oliver, 1975: 4),

Уайт был убежден в том, что на частных инвесторов вряд ли стоит рассчитывать как на источник капитала, который требуется для послевоенного восстановления. Он считал также, что и после периода послевоенного восстановления доверять регулирование движения капитала от богатых к бедным мировым рынкам частных инвестиций нельзя будет даже в обычных условиях. Уроки двадцатых свидетельствовали о том, что движение долгосрочного частного капитала усиливает, а не сглаживает распространение колебаний на международных рынках и что высокие процентные ставки и сравнительно короткие сроки размещения частных портфельных инвестиций обычно стимулируют непродуманный международный бизнес, который в противном случае вполне мог бы заниматься производственной деятельностью.

Рузвельт и сотрудники его администрации также с самого начала склонялись к созданию государственных международных финансовых учреждений, членство в которых было бы открыто для всех "объединенных и ассоциированных с ними наций"<sup>12</sup>. Финансовые круги Нью-Йорка выступали против этого, предпочитая план "ключевой валюты", который предполагал восстановление международной финансовой стабильности посредством предоставления двустороннего займа Соединенному Королевству. Отвергая этот план, Министр финансов Соединенных Штатов Моргентгау указывал на необходимость не до-



пустить "диктатуры в мировых финансах двух стран", заявляя, что "рассматриваемые в Бреттон-Вудсе проблемы носят международный характер, общий для всех стран, которые можно решать только на основе широкого международного сотрудничества" (Morgenthau, 1945: 192). Более того, Моргентхау подчеркивал, что Бреттон-Вудская система создавалась не только для достижения целей полной занятости в развитых странах, но и для решения задач менее развитых стран, которые заключаются в индустриализации и повышении уровня жизни:

Без создания той или иной системы, которая позволит совместить между собой чаяния обеих групп стран, экономических и валютных конфликтов между менее и более развитыми странами вряд ли удастся избежать. Ничто не может быть более опасным, чем экономическая война менее богатых стран, на которые приходится свыше половины населения планеты, против менее населенных, но более промышленно развитых стран Запада. В основе бреттон-вудского подхода лежит осознание того, что экономическим и политическим интересам таких стран, как Индия и Китай, а также таких, как Англия и Соединенные Штаты, отвечали бы индустриализация и улучшение условий жизни в первых при поддержке и при поощрении последних (Morgenthau, 1945: 190)<sup>13</sup>.

Еще до того, как этот подход лег в основу Бреттон-Вудских переговоров, он помог переформатировать взаимодействие Соединенных Штатов с развивающимися странами, в частности в рамках "политики доброго соседа", проводившейся Рузвельтом в отношении Латинской Америки. Эта политика была направлена на то, чтобы стимулировать развитие в менее богатых странах таким образом, чтобы это отвечало не только геополитическим интересам Соединенных Штатов в тот период, но и целям и ценностям "Нового курса". Это означало решительный разрыв с традиционной политической доктриной, которую пропагандировали ученые советники из Соединенных Штатов среди правительств латиноамериканских стран в 1920-х годах (за которыми нередко

негласно стояли Государственный департамент, Федеральный резервный банк Нью-Йорка и банковские круги Соединенных Штатов). Эти советники выступали за сохранение золотого стандарта, создание независимых центральных банков, открытие рынков для потоков товаров и капитала и сведение к минимуму роли государства (Helleiner, 2014).

Напротив, многие экономисты из числа сторонников "Нового курса" рассматривали латиноамериканские страны в качестве жертв той

же финансовой элиты, которая погрузила собственную экономику в кризис и депрессию. В 1920-х годах регион являлся получателем очень крупных потоков капитала в результате агрессивного размещения облигационных займов, главным образом в Нью-Йорке, а также получения краткосрочных займов как правительствами,

так и корпорациями. Резкое падение цен на сырьевые товары в конце 1920-х годов привело к серьезному увеличению и без того ухудшающихся показателей отношения долга к экспорту, которое в некоторых странах стало трехзначным. В условиях прекращения притока капитала обслуживание долга для правительств многих стран стало колоссальной проблемой. В то же время ухудшение состояния счета текущих операций, дефицит которого в конечном счете достиг неприемлемых масштабов, заставило страны отказаться от золотого стандарта, что лишь усилило долговое бремя (в национальной валюте). Сочетание растущего государственного дефицита и неустойчивой банковской системы, которой не хватало "кредитора последней инстанции", означало существенное повышение риска финансовой паники. Первый дефолт произошел в Боливии в январе 1931 года, и в связи с отказом правительства Соединенных Штатов оказать поддержку региону, кризис быстро охватил всю Латинскую Америку. Череда дефолтов и девальваций породила стратегию выхода из кризиса с опорой на экспорт, заставив также страны замещать импортируемые товары отечественной продукцией (Fishlow, 1985). Единственной крупной страной региона, которой удалось избежать дефолта, стала Аргентина, однако подъем в этой стране проходил очень медленно (James, 2001).

Считалось, что в решении национальных и глобальных задач нельзя полностью полагаться на частный капитал...

В ходе ряда миссий по вопросам экономической политики, организованных в регионе в конце 1930-х и начале 1940-х годов, в первую очередь на Кубу и в Парагвай, экономисты из Соединенных Штатов, являвшиеся сторонниками "Нового курса", поддержали идею создания контролируемых государством центральных банков, которые играли бы гораздо более активную роль в денежно-кредитной политике. Они рекомендовали также в рамках стратегий развития создавать более специализированные банки развития, регулировать обменные курсы и использовать инструменты валютного регулирования для поддержки структурных преобразований и догоняющего роста (Helleiner, 2014)<sup>14</sup>.

Кроме того, эти же экономисты поддерживали предоставление кредитов правительствам разных латиноамериканских стран на проекты развития, а также для стабилизации валюты через новый Экспортно-Импортный банк. Они изучали также возможные механизмы финансирования, которые могли бы содействовать стабилизации сырьевых цен, и проводили длительные обсуждения, стремясь превратить Межамериканский банк (МАБ) в первое в мире многостороннее финансовое учреждение. Этот последний проект в то время так и не был реализован, однако в отличие от созданного в 1930 году БМР он имел бесспорные инновационные стороны. Речь шла, в частности, о праве предоставлять международные государственные займы для достижения целей развития, положениях о противодействии бегству капитала из менее богатых стран и о возможностях правительств соответствующих стран контролировать работу учреждения и влиять на нее (Helleiner, 2014). В совокупности эти инициативы ознаменовали совершенно новый конкретный подход к международному экономическому сотрудничеству.

Еще до того, как Соединенные Штаты вступили во Вторую мировую войну, в январе 1941 года Рузвельт в своей знаменитой речи о "четырёх свободах" четко заявил, что "свобода от нужды" является целью всего человечества. По аналогии с "Новым курсом", призванным обеспечить

большую экономическую защищенность американцев, Рузвельт рассматривал повышение уровня жизни в более бедных регионах планеты как один их краеугольных камней послевоенного международного мира и политической стабильности (Borgwardt, 2005). Это сочеталось с

признанием той позитивной роли, которую такой подход мог сыграть и в сохранении экономического процветания развитых стран. Министр финансов Генри Моргентау одним из первых выступил с позиций "глобального кейнсианства", предложив создать механизм, позднее принявший форму Всемирного банка. Он утверждал, что "инвестирование производственного капитала в недостаточно развитые и нуждающиеся в капитале страны приведет не только к тому, что эти страны смогут поставлять больше востребованной в мире продукции по менее высоким ценам, но и к тому, что они превратятся в более важные рынки для продукции из других стран мира" (цитируется в Helleiner, 2014: 117).

Акцент администрации Рузвельта на активном участии *государства* в управлении финансовыми учреждениями нашел отражение в Бреттон-Вудском соглашении. Для упорядочения международных расчетов по стабильному и в то же время согласованному на международном уровне и корректируемому обменному курсу в условиях строго ограниченных международных потоков капитала был создан МВФ. Его главной функцией стало пополнение международной ликвидности не только для предупреждения дефляционных процессов, а также торговых и валютных ограничений в имеющих дефицит странах, но и для содействия поддержанию стабильных обменных курсов в периоды временных платежных трудностей.

Условия пополнения ликвидности стали одним из самых спорных вопросов на переговорах, предшествовавших Бреттон-Вудской конференции в 1944 году. Подготовленные Уайтом и Кейнсом независимо друг от друга планы предусматривали возможность предоставления странам международных ликвидных

---

...и что страны должны располагать достаточной свободой действий для достижения необходимого уровня экономической безопасности, стремясь к полной занятости и созданию обширной сети социальной защиты.

---

средств для стабилизации ими своих валют. В своем плане создания международного расчетного союза на основе международного ликвидно-го инструмента "банкорт" Кейнс по сути предложил, чтобы резервы стран с положительным сальдо автоматически становились доступными для стран, имеющих дефицит по счету текущих операций, для удовлетворения их нужд (Mikesell, 1994; Dam, 1982; Oliver, 1975). Однако в конечном счете победил план Уайта, что стало отражением большей экономической и политической мощи Соединенных Штатов. В результате был создан Фонд, формируемый за счет взносов стран частично в золоте, а частично в их собственной валюте, а его средства могли использоваться для кредитования стран, нуждающихся в международных резервных средствах.

Несмотря на расхождения по поводу институциональных деталей, считалось, что в решении национальных и глобальных задач нельзя полностью полагаться лишь на частный капитал и что страны должны располагать достаточной свободой действий для достижения необходимого уровня экономической безопасности, стремясь

к полной занятости и созданию обширной сети социальной защиты (Martin, 2013). Таким образом, одно из главных ожиданий от Бреттон-Вудской конференции заключалось в том, что ведущие страны, в частности Соединенные Штаты и Соединенное Королевство, чьи финансовые центры должны были продолжать доминировать и после окончания войны, будут готовы отказаться от сиюминутных экономических интересов или хотя бы частично пожертвовать ими ради более широкой задачи – обеспечения системной стабильности. Первоначально институциональные контуры МВФ во многом соответствовали этим целям и посылам. В одном из самых откровенных высказываний Уайт заявил, что "использование международных соглашений в денежно-кредитной сфере в качестве прикрытия для проведения непопулярной политики, чьи достоинства и недостатки кроются не в международных аспектах денежно-кредитного обращения, а в общей экономической программе и философии соответствующей страны, отравит атмосферу международной финансовой стабильности" (со ссылкой на Felix, 1996: 64).

---

## С. Голоса сторонников развития

---

### 1. За повестку дня в области развития

---

О Бреттон-Вудских переговорах обычно говорят как об "англо-американском торге", в ходе которого главные переговорщики – Кейнс и Уайт – проявляли мало интереса к вопросам международного развития и озабоченностям менее богатых стран. При этом принижается и степень поддержки ими Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Тем не менее свыше половины приглашенных в Бреттон-Вудс правительств представляли бедные регионы

планеты<sup>15</sup>. Кроме того, какие бы стратегические соображения реальной политики в конечном счете не легли в основу повестки дня переговоров, Соединенные Штаты стремились к выработке тех или иных многосторонних процедур, в которых учитывались бы мнения всех стран, принимающих участие в дискуссиях<sup>16</sup>.

Особенно активное участие в дискуссиях на конференции принимали представители стран Латинской Америки, Китая (чья делегация была второй по величине на конференции) и Индии (делегация которой в силу ее колониального статуса в то время состояла наполовину из индийских,

а наполовину из британских чиновников). Многие из них видели в Бреттон-Вудских переговорах возможность построить способствующую развитию международную финансовую систему, которая благоприятствовала бы их усилиям, направленным на то, чтобы под руководством государства повысить уровень жизни и начать процесс индустриализации. Развивающиеся страны разделяли также общие цели МВФ – поддерживать регулируемый валютный режим и предоставлять краткосрочные займы для преодоления трудностей с платежными балансами. В то же время они настаивали на возможности более гибко использовать его ресурсы для удовлетворения особых нужд экспортеров сырья. Так, именно благодаря их поддержке была принята "оговорка", позволяющая Фонду при оговоренных обстоятельствах выходить за рамки обычных лимитов кредитования (Helleiner, 2014: 166–168).

Распространено мнение, что рождение МБРР (сегодня носит название Всемирного банка) сопровождалось меньшими трудностями и противоречиями, чем МВФ. Однако два важных аспекта вызвали острые разногласия: должно ли долгосрочное финансирование носить частный или государственный характер и какое внимание должно уделяться реконструкции по сравнению с развитием<sup>17</sup>. Европейцы, делая акцент на развитии, предлагали компромисс между финансированием реконструкции и финансированием развития, настаивая на безотлагательном характере проектов в израненных войной регионах. В то же время потребности послевоенной реконструкции носили временный характер, и при достаточном финансировании эта работа могла быть завершена в сравнительно короткие сроки, поскольку необходимые кадры, знания, инфраструктура и институты в основном имелись в наличии. Иначе обстояли дела в большинстве развивающихся стран, чьи финансовые потребности были хотя и иными, но не менее, а, возможно, даже более насущными. Был достигнут компромисс – "проектам развития и проектам

реконструкции должно уделяться равное внимание" (Oliver, 1975). Однако после 1947 года резкий рост масштабов финансирования Европы Соединенными Штатами в рамках плана Маршалла фактически положил конец этому компромиссу.

По общему признанию, условия частного финансирования, в первую очередь рыночные процентные ставки, не подходили странам-заемщикам. Поэтому, хотя в устав МБРР соответствующие положения включены не были, изначально предполагалось, что Банк будет финансировать проекты, которые, не являясь рентабельными с точки зрения финансовых рынков, отвечают интересам всего мира. Подготовленный Уайтом первоначальный проект устава конкретно предусматривал содействие "развитию", и одна из главных целей Банка должна была заключаться в "повышении производительности, и, следовательно, уровня жизни народов Объединенных Наций" и в поощрении потоков капитала из "богатых капиталом стран в страны, испытывающие в нем недостаток" (Helleiner, 2014: 121, 102–105).

---

Развивающиеся страны видели в Бреттон-Вудских переговорах возможность построить способствующую развитию международную финансовую систему, которая благоприятствовала бы их усилиям, направленным на то, чтобы под руководством государства повысить уровень жизни и начать процесс индустриализации.

---

Предполагалось, что этот капитал поможет проведению структурных преобразований также, как государственные инвестиции в Соединенных Штатах помогли развитию бедных регионов этой страны. Авторы "Нового курса" в Соединенных Штатах экспериментировали с государственными программами, сочетающими долгосрочное финансирование со структурными преобразованиями. Одной из подобных инициатив стало создание Администрации долины Теннесси, очевидный успех которой вдохновил государственных деятелей в Соединенных Штатах на то, чтобы для повышения уровня жизни за рубежом путем активизации государственного сектора, в том числе благодаря поддержке промышленности, попытаться реализовать подобные инициативы и на международном уровне<sup>18</sup>. В этом подходе были учтены и некоторые уроки проводившейся Соединенными Штатами



"политики доброго соседа", благодаря которым правительства многих латиноамериканских стран в своем стремлении к повышению уровня жизни, снижению высокой задолженности и ослаблению зависимости от сырьевого экспорта становились все более активными приверженцами осуществляемых под руководством государства стратегий развития и индустриализации (Bertola and Ocampo, 2012).

Сформировавшийся в итоге многосторонний взгляд на развитие заставлял МБРР мобилизовывать для кредитования программ развития долгосрочные кредитные ресурсы. Это действительно было новшеством, поскольку прежде ни одно международное финансовое учреждение не создавалось для долгосрочного кредитования развития менее богатых стран, хотя, как уже отмечалось, в основе этой идеи лежала инициатива по созданию Межамериканского банка (МАБ) в 1939–1940 годах, которая в конце концов оказалась безуспешной. Практика предоставления МВФ краткосрочных кредитов на цели финансирования платежных балансов также опирается на опыт двухстороннего кредитования Соединенными Штатами латиноамериканских стран, чья зависимость от сырьевого экспорта, а также от волатильных потоков капитала делала их уязвимыми перед неожиданными сезонными колебаниями, ценовыми скачками и циклическими бумами и спадами на финансовых рынках<sup>19</sup>. В первых предложениях присутствовали попытки остановить бегство капитала из менее богатых стран, которые встретили поддержку представителей развивающихся стран. В предложенный устав Фонда Уайт внес положение, согласно которому все страны-члены возмут на себя обязательства обеспечивать соблюдение принимаемых друг другом мер регулирования "а) не допуская или не разрешая размещения депозитов или инвестиций из любого другого государства-члена без его согласия и б) предоставляя в распоряжение правительства любого государства-члена по его просьбе все имущество граждан соответствующего государства в виде депозитов, инвестиций, ценных бумаг и содержимого банковских ячеек" (цитата из Helleiner,

---

До МБРР ни одно международное финансовое учреждение не создавалось для долгосрочного кредитования развития менее богатых стран.

---

2014: 111). В последующие проекты он включил предложение обязать страны-получатели потоков капитала обмениваться информацией об этих потоках со странами их происхождения. Как и Кейнс в тот период, Уайт считал, что страны, сталкивающиеся с проблемой незаконного вывоза капитала, с подобной международной помощью имеют больше шансов на то, чтобы сделать свое регулирование эффективным. Позднее Уайт говорил, что "без сотрудничества других стран такое регулирование является сложным, дорогостоящим и сопряженным с риском массового несоблюдения" (цитата из Helleiner, 1994: 38).

В первоначальных проектах затрагивались также два торговых аспекта, имеющих большое значение для международного развития. Во-первых, предлагалось, чтобы Банк "организовал и финансировал международную корпорацию, которая отвечала бы за стабилизацию цен на важные сырьевые товары" (Helleiner, 2014: 112–113). Во-вторых, предлагалось конкрет-

но поддержать использование менее богатыми странами инструментов тарифной защиты стоящих на ноге отраслей. По мнению Уайта, те, кто считал, что либерализация торговли приведет к росту уровня жизни в менее богатых странах, ошибались, полагая, что "страны с преимущественно аграрной экономикой обладали таким же экономиче-

скими, политическими и социальными плюсами, как и страны с преимущественно индустриальной или сбалансированной экономикой". "Считается, что диверсификация производства ничего не даст, – заявлял он. При этом совершенно недооценивается то, что при готовности заплатить необходимую цену страна может в течение одного поколения в буквальном смысле вытянуть себя из трясины. Совершенно игнорируется тот важнейший факт, что, какими бы ни были политические взаимоотношения между странами, существуют очень веские основания, в силу которых формирование структуры экономики той или иной страны не должно преследовать одну единственную цель – наладить производство товаров при минимальных затратах на рабочую силу" (цитата из Helleiner, 2014: 113).



Вместе взятые эти предложения свидетельствовали о формировании в то время совершенно нового взгляда на координацию международной политики в интересах развития. Никогда раньше подобные многосторонние рамки не предлагались с конкретной целью – поддержать развитие менее богатых стран.

## 2. **От интернационализации "Нового курса" к многостороннему технократизму**

На фоне вышесказанного выглядит очень странным, что так много исследователей не обратили внимание на то, что в Бреттон-Вудских переговорах присутствовала и тема международного развития. В то же время этот недосмотр можно понять, поскольку в ходе переговоров и последующего обсуждения других аспектов международной экономической системы вскоре после окончания войны данная тема была сильно размыта и отчасти даже забыта.

После смерти Рузвельта в апреле 1945 года политическая поддержка международных целей развития в Соединенных Штатах стала ослабевать. В новой более консервативной администрации Трумэна влияние многих главных авторов этих целей (в том числе как Моргантау, ушедшего в отставку в июле, и Уайта, покинувшего государственную службу в марте 1947 года и скончавшегося вскоре после этого) резко ослабло, и на смену им пришли близкие к финансовым кругам Нью-Йорка деятели, которые стали играть более важную роль в определении внешнеэкономического курса Соединенных Штатов (Helleiner, 2014). Поскольку представители этих кругов скептически относились к бреттон-вудским планам и институтам и "Новому курсу" в целом, они стали выступать за снижение амбициозности и влияния этих планов и институтов<sup>20</sup>. Руководство МБРР, связи которого с Уолл-стрит становились все более тесными, стало неохотно идти на предоставление крупных займов на цели развития, особенно странам, не урегулировав-

шим свои долговые отношения с кредиторами. В послевоенном мире, где стратегическое значение Латинской Америки снизилось, руководство Соединенных Штатов прекратило также выдачу этим странам двухсторонних государственных кредитов на цели развития, которые они получали с конца 1930-х годов в рамках "политики доброго соседа". Более того, представители новой администрации стали в целом более критически относиться к государственным программам развития, утверждая, что главными двигателями развития должны выступать потоки частных инвестиций и свободная торговля.

Интернациональный дух "Нового курса" последний раз восторжествовал в плане Маршалла, который был запущен в июне 1947 года. Несмотря на ограниченный географический охват, этот план оказался на удивление щедрым как в финансовом отношении, так и с точки зрения

свободы выбора мер политики. В рамках этого плана страны Западной Европы получили на четырехлетний период главным образом в форме субсидий, а не займов примерно 12,4 млрд. долл., что превышало 1% ВВП Соединенных Штатов и 2% ВВП получателей. В то же время план Маршалла дал Европе не только столь не хватающие ей доллары;

в соответствии с Бреттон-Вудским консенсусом в нем была закреплена также системаорганизационных принципов, призванных гарантировать, чтобы помощь использовалась для оформления новой разновидности "общественного договора", радикально отличающегося от дефляционных и не способствовавших укреплению единства инициатив межвоенного периода (Mazower, 1998). Маршалл настаивал на том, чтобы необходимые меры политики вместе с оценками потребностей в помощи разрабатывались самими западноевропейцами, тем самым признавая существование чувствительных национальных интересов, тот факт, что страны-получатели помощи были лучше знакомы с ситуацией, чем иностранцы, и в целом демонстрируя уважение к европейским традициям и предпочтениям.

Очень важно то, что оказание финансовой помощи для исправления долговыхременных

---

Авторы плана Маршалла рассматривали оказание финансовой помощи как долговременный проект, вносящий вклад в структурные преобразования.

---

диспропорций не рассматривалось как попустительское вялым реформам или как расшатывание дисциплины вследствие откладывания необходимых реформ. Напротив, авторы плана Маршалла рассматривали оказание такой помощи как долгосрочный проект, вносящий вклад в структурные преобразования, и как необходимый шаг, дающий правительствам время на то, чтобы довести до конца сложные, а нередко и болезненные реформы. Действительно, когда такие реформы угрожали вылиться в масштабные социальные потрясения, способные подорвать процесс преобразований, как это однажды случилось в послевоенной Италии, для пополнения бюджетов и сглаживания социальных издержек правительства могли воспользоваться помощью по линии плана Маршалла.

Размах, с которым предоставлялась помощь по линии плана Маршалла, означал, что в восстановлении Европы помощь МБРР практически не потребуется. В то же время, несмотря на четко сформулированный мандат поощрять "международные инвестиции в целях развития производственных ресурсов членов, тем самым содействуя росту производительности труда, повышению уровня жизни и улучшению условий труда на их территории", новое руководство МБРР не стремилось финансировать крупные инвестиционные проекты, которые имели в виду сторонники "Нового курса". Вместо этого, поскольку МБРР не являлся "банком" в том смысле, что он мог самостоятельно создавать финансовые ресурсы, он направил усилия на поддержание собственной кредитоспособности, добиваясь присвоения рейтинга "AAA" своим облигациям, а также на возрождение частного международного финансирования, в частности, содействуя формированию более "рыночного" делового климата в привлекающих такое финансирование странах (Toye and Toye, 2004: 76). В обоих случаях его еще не уверенно чувствовавшее себя в новых креслах руководство в первую очередь стремилось к тому, чтобы заручиться доверием финансовых рынков. В результате озвученное лидерами латиноамериканских государств в 1948 году на конференции в Боготе, где было принято решение о создании Организации американских государств,

предложение разработать программу по аналогии с планом Маршалла, было отвергнуто, и вместо этого акцент был сделан на либерализации условий для иностранных инвестиций.

Особенно наглядно отход от принципов многосторонней инклюзивности во многих отношениях демонстрирует послевоенная эволюция международной торговой архитектуры. Для союзников проблемы торговли стали темой для обсуждения еще во время войны. Однако, хотя как Фонд, так и Банк признавали свою роль в поддержке торговой системы, вопросы торговой политики были признаны слишком спорными для того, чтобы выносить их на Бреттон-Вудские переговоры. В конечном счете эта роль была возложена на Организацию Объединенных Наций в предложении о создании Международной торговой организации (МТО)<sup>21</sup>.

Переговоры об очертаниях послевоенной торговой системы были запущены в начале 1940-х годов, и их цель заключалась в том, чтобы наряду с МВФ и Всемирным банком создать третье учреждение, которое, однако, появилось на свет спустя более чем полвека. Провести торговую конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций впервые предложили Соединенные Штаты в 1946 году, отчасти чтобы оправдать переговоры, которые уже велись группой стран в целях снижения торговых барьеров. Однако позиция делегации Соединенных Штатов, связывавшей "экономическую анархию" межвоенных лет с протекционистскими мерами, а крах торговой системы со "слепым национализмом", вызвала незамедлительную реакцию со стороны развивающихся стран. Колумбийский делегат, возвращаясь к теме, которую он уже поднимал в ходе Бреттон-Вудских переговоров, сразу же заявил, что залогом достижения развивающимися странами целей в сфере занятости является стратегия индустриализации под руководством государства, которая предполагает регулирование торговли. По его словам, именно таким образом более развитые страны создавали свой производственный потенциал в ходе предыдущих десятилетий. При поддержке других стран тема индустриализации, проводимой

---

Кроме того, они видели в Плане попытку дать правительствам время на то, чтобы довести до конца сложные, а нередко и болезненные реформы.

---

под руководством государства (которая не рассматривалась в Бреттон-Вудсе), была внесена в повестку дня конференции (Toye and Toye, 2004)<sup>22</sup>.

Соединенные Штаты согласились добавить в повестку дня, где уже фигурировала тема защиты новых отраслей, вопросы экономического развития и индустриализации. Согласились они и с тем, чтобы именно предлагаемая МТО проводила границу между оправданной и неоправданной защитой. Таким образом, как признал в своем заключительном выступлении представитель (и будущий Премьер-министр) Соединенного Королевства Гарольд Вильсон, тема пространства для маневра в политике заняла одно из центральных мест в переговорах по МТО. Глава делегации Соединенных Штатов отмечал: "Самые острые и затяжные споры на конференции возникали при обсуждении вопросов, которые поднимались во имя обеспечения экономического развития" (Wilcox, 1949: 46). В то же время было бы неверно считать, что сохранение пространства для маневра в контексте управления международной торговлей интересовало лишь развивающиеся страны. В условиях, когда война близилась к концу, потенциальные проблемы платежного баланса и государственной торговли стали заботить и многих европейских политиков; с аналогичными вызовами, безусловно, пришлось столкнуться и британским авторам проекта устава МТО (Toye and Toye, 2004). Так, Гарднер (Gardner, 1995) отмечал, что особенно негативно на формирующийся новый многосторонний порядок первоначально реагировало Соединенное Королевство, причем не только по причине сохраняющегося нежелания отказываться от колониальных преференций, но и в силу более общего опасения, что любая приверженность ускоренной либерализации торговли ударит по конкурентоспособности предприятий этой страны. Лондонская газета "Таймс" писала в то время: "Мы должны раз и навсегда смириться с тем, что времена невмешательства в экономику и неограничиваемого разделения труда остались в прошлом; что каждая страна, в том числе Великобритания, планирует и организует

производство с учетом общественных и военных потребностей; и что регулирование производства при помощи таких "торговых барьеров", как тарифы, квоты и субсидии, является необходимой и неотъемлемой частью ее политики".

Подписанный в конце концов в 1948 году Гаванский устав стал компромиссом между принципами экономического либерализма, особенно в отношении свободы торговли, и потребностями в автономии в вопросах национальной политики, в том числе в деле индустриализации и развития. В статье 2 Устава – его первой содержательной статье – конкретно отмечается, что "предотвращение безработицы или неполной занятости благодаря созданию и сохранению в каждой стране полезных возможностей для трудоустройства тех, кто способен и желает трудиться, а также крупному и стабильно растущему объему производства и платежеспособному спросу на товары и услуги является не только внутренним делом, но и необходимым условием достижения общей цели и решения задач... в том числе развития международной торговли, и, следовательно, благополучия всех стран".

Хотя Гаванский устав и не удовлетворял более амбициозные требования развивающихся стран, в нем, тем не менее, были учтены некоторые важные моменты. Так, несмотря на то, что

---

Гаванский устав стал компромиссом между принципами экономического либерализма, особенно в отношении свободы торговли, и потребностями в автономии в вопросах национальной политики, в том числе в деле индустриализации и развития.

---

тема импортных квот вызвала острые споры, такие квоты в конечном счете были установлены на целый ряд товаров, в том числе для защиты созданных в ходе войны отраслей, предприятий, занятых переработкой сырья, и новых, еще не вставших на ноги производств. Аналогично этому в него вошли положения, облегчающие заключение товарных соглашений для стабилизации цен на сырьевые товары. Важно то, что в Уставе

было имплицитно признано право на экспроприацию иностранных инвестиций принимающими странами при условии выплаты должной компенсации, а также их право распространять особые требования на любые иностранные инвестиции. Принимающим странам было разрешено также использовать "любые надлежащие защитные

меры" с тем, чтобы иностранные инвестиции не мешали им проводить самостоятельную политику, а также предоставлено право разрешать или не разрешать доступ будущим инвесторам (Graz, 2014).

Как бы то ни было, проект МТО приказал долго жить, поскольку перед лицом агрессивной критики со стороны деловых кругов в Соединенных Штатах администрация Трумэна утратила к нему интерес. По словам Граца (Graz, 2014), "не добившись широкого международного понимания необходимости достижения разумного баланса между рыночными правилами и государственным вмешательством, перед лицом американской торговой политики [МТО] была обречена". В условиях отсутствия ратификации конгрессом Соединенных Штатов другие страны также отказались от этой идеи. Один из первых разделов соглашения сохранился в форме Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), имеющего гораздо более узкий охват. Решающую роль в этом, по-видимому, сыграло ослабление альянса за "Новый курс" в условиях восстановления уверенности деловых кругов после окончания войны, а также переориентация на рост как на новый политический приоритет, позволивший отвлечь внимание от предыдущего упора на перераспределение. Это согласовывалось с усилением акцента на создании зарубежных рынков для продукции, в производстве которых американские компании обладали серьезными преимуществами, т.е. с традиционным взглядом Демократической партии на свободную торговлю, особенно в понимании представителей южных штатов страны (Katznelson, 2013)<sup>23</sup>.

В условиях ослабления угрозы послевоенной депрессии и начала периода беспрецедентного роста созданная в Бреттон-Вудсе институциональная рамочная система оказалась достаточно гибкой для того, чтобы гарантировать развитым странам достаточную свободу действий для достижения целей своей послевоенной экономической политики. Политика, в большей мере

ориентированная на стимулирование роста, в сочетании со стабильностью финансовой системы благоприятствовала возрождению торговли. Важнейший вклад в это внесли высокие темпы капиталообразования, а также активная промышленная политика, которую проводили в тот период очень многие страны (Eichengreen and Kenen, 1994).

Глобальная торговля в среднем росла быстрее глобального производства, и значительная часть ее приходилась на внутриотраслевые поставки между богатыми странами, особенно в Западной Европе<sup>24</sup>. В этом процессе построенный на многосторонних процедурах подход, который прежде помогал в обсуждении международной экономической проблематики, уступил свое место более технократической многосторонней модели, в рамках которой рутинные проблемы и незначительные изменения были оставлены экспертам из секретариатов различных международных организаций. Это же относится и к вопросам развития. Руководство Соединенных Штатов было по-прежнему готово использовать модель плана Маршалла (оказание помощи в реализации сформулированных на местном уровне национальных планов развития) для решения некоторых проблем развития, особенно в странах Восточной Азии, где сочетание крупных объемов помощи и широкого пространства для маневра в политике позволяло проводить более последовательную трансформацию экономических и социальных структур<sup>25</sup>. В то же время оставалось неясным, была ли многосторонняя архитектура достаточно гибкой для того, чтобы способствовать достижению новых целей и реализации новых замыслов развивающихся стран. В частности, высказывались сомнения в том, что она окажется пригодной для реализации повестки дня в области развития, исходящей из недостаточности сугубо рыночных стимулов для проведения структурных преобразований и из необходимости более активной роли государства, которое, тем не менее, в зависимости от национального контекста может функционировать по-разному.



## D. Нерешительные шаги в направлении инклюзивной многосторонности

Начало холодной войны в конце 1940-х годов возродило интерес Соединенных Штатов к международному развитию, подтверждением чему стало широко разрекламированное обещание Президента Трумэна в январе 1949 года оказать поддержку "недостаточно развитым регионам" в рамках борьбы с коммунизмом. В то же время в противоположность более широким горизонтам архитекторов Бреттон-Вудской системы сформулированная на основе четвертого пункта его инаугурационной речи программа была направлена главным образом на оказание крупномасштабной технической помощи с особым акцентом на передаче научных знаний и опыта. Многосторонние программы помощи развитию, также как и другие двухсторонние программы, эволюционировали в этом же направлении, что стало особенно заметным в период, когда европейские страны от восстановления стали переходить к более устойчивому экономическому росту. Вместе с переходом от масштабных задач проектирования и согласования нормативных и институциональных механизмов к повседневной работе это ознаменовало приход более технократической и прорыночной модели многосторонности<sup>26</sup>.

1950-е годы ознаменовались дальнейшим отходом от принципов инклюзивного международного развития.

В своей инаугурационной речи Трумэн обратил внимание на ключевую роль частных инвестиций в финансировании развития, отказавшись тем самым от прежней доктрины "большого инвестиционного толчка" с опорой на силы

государства, который должен был стать катализатором более ярко выраженных реформаторских процессов в формирующейся экономике Юга. В частности, желание Всемирного банка возродить сотрудничество с развивающимися странами уходило на второй план по сравнению со стремлением пресечь попытки Организации Объединенных Наций расширить свою роль в сфере финансирования развития (Mazower, 2012). Речь идет, в частности, о мощном противодействии развитых стран попыткам создать Специальный фонд Организации Объединенных Наций для экономического развития (СФООНЭР), который предоставлял бы долгосрочные займы развивающимся странам на льготных условиях. Предложение о создании такого фонда внес в 1949 году индийский экономист В.К.Р.В. Рао, оно было доработано экономистами Организации Объединенных Наций под руководством Ганса Зингера и с 1951 года

активно продвигалось Индией и другими развивающимися странами. Несколько лет спустя это предложение было официально вынесено на голосование, и, разделив Север и Юг, оно было принято Генеральной Ассамблеей с двукратным перевесом. Однако это решение в конечном счете было заблокировано, и окончательным компромиссом стало решение о создании Международной ассоциации развития (МАР) – "окна" Все-

мирного банка для более льготного кредитования. В то же время Организации Объединенных Наций было оставлено право финансировать гораздо менее амбициозные "предынвестиционные проекты" (Toye and Toye, 2004).

Сокращение разрыва между развитыми и недостаточно развитыми регионами отвечало интересам первых и требовало целенаправленного международного сотрудничества в рамках межгосударственных инвестиционных проектов.



С конца 1950-х годов условия кредитования МВФ, в особенности Латинской Америки, стали более традиционными: Фонд ужесточил требования к заемщикам, обязывая их сокращать государственные расходы, частично замораживать заработную плату и воздерживаться от субсидирования в целях борьбы с инфляцией (Felix, 1961). В конце концов ГАТТ поручило группе видных экономистов проанализировать подход учреждения к проблематике развития. В результате в 1958 году вышел доклад Хаберлера, в котором критиковались некоторые тарифные и нетарифные барьеры, возведенные богатыми странами, но отвергалась мысль о том, что структурные различия между развитыми и развивающимися странами требуют применения к ним разных норм (UNCTAD, 1964; Arndt, 1987). В то же время, противясь стремлению латиноамериканских стран укреплять региональные торговые связи, секретариат ГАТТ с пониманием относился к процессу создания Европейского экономического сообщества (ЕЭС).

К концу 1950-х годов углубление разрыва между амбициями растущего числа независимых развивающихся стран и нежеланием технократической многосторонней системы учитывать их требования превратилось в источник усиливающихся трений в мире, уже разделенном на Восток и Запад. На различных форумах высокого уровня развивающиеся страны стали указывать на недостатки и диспропорции в международной экономике, которые, по их мнению, мешали их усилиям, направленным на ускорение развития. По мере приближения числа членов Организации Объединенных Наций к сотне, "третий мир" стал быстро превращаться в главную движущую силу изменений на многостороннем уровне.

Одновременно с этим в 1940-х и 1950-х годах стали появляться заставляющие говорить о себе экономические исследования, авторы которых поддерживали идею индустриализации "отсталых районов" (Rosenstein-Rodan, 1944). В них содержалось углубленное аналитическое обоснование очевидных для многих политиков

(взаимодополняющих) связей между ростом промышленного производства, расширением рынков, техническим прогрессом и быстрым процессом капиталообразования. Теория "большого толчка" Розенштейна-Родана наряду с другими важными трудами – исследованием Хиршмана на тему несбалансированного роста, и трудом Калецкого и Гершенкрона, посвященным финансированию развития, – оказала глубокое влияние на теорию развития. Эти экономисты утверждали также, что сокращение разрыва между развитыми и недостаточно развитыми регионами отвечает интересам первых и требует целенаправленного международного сотрудничества в рамках масштабных межгосударственных инвестиционных проектов. Концепции сбалансированного и несбалансированного роста, растущей доходности, взаимосвязей, обучения в процессе практической работы и комплементарности производства и потребления, которые помогли становлению новой науки – экономики развития, – основывались на представлении о том, что промышленное развитие является самым надежным двигателем устойчивого и инклюзивного роста. Более того, в этих исследованиях было убедительно доказано, что задачу экономического развития нельзя

доверить лишь рыночным силам и что избежать западни низких доходов можно только при активном участии государства<sup>27</sup>.

Практические шаги, направленные на создание промышленного потенциала, также стали служить источником полезного опыта. Как отмечалось в разделе В выше, экономический кризис 1930-х годов нанес огромный ущерб экспортерам сырьевых товаров в силу исчезновения традиционных рынков и неблагоприятных изменений условий торговли, что привело к ухудшению состояния платежных балансов этих стран. В этих условиях, сопровождавшихся усилением протекционистских тенденций в развитых странах, некоторым развивающимся странам ничего не оставалось, как только поднять тарифы и переключиться на потребление отечественных субститутов. Последующие экономические преобразования стали не только продуктом продуманных стратегических усилий, но и следствием спонтанной

---

**Задачу экономического развития нельзя было доверить лишь рыночным силам; считалось, что избежать западни низких доходов можно только при активном участии государства.**

---

дов нанес огромный ущерб экспортерам сырьевых товаров в силу исчезновения традиционных рынков и неблагоприятных изменений условий торговли, что привело к ухудшению состояния платежных балансов этих стран. В этих условиях, сопровождавшихся усилением протекционистских тенденций в развитых странах, некоторым развивающимся странам ничего не оставалось, как только поднять тарифы и переключиться на потребление отечественных субститутов. Последующие экономические преобразования стали не только продуктом продуманных стратегических усилий, но и следствием спонтанной

реакции на внешние потрясения. Однако к концу 1940-х годов этот опыт стал привлекать внимание аналитиков как в развивающихся регионах, так и за их пределами, а также в недавно созданных многосторонних учреждениях, занимающихся проблемами развития.

Это внимание вылилось в исследования, часть из которых была проведена в учреждениях системы Организации Объединенных Наций и которые были посвящены, в частности, изучению условий торговли развивающихся стран (Toye and Toye, 2004). Однако главной темой последующих дискуссий, посвященных политике в области развития, стала "импортозамещающая индустриализация". Хотя такая стратегия отчасти стала реакцией на модель развития, которую страны были вынуждены взять на вооружение после потрясений начала 1930-х годов, а также на требования экономики военного времени в конце 1930-х годов, она позволила более системно подойти к проведению политики структурных преобразований и диверсификации экономики.

Самой видной фигурой, увязавшей дискуссию 1930-х годов с новыми озабоченностями развивающихся стран, которые стали возникать у них в конце 1950-х годов, стал аргентинский экономист Рауль Пребиш. Его работа в Центральном банке Аргентины и над формулированием плана экономического восстановления для этой страны потребовала использования новых макроэкономических подходов и анализа асимметрий в глобальной торговой системе<sup>28</sup>. В этом ему помог опыт работы в Экономической комиссии для Латинской Америки (ЭКЛА), одном из новых региональных органов, созданных в системе Организации Объединенных Наций наряду с экономическими комиссиями для Европы и Азии в обстановке ослабления интереса в мире к проблематике развития в связи с отказом от интернационализации "Нового курса" и медленной агонией МТО. В определенном смысле именно эти региональные органы приняли эстафету обсуждения темы развития, которая так и не смогла завоевать внимание творцов многосторонней системы, и в первую очередь задач политики, встающих в связи с диверсификацией экономики и процессом индустриализации (Berthelot, 2004).

Индустриализацию в рамках стратегии импортозамещения (ИСИ) часто упрощенно

изображают как неудавшуюся стратегию развития с опорой на собственные силы. На самом деле по сравнению с периодом с конца Второй мировой войны до начала 1970-х годов, когда ИСИ была очень популярной, темпы роста промышленного производства никогда, ни до, ни после, не были столь высокими (Bénétrix et al., 2012). Более того, эта политика позволила ряду развивающихся стран серьезно диверсифицировать свою экономику. На практике ИСИ включала в себя широкий спектр стратегий и мер политики, и страны, добившиеся наибольших успехов на этом пути, одновременно активно наращивали свой экспорт. В то же время к концу 1950-х годов экономистам в разных развивающихся регионах стало понятно, что подобные стратегии имеют свои пределы, в первую очередь поскольку они не обеспечивают сбалансированного развития, сохраняя сильную зависимость стран от импорта товаров первой необходимости, который удается финансировать только за счет наращивания экспорта. Помимо этого, ширилось понимание того, что чрезмерное или продолжительное применение протекционистских мер таит в себе угрозу и что низкий спрос и недостаточный объем производственных инвестиций ставят преграды для проведения индустриализации с опорой на государственный сектор (Osampo, 2014; Toye and Toye, 2004).

Все это создавало предпосылки для возвращения развивающихся стран к активному участию в многосторонней системе благодаря усилению акцента на поощрении экспорта продукции обрабатывающей промышленности в рамках региональных торговых механизмов и распространению благоприятного режима на экспорт такой продукции на растущих рынках развитых стран. Однако, во многом как и в 1940-х годах, правила торговой системы, которые к этому моменту опирались на более чем десятилетний опыт применения ГАТТ, рассматривались как препятствие из-за нежелания их авторов учесть в них интересы развивающихся стран. При этом, как бы странно это не выглядело, они были по-прежнему готовы делать исключения для развитых стран, предоставляя им достаточное пространство для маневра в политике (Dosman, 2008).

В 1962 году 36 развивающихся стран из всех регионов планеты организовали в Каире конференцию для обсуждения экономических вызовов,

стоявших перед развивающимися странами, в том числе в международной торговле. Конференция завершилась призывом созвать конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию<sup>29</sup>. Впоследствии этот призыв встретил поддержку Генеральной Ассамблеи. Первая сессия ЮНКТАД, которую возглавил Рауль Пребиш, состоялась в 1964 году, и на ней поднимались некоторые важнейшие вопросы, которые в последующие десятилетия приобрели особую актуальность для развивающихся стран, в том числе вопросы о том, как компенсировать ухудшение условий торговли экспортеров сырья в рамках товарных соглашений или механизмов компенсационного финансирования; как мобилизовать необходимое для развития финансирование; и как создать условия для осуществления развивающимися странами стратегии устойчивого развития с опорой на экспорт, в том числе продукции обрабатывающей промышленности на рынки развитых стран. В своем докладе Конференции Пребиш коснулся всех этих вопросов, опираясь на три основные исходные посылки: необходимо проводить индустриализацию, бороться с внешними диспропорциями и порождающими их силами, а также по-разному относиться к странам, имеющим разную структуру экономики (UNCTAD, 1964).

Исходя из этого, Пребиш вновь обратил внимание на ограниченную применимость к развивающимся странам принципов ГАТТ, "в основе которых лежит абстрактное понятие экономической однородности, за которым кроются серьезные структурные различия между промышленными центрами и периферийными странами со всеми вытекающими отсюда важными последствиями" (UNCTAD, 1964: 6). В то же время он подчеркнул также тесную взаимозависимость между торговлей и финансами в деле воссоздания сбалансированной повестки дня международного сотрудничества. В своем докладе Конференции

он коснулся взаимосвязанных проблем нехватки сбережений и иностранной валюты и их влияния на целевые темпы роста во многих развивающихся странах. Исходя из установленного незадолго до этого целевого показателя роста на уровне 5% в год и темпов роста населения, составлявших 2,5%, экономисты ЮНКТАД утверждали, что норма инвестиций и норма сбережений в развивающихся странах должны намного превышать те показатели, которых удалось достичь большинству из них. Более того, по их мнению, пятипроцентные темпы роста невозможно было поддерживать без роста

импорта (главным образом инвестиционных товаров) в развивающиеся страны на уровне 6%. При сохранении прогнозируемых темпов роста экспорта из развивающихся стран на уровне 4% в год дефицит в торговле к 1970 году, по оценкам, должен был достичь примерно 20 млрд. долларов. Не найдя ресурсы на покрытие этого дефицита, невозможно было поддерживать желаемый рост. Это означало, что от развивающихся стран потребуются решительные политические усилия как дома, так и на международной арене для устранения преград на пути более устойчивого и инклюзивного роста.

Создание ЮНКТАД как постоянно действующего органа по окончании первой конференции заложило фундамент для разработки более инклюзивной повестки дня в области торговли и развития. Цель заключалась в том, чтобы от "негативных" мер политики, направленных попросту на устранение торговых барьеров, перейти к более "позитивной" повестке дня, предусматривающей содействие торговле развивающихся стран благодаря принятию мер для стабилизации и увеличения доходов экспортеров сырья (в том числе в рамках механизма компенсационного финансирования в случае ухудшения условий торговли), мобилизацию более надежных ресурсов для производственных инвестиций и расширение пространства для маневра в политике, с тем чтобы стимулировать экспорт

---

К началу 1960-х годов правила торговой системы стали рассматриваться как препятствия из-за нежелания их авторов учесть в них интересы развивающихся стран.

---



---

Создание ЮНКТАД как постоянно действующего органа заложило фундамент для разработки более инклюзивной повестки дня в области торговли и развития.

---

продукции обрабатывающей промышленности из развивающихся стран и их структурные преобразования в целом. В течение десяти лет после этой конференции ЮНКТАД занималась претворением в жизнь этой повестки дня, предлагая дополнительное финансирование, совершенствуя механизмы генерирования международной ликвидности, содействуя заключению товарных соглашений и пропагандируя необходимость предоставления тарифных преференций, увеличения потоков официальной помощи в целях развития (ОПР) и ослабления долгового бремени (Тоуе, 2014).

Несмотря на эти усилия и тот факт, что в ходе международных совещаний и дискуссий тема развития зазвучала с новой силой, институциональные и другие механизмы, от которых зависело функционирование мировых рынков, не претерпели серьезных изменений. С конца 1960-х годов по мере усиления экономических проблем как внутри развитых стран, так и в отношениях между ними, а также их распространения по всей мировой экономике призыв к формированию нового международного экономического порядка (напоминавший призыв Группы 77 к формированию "нового и справедливого мирового экономического порядка" на первой сессии ЮНКТАД) стал звучать все громче и громче. Растущее давление на Бреттон-Вудскую систему, скачки цен на нефть и их стагфляционное влияние на развитые страны давали развивающимся странам дополнительные основания требовать создания более инклюзивной многосторонней системы. На специальной сессии Организации Объединенных Наций в 1974 году был дан старт переговорам по Новому международному экономическому порядку (НМЭП). Эта инициатива, направленная на то, чтобы устранить международные препятствия для роста развивающихся стран, имела много общего с прежними усилиями сторонников интернационализации "Нового курса" и с реформаторскими предложениями ЮНКТАД<sup>30</sup>. При этом политический контекст того времени благоприятствовал расширению повестки дня за счет включения в нее таких тем, как регулирование деятельности транснациональных корпораций (ТНК), надзор за ними и возможность, при необходимости, их национализации (Helleiner, 2014), содействие расширению экономического сотрудничества между развивающимися странами и, конкретно,

темы самостоятельности в вопросах политики. Как отмечалось в предыдущем разделе, многие меры, рассматривавшиеся в процессе обсуждения НМЭП, уже предлагались в ходе дискуссий 1930-х и 1940-х годов.

В тот период переговоры по НМЭП рассматривались как еще один серьезный вызов для экономического порядка, созданного в рамках Бреттон-Вудской системы, которая уже была ослаблена отказом от режима свободного обмена долларом на золото и системы фиксированных обменных курсов в 1971 году. Однако геополитическая и мировая экономическая ситуация благоприятствовала выдвижению новых требований очень недолго. Очень скоро эти требования натолкнулись на более автаркическую политику развитых стран и их "усталость от оказания помощи". Более того, по мере сокращения прибылей американских и европейских компаний у себя дома они стали требовать от правительств своих стран более активной поддержки в поиске новых возможностей для их получения за рубежом. Кроме того, с возобновлением роста в некоторых развивающихся странах на международном уровне стали закрывать глаза на присущие им общие структурные диспропорции в условиях, когда усиление экономических разногласий между странами Юга стало разрушать их политическую солидарность, основанную на общности их повесток дня (Arndt, 1987).

На деле в конце 1970-х годов международные экономические отношения приобрели совсем не такой характер, на какой рассчитывали сторонники НМЭП: в политике развитых стран наметился отказ от послевоенного "кейнсианского" консенсуса. Первоначальной реакцией директивных органов этих стран на разрушение Бреттон-Вудской системы, два скачка нефтяных цен, усиление требований трудящихся, утрату контроля над инфляцией и, в определенной мере, над дефицитом государственного бюджета стал ряд корректировочных мер, направленных на обуздание угрозы "стагфляции" (Bruno and Sachs, 1985). Однако в дальнейшем корни неблагоприятной социально-политической ситуации правительства и деловые круги стали все чаще усматривать в несовершенстве механизмов перераспределения и неупорядоченности денежно-кредитного обращения. Урезание в этих условиях программ социального обеспечения,



жесткий контроль за денежной массой, либерализация финансовых потоков и использование безработицы в качестве инструмента корректировки выкристаллизовались в альтернативную политическую парадигму. Смысл этой парадигмы заключался в том, чтобы при распределении дохода вновь перенести акцент на прибыль, освободив для этого экономику от присутствия

государства и отказавшись от послевоенного политического и социального компромисса (Mazower, 1998). Демонстрация Президентом Рейганом своего полного несогласия с выводами доклада Комиссии Брандта на встрече в Канкуне в 1981 году фактически положила конец диалогу между Севером и Югом, а вместе с ним и теплым надеждам на НМЭП (Toye and Toye, 2004).

---

## **Е. Прибыли и политика: угрозы глобализации, или к чему ведет забвение истории**

---

Как отмечалось в предыдущем разделе, слабость послевоенной модели роста, сформировавшейся в конце 1960-х годов, проявилась в попытках изменить характер распределения дохода, энергетических кризисах, инфляционном давлении и проблемах платежного баланса. В конечном счете все это привело к краху Бреттон-Вудской системы в начале 1970-х годов и к целой серии стратегических мер и реформ в развитых странах, которые в итоге стало принято связывать с приходом эры глобализации, движимой финансовыми силами (UNCTAD, 2011).

Эта эра ознаменовала собой и совершенно иной подход к международным экономическим отношениям, в корне отличающийся от того, который лег в основу послевоенного консенсуса. Сформировавшаяся после 1945 года международная система неминуемо стала компромиссом в первую очередь между развитыми странами, имевшими общую историю и схожий уровень экономического развития. В основу ее легло общее представление о том, чего необходимо избегать, а именно разброда и потрясений 1930-х годов, и ее характерной особенностью стало в целом терпимое отношение к самым разным мерам национальной политики (и необходимому для этого пространству для маневра), если только они не угрожали причинить вред экономике других членов системы. Последующая эволюция

системы, к которой стали присоединяться страны с самыми разными уровнями развития, оказалась гораздо менее гладкой и слаженной.

Новые многосторонние соглашения опирались на широкий политический консенсус, исходивший из первоочередной важности обеспечения роста и занятости. Высокая норма инвестиций считалась ключом к достижению этих целей, требующих также принятия ряда макроэкономических мер и мер структурной политики. Эти меры включали в себя эффективное регулирование финансов и проведение активной промышленной политики, без чего, как представлялось, трудно было направить прибыли на развитие производительной деятельности. С этими посылами были согласны как на Севере, так и на Юге. Считалось также, что проблемы, с которыми сталкивалось большинство развивающихся стран, стремившихся интегрироваться в глобальную экономику, лучше всего решать, предоставляя им отдельные изъятия из правил, по сути согласованных богатейшими странами в собственных интересах. Однако в отличие от щедрого плана Маршалла, который помог европейским странам быстро восстановиться после войны, ресурсы, необходимые для эффективного решения глубинных структурных проблем, стоявших перед большинством развивающихся стран, так и не были найдены.



Первоначально считалось, что крах Бреттон-Вудской системы и переход на плавающие обменные курсы повышают гибкость международного сотрудничества в денежно-кредитной сфере, давая директивным органам развитых стран больше свободы для принятия самостоятельных политических решений. Бри-танский экономист Фред Хирш приветствовал этот шаг, выразив надежду на то, что "контролируемая дезинтеграция мировой экономики" даст большую свободу действий для борьбы с различными проблемами, которые вызывает в мире экономическая стагфляция. Однако более реальная альтернатива, по мнению Председателя центрального банка Соединенных Штатов Пола Уолкера, заключалась в продолжении рыночной интеграции в условиях многополярного мира в несколько иной форме. Предложение Уолкера заключалось в том, чтобы встроить в систему гибких обменных курсов более неформальные механизмы координации действий центральных банков и дать в распоряжение МВФ инструменты контроля за тем, чтобы страны проводили "правильную" политику у себя дома. При этом он умолчал о том, что в случае реализации его предложения "роль хранителей мировых денег на международной арене в будущем возрастет, а национальных законодательных органов и избирателей – снизится" (Mazower, 2012: 317).

Международная торговая-финансовая система, сформировавшаяся после долгового кризиса начала 1980-х годов, отошла от рабочих принципов послевоенной системы. Более того, при новых механизмах и инструментах политики развивающиеся страны для корректировки своих внешнеэкономических диспропорций практически всегда вынуждены прибегать к сокращению внутренних расходов. МВФ, отказавшийся от цели поддержания стабильных обменных курсов в условиях упорядоченной международной финансовой системы, вместо этого стал активно поощрять распространение "открытой и либеральной системы движения капиталов" (Camdessus, 1997: 4). Объем международных финансовых потоков вернулся к тому уровню, который вызывал нестабильность в межвоенный период. Результатом

этого стали дестабилизация и искажение обменных курсов, приводящие к внезапному нарушению сложившегося характера международной конкурентоспособности. В отличие от первых лет своего существования МВФ переориентировал свой кредитный портфель в основном на развивающиеся страны, стирая различия между краткосрочными потребностями устойчивой финансовой системы в ликвидных средствах и долгосрочными потребностями финансирования развития менее богатых стран<sup>31</sup>. Всемирный банк также отошел от финансирования долгосрочных инфраструктурных проектов и сегодня занимается в основном кредитованием "структурных реформ" и программ борьбы с нищетой.

Управление международной торговлей эволюционировало в сторону одноуровневой системы прав и обязательств, в которой от развивающихся стран, как правило, ожидают соблюдения обязательств, близких к обязательствам развитых стран. Развивающимся странам удалось сохранить определенную свободу действий (об этом говорится в последующих главах) в рамках системы, пользуясь при этом предсказуемостью ее правил. При этом ослабло понимание того, что создание рабочих мест и структурная диверсификация должны стать главным мерилом успеха во все более свободной торговой системе. Поскольку задачи обеспечения экономиче-

сского роста и полной занятости уступили место либерализации торговли, меркантилистская повестка дня вернулась к жизни, не в последнюю очередь в развитых странах. Целый ряд представляющих интерес для развивающихся стран вопросов, связанных, в частности, с изменением их условий торговли, передачей технологии, нетарифными барьерами и

ограничительной деловой практикой, оказались в самом конце повестки дня международных переговоров или исчезли из нее совсем (UNCTAD, 2011). Торговые соглашения, особенно на региональном и двустороннем уровнях, все чаще затрагивают те сферы политики, которые раньше считались национальной прерогативой. В национальной и глобальной экономической

---

Поскольку задачи обеспечения экономического роста и полной занятости уступили место либерализации торговли, меркантилистская повестка дня вернулась к жизни, не в последнюю очередь в развитых странах.

---

политике постепенно начинает доминировать агрессивная повестка "глубокой" интеграции, предусматривающая, в частности, устранение барьеров для торговли и потоков капитала и расширения пространства, в котором корпорации могли бы получать прибыль благодаря приватизации, дерегулированию и повышению гибкости рынков труда.

Таким образом, крах Бреттон-Вудской системы открыл дорогу для глобального господства финансовых рынков. Прежний компромисс между частными прибылями и национальной политикой, который был определяющим в многосторонней системе первых двух послевоенных десятилетий, в 1980-х годах был признан утратившим актуальность. На смену пришел новый международный финансово-экономический порядок, основанный на непоколебимой умозрительной вере в изначальную эффективность и стабильность рынков и открывший при этом новые возможности для получения прибыли все менее регулируемому финансовому сектору. Вместо пространства для маневра в политике, которое предоставляла странам с разной историей, условиями и институциональными структурами Бреттон-Вудская система, им была предложена "универсальная" повестка дня так называемой "разумной экономической политики", сильно напоминая политическую повестку дня 1920-х годов (Temin, 2010, Blyth, 2013). Как и тогда, в основе данной повестки дня лежала вера в изначальную эффективность и устойчивость рыночных сил и, сверх всего, в необходимость быстрого дерегулирования финансового сектора.

Активное дерегулирование финансового сектора в развитых странах наряду с отменой контроля за трансграничными финансовыми операциями, приведшей к резкому росту потоков капитала, ознаменовали полный отход от принципов послевоенной международной политики. Быстрое укрепление финансовых кругов нарушило систему сдержек и противовесов, которые прежде помогали направлять рыночные силы в русло созидательной и продуктивной деятельности, столь

необходимой для долгосрочного роста. Вместо этого банки, предприятия и домашние хозяйства стали руководствоваться краткосрочными интересами, временами демонстрируя деструктивные формы поведения. Идеологической основой всего этого стала гипотеза эффективного рынка, оправдывающая невмешательство в его функционирование вне зависимости от экономической ситуации и стоящих проблем.

В ряде случаев насаждению такого подхода способствовали политические требования, выдвигаемые МВФ при кредитовании развивающихся стран, однако на деле он оказался гораздо более популярным, охватив и страны, которые не нуждались в поддержке МВФ. Таким образом, первоначальная роль МВФ как гаранта международной финансовой стабильности уступила место поощрению "финансиализации", определяемой как усиление влияния финансовых рынков, финансовых мотивов, финансовых учреждений и финансовых элит на функционирование экономики и управляющих ею институтов как на национальном, так и на международном уровнях (Epstein, 2006). В условиях ослабления роли противовеса – государственного сектора – все новые и новые сферы общественной жизни стали превращаться в потенциальный источник прибыли (Sandel, 2010). Следует отметить, что "универсальный" подход в определенном смысле стал возвратом к политике, господствовавшей в развитых странах в 1920-х годах, и, как и тогда, он постепенно ослаблял способность государств проводить самостоятельную политику (Temin, 2010).

Вместо пространства для маневра в политике, которое предоставляла странам с разной историей, условиями и институциональными структурами Бреттон-Вудская система, им была предложена "универсальная" повестка дня.

Как отмечалось в разделе выше, "возвращение к нормальной жизни" в 1920-х годах привело к дестабилизации мировой экономики, кризису и депрессии; а задачи послевоенного восстановления требовали переориентации политики как на национальном, так и на международном уровнях.

Ускорение процесса "финансиализации" после краха Бреттон-Вудской системы совпало с периодом обострения диспропорций, нестабильности и неравенства. Как подробно говорилось в предыдущих выпусках *Доклада о торговле и развитии*, первыми с этими проблемами нередко

сталкивались развивающиеся страны. В то же время самые разрушительные последствия финансовой модели, сочетающей в себе неравномерный рост спроса, накопление долга и нестабильные потоки капитала, испытали на себе развитые страны, когда нерешенные проблемы субстандартных кредитов в Соединенных Штатах, в сочетании с крахом инвестиционного банка "Леман бразерс" привели в сентябре 2008 года к остановке функционирования рынков кредитования и кризису на фондовом рынке. В обстановке распространения проблем и паники на рынке одни ведущие финансовые учреждения стали объявлять себя банкротами, а другие – искать помощи у государства.

Выработанные в Бреттон-Вудсе многосторонние механизмы не предусматривали какой-либо глобальный режим регулирования потоков капитала, поскольку предполагалось, что сама международная система в широком смысле будет ограничивать мобильность капитала. Несмотря на растущее значение потоков частного капитала, не был такой режим регулирования создан и после того, как эти механизмы прекратили свое существование. И даже тяжелейшие экономические и политические последствия последнего финансового кризиса не стали основанием для его создания. Это говорит о существовании более серьезного недостатка в глобальной системе управления. Свою пятнадцатую годовщину готовится отметить Дохинский раунд, который, несмотря на позитивные подвижки на Балийской конференции министров в 2013 году, особо не демонстрирует признаков близящегося завершения. После провала попыток добиться всеобъемлющей договоренности в Копенгагене застопорился прогресс в сокращении выбросов парниковых газов. Наконец, достижение к 2015 году Целей развития тысячелетия, которое представлялось непростой задачей еще до последнего кризиса, сегодня выглядит все более и более маловероятным. Очень показательным является тот факт, что даже небольшой доли от ресурсов, пошедших на спасение системообразующих финансовых институтов, которым, как утверждалось, "нельзя было дать рухнуть", и в

лучшие для экономики времена никак не удалось найти на цели социально-экономического развития, укрепления инфраструктуры и системы социального обеспечения или решения природоохранных задач.

Обращая внимание на "трилемму" выбора в политике в период глобализации, Дэни Родрик (Dani Rodrik, 2002: 2) утверждал, что "глубокая экономическая интеграция недостижима в условиях, когда национальные государства и демократические политические институты продолжают играть важную роль". Даже если согласиться с этим утверждением, можно возразить, что по-прежнему существуют возможности выработать международные соглашения, которые поощряли бы активизацию трансграничной хозяйственной деятельности в целом (в том числе движение товаров, услуг и людей), не принося в

жертву самостоятельность в политике, которая позволяет национальным государствам гибко реагировать на вызовы развития и социальные потребности своих граждан. Действительно, опыт быстрорастущих и "глобализирующихся" стран Восточной Азии, а также примеры более разнообразной и инклюзивной политики, проводимой

рядом стран Латинской Америки и отдельными странами Африки в последнее десятилетие, свидетельствуют о том, что успешная внешнеэкономическая интеграция может принимать самые разные формы и не обязательно должна ассоциироваться со стандартным набором инструментов политики. Важнейшей особенностью этих более инклюзивных стратегий роста является приоритетное внимание к нуждам и правам государств и граждан, а не акцент на получении прибылей.

В этих условиях необходимо изучить, в какой степени пространство для маневра в политике в эпоху движимой финансами глобализации определяется теми или иными силами. В последующих главах Доклада данный вопрос рассматривается под разными углами зрения применительно к таким областям, как торговля, потоки капитала и макроэкономическая политика. Это, в свою очередь, помогает проанализировать элементы новой стратегии развития, необхо-

---

Ускорение процесса "финансиализации" после краха Бреттон-Вудской системы совпало с периодом обострения диспропорций, нестабильности и неравенства.

---

димой для того, чтобы вдохнуть новую жизнь в многостороннюю систему, которая должна стать

более инклюзивной и способной решать проблемы современности. ■

## Примечания

- 1 См. Mazower (2012: 202) со ссылкой на Гилберта Мюррэя из Оксфордского университета, который, являясь одним из первых сторонников создания Лиги Наций, внес вклад в ее основание и принимал участие в ее работе как делегат от Южной Африки.
- 2 Самыми известными в этом смысле являются слова Кейнса, который в своем труде "Общая теория занятости, процента и денег" (глава 24) призвал к "эвтаназии рантье". В не менее резких выражениях Президент Рузвельт сравнивал финансистов Уолл-стрит то с экономическими роялистами, то с нашествием саранчи, настаивая на том, чтобы общественные ценности ставились выше денежной прибыли. Министр финансов Соединенных Штатов Генри Моргентау в своем заключительном выступлении на Бреттон-Вудской конференции выразился столь же ясно, заявив, что "предложенное на Бреттон-Вудской конференции учреждение действительно ограничит тот контроль, который некоторые частные банкиры имели в прошлом над международными финансами" (Morgenthau, 1945), и его настойчивое желание разместить это учреждение не в Нью-Йорке, а в Вашингтоне было вызвано желанием расположить его поближе к демократическим политическим институтам и подальше от влияния банкиров с Уолл-стрит.
- 3 Рост цен во время и сразу же после войны не мог не означать того, что к 1920 году специфические пошлины утратили свою эффективность как инструмент протекционизма, причем ситуация сильно не изменилась и с наступлением в мире периода ценовой дефляции 1920–1921 годов. Анализ торговой политики в межвоенные годы см. Gordon, 1941; Vairoch, 1995, chap. 1; и James, 2001, chap. 3. О связи между торговой политикой и экономическим ростом см. Vairoch, 1995.
- 4 Исключение составляли миграционные потоки, поскольку по сравнению с периодом до 1914 года масштабы иммиграции резко сократились (см. James, 2001, chap. 4).
- 5 Такая ограничительная денежно-кредитная и финансово-бюджетная политика 1920-х годов, ставшая следствием критикованного Кейнсом "казначейского подхода", обосновывалась политической доктриной, согласно которой правительство не обладает возможностями улучшить состояние экономики. Дискуссию между Кейнсом и Казначейством см. Clarke, 1988.
- 6 Этот цикл стал циклом краткосрочных потоков капитала из Соединенных штатов и обратно в эту страну. Джеймс (James, 2001, 30–31) описывает формирование порочного замкнутого круга следующим образом: "Фискальный и финансовый кризисы усиливали друг друга: бюджетные трудности вели к бегству капитала, а отток капитала ослаблял банки и порождал потенциальное или реальное фискальное бремя. Таким образом, проблемы банков вели к бюджетным проблемам, поскольку расходы на выкуп неблагонадежных банков ложились бременем на бюджет. В то же время инвесторы, как зарубежные, так и отечественные, воспринимали бюджетные трудности как свидетельство того, что возможности правительства оказать реальную поддержку банкам небеспредельны, считая, что настало время уходить с рынка".
- 7 Кинделбергер (Kindelberger, 1986: 11) определяет экономического гегемона как "страну, которая в рамках определенной системы правил, которые привились в ней, готова осознанно или неосознанно устанавливать стандарты поведения для других стран и добиваться их соблюдения, и в частности нести на своих плечах непропорциональное бремя обеспечения функционирования системы и поддерживать ее в трудные времена, покупая избыточное сырье, обеспечивая поток инвестиционного капитала и принимая ее долговые обязательства". В своем анализе межвоенного периода Кинделбергер исходит из того, что после Первой мировой войны Соединенное Королевство больше не могло играть роль экономического гегемона, а Соединенные Штаты до середины 1930-х годов не стремились к этому.
- 8 В Соединенных Штатах такие варианты и компромиссы в политике были основаны главным образом на "приверженности свободным рынкам,



- сводящей роль правительства к защите и обеспечению исполнения контрактов; применению антitrustовского законодательства, призванного поддерживать реальную рыночную конкуренцию; и разработке руководящих принципов политики, которую Президент Гувер именовал "ассоциационализмом" и которая предусматривала использование федерального правительства для сбора и распространения информации среди компаний и экономических лидеров, с тем чтобы они не боялись, что недостаток информации приведет к невыполнению рынком своих функций" (Katznelson, 2013: 234).
- 9 О формировании альянса в поддержку "Нового курса" см. Badger, 1989 и 2008; и Katznelson, 2013.
  - 10 "Цитируя" Дональда Рихберга, главного консультанта Администрации национального восстановления Соединенных Штатов (см. Katznelson, 2013: 237). Опубликованная в августе 1941 года Атлантическая хартия стала одной из первых попыток изложить некоторые цели и принципы союзников для послевоенного мира. Она стала результатом дискуссий между Соединенными Штатами и Соединенным Королевством по поводу финансирования военных расходов последнего. Из восьми пунктов, сформулированных в ходе англо-американских дискуссий, три касались следующих экономических вопросов: снижения торговых барьеров, необходимости глобального экономического сотрудничества в интересах обеспечения благополучия общества и построения мира, не знающего страха и нужды (см. Mazower, 2012: 194–200). Дискуссия помогла определить и сферы возможного соперничества, главной из которых стала международная торговля.
  - 11 Краткий анализ этих проблем см. Oliver, 1975, chap. I; и Dam, 1982, chap. III.
  - 12 Под "ассоциированными нациями" понимались государства, которые разорвали дипломатические отношения с державами "оси", но не присоединились к Объединенным Нациям.
  - 13 См. также Helleiner, 2014: 117–132.
  - 14 Первая миссия на Кубу под руководством Декстера Уайта состоялась во второй половине 1939 года, хотя неформальные дискуссии с кубинскими, парагвайскими и бразильскими должностными лицами имели место и раньше. В 1943 году аналогичные миссии были организованы в Гондурас и в Парагвай (миссия в Парагвай проходила под руководством бельгийского экономиста Роберта Триффина, а последующая, в 1944 году, при участии Рауля Пребиша, вынужденного покинуть свой пост в Центральном банке Аргентины после военного переворота). Впоследствии аналогичные миссии были организованы в Коста-Рике, Боливии, Доминиканской Республике (также с участием Пребиша), Гватемале и Эквадоре (также проходила под руководством Триффина, который к тому времени работал в Международном валютном фонде) (Helleiner, 2014). Цель всех этих миссий состояла в том, чтобы помочь национальным директивным органам привести денежно-кредитную политику в соответствие с внутренними потребностями их стран.
  - 15 На конференцию были приглашены и в ней приняли участие все страны Латинской Америки, за исключением Аргентины. В числе других участников на конференции присутствовали представители четырех африканских стран (Египет, Либерия, Эфиопия и Южная Африка) и пять делегаций из Азии (Индия, Ирак, Иран, Китай и Филиппины). Были представлены и четыре страны Восточной Европы (Греция, Польша, Чехословакия и Югославия) – региона, экономические проблемы которого, как считали в тот период многие (в том числе его представители), были схожи с проблемами других бедных регионов. Эти регионы были представлены в общей сложности 32 делегациями, насчитывавшими 173 человека, по сравнению со 140 делегатами от остальных 12 стран (Австралия, Бельгия, Исландия, Люксембург, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Союз Советских Социалистических Республик и Франция) (Schuler and Rosenberg, 2012, appendix A).
  - 16 Численное превосходство латиноамериканских стран на Бреттон-Вудской конференции вызывало особую озабоченность делегации Соединенного Королевства. Точку зрения Кейса и более общую позицию Великобритании по проблемам развития в преддверии и во время Бреттон-Вудской конференции см. Helleiner, 2014, chap. 8.
  - 17 Одной из первых встала дилемма, как примирить между собой имеющиеся в арсенале Банка средства и цели, поскольку его капитал должен был формироваться теми же самыми странами, восстановлению и развитию которых он должен был оказывать поддержку. Эту дилемму удалось решить в рамках соглашения, согласно которому каждое государство-член оплачивало лишь 20% своей части уставного капитала Банка. Остальную часть Банк мог истребовать по мере исчерпания его ресурсов (оплаченный уставной капитал плюс резервы), необходимых для погашения обязательств перед международными рынками по занятым на них средствам. В последующие десятилетия такая гарантия со стороны акционеров сильно помогала Банку привлекать средства на очень выгодных условиях, что приносило дополнительный элемент субси-



- дирования в предоставляемые им кредиты, снижая стоимость кредитных ресурсов для заемщиков.
- 18 См. Helleiner 2014a, chaps.1–3. Эта логика четко прослеживается в заключительной речи Моргентау в Бреттон-Вудсе. Он утверждал, что "долгосрочное финансирование должно предоставляться и для создания эффективной промышленности и увеличения промышленного и сельскохозяйственного производства в странах, чей экономический потенциал еще не получил достаточного развития. Для всех нас крайне важно, чтобы эти страны играли полноценную роль в глобальном товарообмене. Для того чтобы покупать и потреблять, они должны иметь возможность производить и продавать. Для удовлетворения этой потребности и создается Международный банк реконструкции и развития". О значении опыта Администрации долины Теннесси с точки зрения "Нового курса", см. Badger, 2008, chap. 5; и Bateman et al., 2009.
- 19 См: Black, 1991: 35; Gold, 1988; Bordo and Schwartz, 2001.
- 20 Еще Уайт, столкнувшись с мощным противодействием со стороны финансовых кругов, был вынужден отказаться от обсуждения в Бреттон-Вудсе идеи обязательного международного сотрудничества в деле контроля за движением капитала, согласившись на формулировку, просто допускающую такое сотрудничество между странами.
- 21 Значение благоприятных торговых условий для обеспечения быстрого роста и полной занятости нашло отражение в целях МВФ: "Содействовать расширению и сбалансированному росту международной торговли и за счет этого благоприятствовать достижению и поддержанию высокого уровня занятости и реальных доходов, а также развитию производительных ресурсов всех государств-членов в качестве первоочередных задач экономической политики".
- 22 В Бреттон-Вудсе тот же колумбийский делегат, Карлос Рестрепо, настаивал на том, что торговые соглашения должны "обеспечивать необходимую защиту формирующихся в новых странах отраслей на начальных этапах промышленного развития" (цитата из Helleiner, 2014: 170). Подготовительный комитет конференции впервые собрался в Лондоне в октябре 1946 года для обсуждения устава международной торговой организации, уже выносившегося на рассмотрение в ходе кредитных переговоров между Соединенными Штатами и Соединенным Королевством. После Бреттон-Вудса в повестке дня комитета на первом месте стояли вопросы полной занятости и стабильности мирового спроса, однако австралийская делегация при поддержке Бразилии, Индии, Китая, Ливана и Чили настаивала и на обсуждении темы индустриализации.
- 23 Трения по торговым вопросам в администрации Рузвельта проявились еще на Всемирной экономической конференции в Лондоне в 1933 году (см. Kindleberger, 1986). В 1934 году сторонники свободной и недискриминационной торговли под руководством Корделла Халла успешно провели закон о "Взаимных торговых соглашениях", который заметно расширил полномочия Президента на двухсторонних переговорах по тарифам. С 1934 по 1940 годы было заключено примерно 21 соглашение. В то же время с точки зрения общего снижения тарифов значение этого закона было довольно ограниченным, в то время как другие проводники "Нового курса" и законодатели отстаивали совершенно иные позиции (см. Irwin, 1997).
- 24 В Западной Европе доля внутрирегиональных поставок во внешней торговле выросла с 18,3% в 1953 году до 31,2% в 1973 году (WTO, 2008: 15).
- 25 О связи между планом Маршалла, пространством для маневра в политике и проблемами развития см. Kozul-Wright and Rayment, 2007: 283–294.
- 26 Более подробные сведения см. Arndt (1987). Одним из долговременных последствий такого сдвига стало усиление внимания к человеческому капиталу и образованию как к неотъемлемым компонентам повестки в области развития. Как отмечал Мазовер (Mazower, 2012), в своей инаугурационной речи Трумэн дал понять, что Соединенные Штаты будут работать с рядом учреждений системы Орга-низации Объединенных Наций, такими как Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Международная организация труда (МОТ), предоставляя им как ресурсы, так и кадры. Кроме того, такой более технократический подход к многосторонней системе уходит корнями в эпоху Лиги Наций, когда в 1940 году ее технические службы были переведены из Женевы в Соединенные Штаты. Прозвучавшее в 1949 году предложение Трумэна превратить техническую помощь в главный компонент помощи, оказываемой Соединенными Штатами процессу развития, и поощрять использование Организации Объединенных Наций именно в этих целях стало для таких учреждений, как ВОЗ и ФАО, "практической и скромной альтернативой более амбициозным и более специализированным подходам к оказанию помощи, которые не встречали понимания в Конгрессе" (Mazower, 2012: 277).
- 27 Исторический анализ этих идей см. Toner, 1999; Taft and Adelman, 1988; Kohli, 2004; и Jomo, 2005.

- 28 Выход Рауля Пребиша на политическую сцену совпал с периодом его работы в Национальном банке Аргентины на посту руководителя исследовательского отдела, и в этом же качестве он принимал участие в лондонской Всемирной экономической конференции 1933 года. Именно там он ознакомился с новыми идеями Кейнса и столкнулся с проблемой асимметрий в торговой системе во время переговоров по двухстороннему торговому соглашению между Аргентиной и Соединенным Королевством. После возвращения в Аргентину он участвовал в разработке государственного плана восстановления экономики, ознаменовавшего сдвиг в сторону нового, менее ортодоксального подхода в политике страны. В попытке развернуть экономику этот план объединил в себе реструктуризацию государственного долга, девальвацию валюты, тарифные меры и программы общественных работ. Впоследствии Пребиш подготовил закон о центральном банке, который наделялся полномочиями управлять деловым циклом и осуществлять надзор за устойчивостью всей финансовой системы, а не просто бороться с инфляционными тенденциями. Став его первым генеральным директором в 1935 году, Пребиш проводил контрциклическую денежно-кредитную политику, усилил валютный контроль и приступил к проведению стимулирующей кредитной политики (Prebisch, 1972, vol. 2, chap. XIV). Хотя темпы роста в Аргентине так и не вернулись к уровням 1920-х годов, по сравнению с 1929 годом ВВП страны в 1930 году, тем не менее, вырос на 17%. Более того, Аргентина приобрела репутацию стабильного международного финансового центра, а профессиональный статус Пребиша в этот период существенно вырос как на родине, так и за рубежом (см. Dosman, 2008, chap. 5).
- 29 Более подробную историю усиления голоса развивающихся стран на международной арене в 1950-х и 1960-х годах см. Prashad, 2007.
- 30 Арндт (Arndt, 1987: 140) довольно категорично описывает НМЭП как интернационализацию государства всеобщего благосостояния, интернационализацию защиты и интернационализацию классовых конфликтов. Более взвешенный анализ связи между ЮНКТАД и дискуссиями на тему НМЭП см. Toye and Toye, 2004, chap. 10.
- 31 Ситуация изменилась после кризиса 2008 года, когда за финансированием к МВФ вновь обратился ряд развитых стран.

## Справочная литература

- Arndt H (1987). *Economic Development: The History of an Idea*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Badger A (1989). *The New Deal, the Depression Year, 1933–1940*. Chicago, IL, Ivan R Dee.
- Badger A (2008). *FDR, the First Hundred Days*. New York, NY, Hill and Wang.
- Bairoch P (1995). *Economics and World History*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Bateman F, Ros R and Taylor J (2009). Did New Deal and World War II public capital investments facilitate a "big push" in the American South? *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 165(2): 307–341.
- Bénétrix A, O'Rourke K and Williamson J (2012). The spread of manufacturing to the poor periphery, 1870–2007. NBER Working Paper no. 18221, NBER, Cambridge, MA.
- Berthelot Y (2004). Unity and diversity of development: The regional commissions' experience. In: Berthelot Y, ed. *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*. Bloomington, IN, Indiana University Press: 1–50.
- Bertola L and Ocampo JA (2012). *Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford, Oxford University Press.
- Biltoft CN (2014). The League of Nations and alternative economic perspectives. In: Reinert E, Kattel R and Ghosh J, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming.
- Black S (1991). *A Levite Amongst Priests: Edward M Bernstein and the Origins of the Bretton Woods System*. Boulder, CO, Westview Press.
- Blyth M (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blyth M (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, Oxford University Press.
- Bordo M and Schwartz A (2001). From the Exchange Stabilization Fund to the International Monetary

- Fund. NBER Working Paper no. 8100, NBER, Cambridge, MA.
- Borgwardt E (2005). *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Boyce R (2009). *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*. New York, NY, Macmillan.
- Bruno M and Sachs J (1985). *The Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Camdessus M (1997). Global capital flows: Raising the returns and reducing the risks. Speech to Los Angeles World Affairs Council, 17 June.
- Clarke P (1988). *The Keynesian Revolution in the Making, 1924–36*. Oxford, Oxford University Press.
- Crotty J (1999). Was Keynes a corporatist? Keynes's radical views on industrial policy and macro policy in the 1920s. *Journal of Economic Ideas*, 33(3): 555–578.
- Dam K (1982). *The Rules of the Game. Reform and Evolution in the International Monetary System*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Dosman E (2008). *The Life and Times of Raul Prebisch, 1901–1986*. Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Eichengreen B and Kenen PB (1994). Managing the world economy under the Bretton Woods System: An overview. In: Kenen PB, ed. *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*. Washington, DC, Institute for International Economics: 3–57.
- Eichengreen B and Temin P (1997). The gold standard and the Great Depression. NBER Working Paper no. 6060, NBER, Cambridge, MA.
- Epstein G (2006). Introduction: Financialization and the World Economy. In: Epstein G, ed. *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Felix D (1961). An alternative view of the monetarist-structuralist controversy. In: Hirschman A, ed. *Latin American Issues: Essays and Comments*. New York, NY, The Twentieth Century Fund.
- Felix D (1996). Financial globalization versus free trade: The case for the Tobin Tax. *UNCTAD Review* (UNCTAD/SGO/10), Geneva.
- Fishlow A (1985). Lessons from the past, capital markets and international lending in the 19<sup>th</sup> century and the interwar years. In: Kahler M, ed. *The Politics of International Debt*. Ithaca, NY, Cornell University Press: 37–94.
- Gardner (1995). Establishing a vision for promoting economic development. In: Boughton J and Latef K, eds. *Fifty Years After Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank*. Washington, DC, IMF/World Bank.
- Gold J (1988). Mexico and the development of the practice of the International Monetary Fund. *World Development*, 16(10): 1127–1142.
- Gordon M (1941). *Barriers to World Trade: A Study of Recent Commercial Policy*. New York, NY, The Macmillan Company.
- Graz JC (2014). The Havana Charter: When state and market shake hands. In: Reinert E, Kattel R and Ghosh J, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming.
- Hall P, ed. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Helleiner E (1994). *States and the Reemergence of Global Finance*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Helleiner E (2014). *Forgotten Foundations of Bretton Woods International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Irwin D (1997). From Smoot Hawley to reciprocal trade agreements: Changing the course of US trade policy in the 1930s. NBER Working Paper no. 5895, NBER, Cambridge, MA.
- James H (2001). *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Jomo KS, ed. (2005). *Pioneers of Development Economics*. London, Zed Press.
- Katznelson I (2013). *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Times*. New York, NY, WW Norton and Co.
- Keynes JM (1944). Letter to Lord Addison, May 1944. In: Moggridge D, ed. (1980). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Volume XXVI: Activities 1941–1946, Shaping the Post-War World, Bretton Woods and Reparations. London, The MacMillan Press Ltd.
- Kindleberger C (1986). *The World in Depression 1929–1939*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Kohli A (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kozul-Wright R (1999). On dentists, dreamers and defunct economists. In: Sardoni C and Kriesler P, eds. *Keynes, Post-Keynesianism and Political Economy: Essays in honour of Geoff Harcourt*, Vol. 3. London and New York, NY, Routledge: 131–150.
- Kozul-Wright R and Rayment P (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*. London, Zed Press.
- Kumhof M, Rancière R and Winant P (2013). Inequality, leverage and crisis: The case of endogenous default. IMF Working Paper 249. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Martin J (2013). Were we bullied? *London Review of Books*, 21 November.
- Mazower M (1998). *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*. London, The Penguin Press.
- Mazower M (2012). *Governing the World: The History of an Idea*. London, Penguin Books.
- Mikesell R (1994). The Bretton Woods debates: A memoir. *Essays in International Finance* No. 192. Princeton University, Department of Economics, Princeton NJ.

- Morgenthau H (1945). Bretton Woods and International Cooperation. *Foreign Affairs*, 23(2): 182–194.
- Ocampo JA (2014). Latin American structuralism and productive development strategies. In: Salazar-Xirinachs J, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, UNCTAD and ILO: 41–64.
- Oliver R (1975). *International Economic Cooperation and the World Bank*. London, Macmillan.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Economic and Political Origins of Our Time*. New York, NY, Farrar and Rinehart.
- Prashad V (2007). *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. New York, NY, The New Press.
- Prebisch R (1972). *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943*. Buenos Aires, Central Bank of Argentina.
- Rodrik D (2002). Feasible Globalizations. NBER Working Paper no. 9129, NBER, Cambridge, MA.
- Rosenstein-Rodan P (1944). The international development of economically backward areas. *International Affairs*, 20(2): 157–165.
- Sandel M (2010). *What Money Can't Buy: The Moral Limits of the Market*. London, Penguin.
- Schuler K and Rosenberg A (2012). *The Bretton Woods Transcripts*. New York, NY, Center for Financial Stability.
- Taft C and Adelman I (1988). *Comparative Patterns of Economic Development, 1850-1914*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Temin P (1991). *Lessons from the Great Depression*. Boston, MA, MIT Press.
- Temin P (2010). The Great Recession and the Great Depression. NBER Working Paper no. 15645, NBER, Cambridge, MA.
- Toner P (1999). *Main Currents in Cumulative Causation: The Dynamics of Growth and Development*. London, Macmillan.
- Toye J and Toye R (2004). *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Bloomington, IN, Indiana University Press.
- Toye J (2014). *UNCTAD at 50: A Short History*. New York and Geneva, United Nations.
- UNCTAD (1964). *Towards a New Trade Policy for Development*. Geneva.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. New York and Geneva, United Nations.
- Van Dornmeale A (1978). *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*. London, Macmillan.
- Wilcox C (1949). *A Charter for World Trade*. New York, NY, Macmillan.
- Wolf M (2003). Is globalisation in danger? *World Economy*, 26(4): 393–411.
- WTO (2008). *The World Trade Report 2008*. Geneva, World Trade Organization.





## ТОРГОВАЯ И ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ЭВОЛЮЦИИ ГЛОБАЛЬНОГО РЕЖИМА УПРАВЛЕНИЯ

### А. Введение

По мере того как международное сообщество переосмысливает свои цели в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года, которые призваны прийти на смену Целям развития тысячелетия, крайне необходимо обеспечить наличие у стран эффективных инструментов политики, которые позволили бы им достичь согласованных целей и выполнить эту повестку дня. В настоящей главе утверждается, что опыт последнего времени, исторические данные и теоретические знания указывают на важную роль, которую должна играть дальновидная торговая и промышленная политика в этой повестке дня.

Роль такой политики в стратегиях развития широко рассматривалась и обсуждалась. Развитые страны принимали разнообразные меры промышленной политики в период своей индустриализации и продолжали делать это после Второй мировой войны в целях достижения устойчивого экономического роста, обеспечения полной занятости и ускорения технического прогресса. Впоследствии промышленная политика также занимала видное место в повест-

ке дня правительств многих развивающихся стран, которые стали рассматривать индустриализацию как ключевую возможность для решения проблемы недостаточного использования ресурсов, устранения давних структурных изъянов и социальных недостатков и преодоления технологического отставания от развитых стран. Этот сформировавшийся после войны стратегический консенсус в отношении полезности разработки

дальновидной торговой и промышленной политики также лег в основу полемики о проведении таких реформ многосторонних торговой и финансовой систем, которые позволили бы развивающимся странам получить пространство для маневра в политике<sup>1</sup> для использования мер и инструментов, необходимых с их точки зрения для стимулирования быстрого

роста производительности и промышленного развития (см. главу IV).

С начала 1980-х промышленная политика по большей части исчезла с повестки дня в области развития многих стран, в частности в Африке и Латинской Америке. Отчасти это было реакцией

---

Наличие эффективных инструментов политики – непеременимое условие для успешного выполнения повестки дня в области развития на период после 2015 года и достижения ее целей.

---

на осознание конкретных политических ошибок и промахов, но это было обусловлено также появлением более идеологически окрашенных дискуссий, участники которых гораздо большую вину за замедление темпов экономического развития возлагали на допущенные правительствами ошибки, чем на сбой рыночного механизма, а также подчеркивали необходимость либерализации рынков. Не менее важную роль сыграло то, что в ряде развивающихся стран долговой кризис подорвал способность государств проводить дальновидную политику. Им пришлось не только преодолевать макроэкономические и финансово-бюджетные трудности, но и соглашаться на постоянно ужесточавшиеся политические условия, выдвигавшиеся при предоставлении им займов бреттон-вудскими учреждениями. Кроме того, многие наблюдатели восприняли период экономической стагнации после долгового кризиса скорее как неизбежное следствие перекосов, связанных с индустриализацией при ведущей роли государства, чем как результат дефляционной макроэкономической политики и потрясений в сфере предложения, обусловленных непродуманными программами структурной перестройки. В итоге многие страны ограничили использование активной торговой и промышленной политики или отказались от нее и начали отдавать предпочтение необузданным рыночным силам и транснациональным компаниям в соответствии с так называемым "Вашингтонским консенсусом".

Интерес к активной торговой и промышленной политике возродился в начале нового тысячелетия по целому ряду причин. Первая и, вероятно, наиболее важная из них заключалась в накоплении убедительных доказательств того, что наиболее успешными развивающимися странами (а к ним относятся прежде всего новые индустриальные страны Восточной Азии и Китай) стали страны, систематически использовавшие прагматичный подход к стимулированию промышленного развития за счет сочетания мер макроэкономической и структурной политики, сдержанного протекционизма при постепенном открытии границ для торговли и инвестиций, а также эффективного взаимодействия между частным и государственным секторами<sup>2</sup>. Вторая причина заключалась в том, что все чаще стали признавать, что связанная с Вашингтонским консенсусом политика слабо поддерживала

экономическую модернизацию и диверсификацию, что создавало для стран риск попасть в "ловушку средних уровней доходов" (см., например, Felipe et al., 2012). Третья причина связана с тем, что ведущие экономисты стали поддерживать некоторые постулаты классической экономической теории в отношении экономического развития, такие как признание наличия у экономического развития "структурной" составляющей, важное значение связей и знаний для повышения темпов роста производительности и ключевая роль спроса. Такому более широкому признанию способствовал перевод интуитивных взглядов [классических экономистов] в плоскость четких моделей, которые могли бы служить основой устойчивой концепции (Krugman, 1993: 26)<sup>3</sup>. По этим причинам в настоящее время возрос интерес к промышленной политике (Naudé, 2010). Это способствовало переводу дискуссий на более прагматичный уровень, на котором обсуждаться главным образом стал вопрос не столько о том, нужна ли промышленная политика, сколько о том, как лучше всего проводить такую политику (например, Rodrik, 2008; Salazar-Xirinachs, et al., 2014) и какие уроки можно извлечь (и передать) из опыта стран, успешно проводящих индустриализацию.

Ясно, что конкретные меры политики, принятые некоторыми странами, успешно проводящими индустриализацию, нельзя так просто применить в других странах. Это объясняется не только тем, что успешный опыт отдельных стран неизменно связан с конкретными экономическими и институциональными условиями, которые вряд ли существуют в других странах, но и тем, что изменения внешних экономических условий влияют как на доступность, так и на эффективность конкретных инструментов политики (Akyüz et al., 1998). В настоящее время то, насколько дальновидная торговая и промышленная политика может стимулировать экономическое развитие, зависит главным образом от рассматриваемых ниже четырех элементов меняющейся динамики мировой экономики.

- i) Система международного экономического управления стала все больше ограничивать возможности для проведения отдельными странами таких видов торговой и промышленной политики, которые им юридически разрешено использовать.

Это контрастирует с условиями, существовавшими в период возрождения ориентированной на экспорт промышленной базы Японии после Второй мировой войны и стремительного преодоления экономического отставания так называемыми "азиатскими тиграми" (Гонконг, Республика Корея, Сингапур и китайская провинция Тайвань) в 1960-е и 1980-е годы. Хотя эти страны периодически сталкивались с протекционистскими барьерами на рынках развитых стран, такими как высокие тарифы и тарифная эскалация, а также так называемые "добровольные" ограничения экспорта, Соглашение по изделиям из различных видов волокон и другие нетарифные барьеры, они обладали достаточной свободой в деле проведения собственной торговой и промышленной политики, что помогло им осуществить быстрые структурные преобразования.

Эта ситуация изменилась после заключения соглашений Уругвайского раунда (СУР) в результате проведения многосторонних торговых переговоров и создания Всемирной торговой организации (ВТО) в 1995 году. Как подробно описано в *ДТР 2006*, эти соглашения предусматривали некоторые существенные ограничения на проведение торговой и промышленной политики всеми государствами – членами ВТО. Дальнейшие ограничения появились с распространением региональных торговых соглашений (РТС) и международных инвестиционных соглашений (МИС), многие из которых содержат правила и нормы, выходящие за рамки СУР.

- ii) В результате роста влияния финансовых рынков и финансовых кругов во многих странах отмечается несбалансированный экономический рост как на национальном, так и международном уровнях, и многие директивные органы признали наличие связи между структурными проблемами в экономике их стран и повышенной уязвимостью перед лицом потрясений и кризисов (UNCTAD, 2011a). В этих условиях директивным органам необходимо придать экономическому росту и процессу развития более инклюзивный характер, обеспечив для всех социальных групп

возможность пользоваться плодами экономического роста путем дополнения рыночного механизма мерами политики и оказания институциональной поддержки в целях создания достойных рабочих мест, достижения более равного распределения доходов и сокращения масштабов нищеты. В настоящее время разрабатываются меры политики, которые могли бы обеспечить достижение таких результатов без возложения дополнительной существенной нагрузки на государственные бюджеты.

- iii) Изменения, произошедшие в глобальной экономике с начала финансово-экономического кризиса 2008–2009 годов, помогли лучше понять существующие проблемы в моделях индустриализации с опорой на экспорт.

Хорошо известно, что стратегии индустриализации с опорой на экспорт должны рано или поздно достичь своих пределов в случае их одновременной реализации многими странами, поскольку конкуренция между странами, основанная на снижении удельных затрат на рабочую силу и налоговых ставок, сопряжена с "ошибочностью композиции", что приводит к гонке на износ (см., например, *ДТР 2002*). Ограниченность такой стратегии роста становится еще более очевидной на нынешнем этапе, когда, по всей вероятности, в течение некоторого времени у развивающихся стран будет мало возможностей увеличить экспорт продукции обрабатывающей промышленности в развитые страны. Этот риск можно было бы уменьшить, если бы развивающиеся страны сбалансировали свои стратегии роста путем уделения большего внимания внутреннему и региональному спросу (см., например, *ДТР 2013*). Известно, что сочетание более быстрого роста внутреннего спроса и замедление роста внешнего спроса могло бы привести к ухудшению состояния торгового баланса. Это означает, что для такого изменения необходима дальновидная торговая и промышленная политика, направленная на укрепление внутреннего производственного потенциала с целью сдерживания дефицита торгового баланса, который в противном

случае необходимо будет устранять за счет притока иностранного капитала.

- iv) В некоторых развивающихся странах из-за опасения, что существенное повышение цен на основные сырьевые товары с 2002 года может породить или ускорить деиндустриализацию, острее встал вопрос о том, как можно стимулировать индустриализацию. Кроме того, некоторые развивающиеся страны пришли к выводу о том, что их, по-видимому, успешные структурные преобразования, достигнутые за счет поддержки промышленного производства путем участия в международных производственных сетях, сопряжены только с "поверхностной" индустриализацией. Иными словами, они добились участия в производственных сетях в обрабатывающей промышленности, однако лишь в видах деятельности, требующих низкой квалификации работников, без возможности модернизации. Во многих случаях, помимо сдерживания социальных преобразований и инклюзивной индустриализации, это привело к меньшим, чем ожидалось, экономическим выгодам. Во многих таких странах, как и в других странах, где отмечается еще менее значительные структурные преобразования, растет спрос общества, и особенно все более образованной молодежи, на политику и экономические результаты, которые отвечали бы их стремлению к получению более широких экономических возможностей и улучшению условий жизни.

С учетом вышесказанного в настоящей главе рассматривается вопрос о том, каким образом системы глобального экономического управления (как частные, так и государственные) ограничили активную торговую и промышленную политику, а также описывается, как некоторым странам удалось проводить политику стимулирования структурных преобразований, несмотря на эти ограничения. В ней рассматривается также вопрос о том, какие дополнительные

вызовы могли бы помешать эффективной реализации такой политики в будущем. В ней делается вывод о том, что для обеспечения быстрого и инклюзивного экономического роста и достижения будущих глобальных целей в области развития развивающимся странам потребуется высвободить достаточное пространство для маневра в политике на национальном уровне для проведения необходимых структурных преобразований в их экономике. На международном уровне, для того чтобы многосторонние механизмы управления могли поддерживать такие структурные преобразования, они должны быть более либеральными и согласованными.

Настоящая глава построена следующим образом. В разделе В рассматривается влияние различных соглашений о торговом, инвестиционном и всеобъемлющем экономическом партнерстве на пространство для маневра в национальной торговой и промышленной политике. В нем высвечиваются области, в которых положения СУР и РТС ограничили пространство для маневра в политике развивающихся стран, а также области, где их свобода действий сохраняется. В нем рассматриваются также факторы, побудившие развивающиеся страны присоединиться к РТС и фактически отказаться от пространства для маневра в политике.

**В рамках торговых переговоров необходимо перенести основное внимание на многосторонние соглашения, в которых признаются законные интересы развивающихся стран.**

Присоединение к таким соглашениям представляется парадоксальным, в частности, поскольку ясно, что многие из этих стран предпринимали значительные усилия на международном уровне в целях сохранения такого пространства для маневра, например путем отказа от предложений развитых стран в отношении ужесточения правил, касающихся международных инвестиций, прав интеллектуальной собственности (ПИС), государственных закупок и финансовых услуг. Этот раздел завершается рассмотрением недавних тенденций к расширению понятия "протекционизм" и к осуждению "туманного" характера внутривосточных мер, которые призваны продвигать структурные преобразования и задавать им направление, но которые могут при этом подрывать возможности получения прибылей транснациональными корпорациями (ТНК).

Раздел С начинается с краткого анализа цели промышленной политики. Затем приводятся некоторые недавние примеры мер промышленной политики конкретных стран, которые, в частности, направлены на создание и укрепление внутренних связей и стимулирование инновационной деятельности в рамках оставшегося у них законного пространства для маневра. В разделе D рассматриваются два элемента меняющейся динамики мировой экономики, которые порождают дополнительные вызовы в деле успешного проведения активной торговой и промышленной политики в интересах экономического развития. Первый из них касается потенциального сокращения экспортных возможностей развивающихся стран. При том, что экспорт может быть мощным фактором роста производительности труда в обрабатывающей промышленности, низкие темпы роста в развитых странах заставляют их сокращать свои объемы импорта из развивающихся стран. В этой связи напрашивается вывод о том, что ориентированная на экспорт промышленная политика становится менее эффективной и возрастает необходимость укрепления правительствами развивающихся стран промышленной политики, направленной на поощрение внутренних и региональных связей

---

Следует отказаться от положений "ВТО-плюс" и "ВТО-экстра" и укреплять аспекты Дохинского раунда переговоров, касающиеся развития.

---

и инновационной деятельности. Второй вызов связан с тенденцией перехода от системы сложенного многостороннего управления к множеству инициатив, все больше ограничивающих способность использовать инструменты национальной политики.

В заключительном разделе E утверждается, что развивающимся странам необходимо большее пространство для маневра в политике, чтобы позволить им продолжить движение по траектории быстрого роста, отмечавшегося за последние 15 лет, и придать этому росту более справедливый и устойчивый характер.

Важным шагом в этом направлении станет укрепление системы глобального экономического управления, которое предусматривает перенесение основного акцента в рамках торговых переговоров на международные соглашения, учитывающие законные интересы развивающихся стран, а также отказ от положений "ВТО-плюс" и "ВТО-экстра" и усиление аспектов

развития Дохинского раунда переговоров. Существенным подспорьем в этом процессе могло бы стать использование более значительного экономического и политического веса развивающихся стран, которого они достигли за последние 20 лет.

---

## **В. Эволюция системы глобального управления: последствия для национальной торговой и промышленной политики**

---

Успешный опыт в области развития, как правило, связан со структурными преобразованиями (см. вставку 5.1). В настоящем разделе рассматриваются сдерживающие факторы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны при разработке торговой и инвестиционной политики, которая, по их мнению, лучше всего подходит для проведения структурных

преобразований. В частности, основное внимание в нем уделяется разнообразию торговых соглашений (многосторонних, двухсторонних и региональных) и тому, как они ограничивают пространство для маневра в национальной политике. Многосторонние соглашения позволяют сохранить некоторую степень гибкости и предусматривают определенные элементы



**Вставка 5.1****СТРУКТУРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ:  
РОЛЬ ОБРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

На относительно ранних этапах экономического развития рост доходов на душу населения обусловлен накоплением капитала, что позволяет более полно задействовать недостаточно используемые трудовые и природные ресурсы без непрямого изменения степени эффективности использования этих факторов производства. По мере продолжения экономического развития дальнейший рост подушевого дохода, как правило, связан с устойчивым повышением производительности на основе структурных преобразований, т.е. с перемещением трудовых и других ресурсов из относительно менее производительных отраслей, таких как сельское хозяйство, в более производительные отрасли формальных секторов обрабатывающей промышленности и услуг<sup>a</sup>.

В этом процессе структурных преобразований центральную роль играет обрабатывающая промышленность. Виды деятельности в этом секторе больше способствуют специализации и разделению труда, а также предоставляют больше возможностей для ведения инновационной деятельности и повышения отдачи за счет эффекта масштаба по сравнению с другими секторами (Kaldor, 1968). Кроме того, в отличие от первичного сектора, и в частности добывающих отраслей, большинство видов деятельности обрабатывающей промышленности являются трудоемкими, и поэтому при проведении правильной зарплатной политики и политики труда на рынке преимуществами роста производительности труда сможет пользоваться большая часть населения. Затем относительно более справедливое распределение растущих доходов в сочетании с высокой эластичностью спроса на продукцию обрабатывающей промышленности по фактору дохода способствует установлению благотворных причинно-следственных связей между спросом и предложением, что дополнительно поддерживает структурные преобразования. Таким образом, главная задача директивных органов в области развития заключается в обеспечении межсекторального перемещения производительных рабочих мест в высокопроизводительные отрасли в сочетании с ростом производительности труда в рамках каждого сектора экономики, особенно в секторе обрабатывающей промышленности, при обеспечении широкого распределения выгод от роста производительности труда.

После успешного создания развивающимися странами промышленной базы и сокращения разрывов в производительности труда между секторами их дальнейшая способность преодолевать отставание от более богатых стран все больше начинает зависеть от устойчивого улучшения производительности труда в обрабатывающей промышленности, в частности за счет технологического прогресса и создания новой продукции и процессов, наряду с наращиванием связанного с ними технологического и социального потенциала<sup>b</sup>.

<sup>a</sup> К авторам классических трудов по так называемой концепции "двойной экономики" относятся Люис (Lewis, 1954) и Ранис и Фей (Ranis and Fei, 1961), а среди авторов более современной литературы под редакцией Ронколато и Кучеры (Roncolato and Kucera, 2014) также можно назвать Макмиллана и др. (McMillan et al., 2014). Более подробные данные и анализ за период до начала нового тысячелетия см. также в *ДТР 2003*, главе V. Принцип проведения различия между традиционными и современными секторами экономики противопоставляется моделям роста неоклассической традиции, в соответствии с которыми считается, что такие структурные различия являются достаточно незначительными, чтобы можно было все виды экономической деятельности объединить лишь в один сектор.

<sup>b</sup> Хотя в настоящей главе подчеркивается роль обрабатывающей промышленности, успешные структурные преобразования, проведенные в странах Азии (в частности, сначала в Японии, затем в Республике Корея и китайской провинции Тайвань, а также совсем недавно в Китае), свидетельствуют о важном значении двух других элементов. Первый из них касается максимального увеличения объема сельскохозяйственного производства, а второй связан с ролью правительства в направлении инвестиций в отрасли, обладающие потенциалом для обеспечения максимально быстрого роста производительности труда и способные в этой связи приносить большую прибыль в будущем. Первый из этих двух элементов подробно рассматривался в *ДТР 1995, 1996 и 1998*, а второй элемент описан в *ДТР 2003 и 2013*. Информацию об обоих элементах также см. Studwell, 2013.

**Вставка 5.1 (продолжение)**

В разных странах отмечались разные степени успеха в проведении структурных преобразований и разные стратегии, способствовавшие достижению этого успеха. Как отмечалось в предыдущих выпусках *ДТР* (в частности, в *ДТР 1996, 2003 и 2006*), темпы проведения структурных преобразований в развивающихся странах Восточной Азии, в частности в Республике Корея и китайской провинции Тайвань в 1960–1990-х годах и в Китае с 1990-х годов, превзошли темпы в других развивающихся странах. Ключевую роль в этом успехе так же, как и в процессе индустриализации ныне развитых стран, сыграла не опора на необузданные рыночные силы, а дальновидная торговая и промышленная политика<sup>с</sup>.

Ограниченная способность других развивающихся стран повторить успех структурных преобразований, проведенных в некоторых странах Восточной Азии и в Китае, отчасти обусловлена конкретными страновыми факторами, которые включают в себя не только иные исходные экономические условия, но и менее развитый административный и институциональный потенциал. Кроме того, не менее важное значение имеет в этой связи то, что возможности других развивающихся стран, скорее всего, были ограничены наличием меньшего пространства для маневра в их торговой и инвестиционной политике.

<sup>с</sup> Более подробные эмпирические данные о структурных преобразованиях последних 40 лет содержатся в документе (UNIDO, 2013), а более общее описание примеров успешного опыта в области развития представлено, например, в исследовании Fosu, 2013.

особого и дифференцированного режима (ОДР) для наименее развитых стран (НРС); однако они, как правило, ограничивают или запрещают осуществление таких видов политики, которые играли важную роль в проведении успешных структурных преобразований в прошлом. Такое ограничение пространства для маневра в национальной политике началось с СУР, которые содержали ряд правил, не связанных непосредственно с торговыми потоками. Последующие двусторонние и региональные торговые соглашения стали включать в себя все больше правил, которые могут иметь важное значение для разработки комплексных национальных стратегий развития и, в частности, касаются государственных закупок, потоков капитала, торговли услугами и экологических и трудовых вопросов. Многие из них содержат также более жесткие нормы, касающиеся ПИС и инвестиционных мер, чем те, которые уже предусмотрены многосторонними соглашениями. В определенном смысле эти двусторонние и региональные соглашения больше не являются "торговыми соглашениями", а скорее представляют собой более комплексные договоры об экономической интеграции, которые часто называют соглашениями об экономическом партнерстве.

**1. Многосторонние торговые соглашения: ограничение свободы выбора в политике и оставшиеся элементы гибкости**

Многосторонний торговый режим включает в себя набор согласованных, обязательных к исполнению и имеющих исковую силу правил и обязательств, основанных на ключевых принципах взаимности и недискриминации, как это отражено в требованиях режима наиболее благоприятствуемой нации (НБН) и требованиях относительно применения национального режима (т.е. одинаковый режим для национальных и иностранных товаров и предприятий на внутренних рынках). Все вместе эти правила и обязательства могут считаться глобальным общественным благом, поскольку они вносят определенность и предсказуемость в международную торговлю и сдерживают неблагоприятные международные перекосы, которые могут возникнуть в результате проведения политики "разорения соседа" (т.е. дискриминационной или меркантилистской торговой политики, при которой экономически или политически

сильные страны стремятся получить выгоды за счет менее влиятельных стран). Такой торговый режим предусматривает некоторые важные исключения для развивающихся стран. Например, исключения из правила НБН создают для развивающихся стран привилегированные и более благоприятные условия доступа на рынки, а исключения из принципа взаимности позволяют развитым странам заключать со своими партнерами из развивающихся стран многосторонние торговые соглашения на условиях неполной взаимности. До появления СУР эти исключения, которые широко известны как положения об особом и дифференцированном режиме (ОДР), были сформулированы в свете процесса развития; они воспринимались как признание международным сообществом различий между развитыми и всеми развивающимися странами с точки зрения экономических структур и уровней развития.

Сохранив некоторые изъятия для НРС (и в некоторых случаях для других стран с низким уровнем дохода), СУР стали шагом вперед на пути создания единообразной системы с единым комплексом прав и обязательств. ОДР был изменен в целях предоставления развивающимся странам ограниченных по времени отступлений и более длительных переходных периодов, а также технической помощи для выполнения многосторонних соглашений (например, в рамках инициативы ВТО "Помощь в интересах торговли"). Однако в конечном счете этим странам необходимо будет в полном объеме выполнять все правила и обязательства, предусмотренные СУР<sup>4</sup>. Согласование такого нового толкования ОДР было частью важных переговоров по заключению СУР и созданию ВТО, в целом направленных на улучшение доступа развивающихся стран к рынкам развитых стран, в частности рынкам сельскохозяйственной и текстильной и швейной продукции, в обмен на некоторые важные уступки со стороны развивающихся стран в отношении открытия рынков и, в частности, принятия ими широкого спектра правил и обязательств (*ДТР 1994 и 2006*).

Например, Соглашение по связанным с торговлей инвестиционным мерам (ТРИМС)<sup>5</sup> запрещает дискриминационное введение требований для иностранных инвесторов, таких как требования в отношении местного компонента

и торгового баланса, а также валютных ограничений. Эти инструменты часто использовались директивными органами в прошлом для укрепления связей между иностранными инвесторами и местными производителями в контексте структурных преобразований<sup>6</sup>. В соответствии с этим соглашением странам также сложно установить условия, в соответствии с которыми поддержка предоставляется лишь при достижении определенных целевых показателей по экспорту. Это означает, что больше невозможно вводить меры политики, которые имели важное значение для контроля за эффективностью, такие как лишение поддержки производителей, которые не смогли стать конкурентоспособными на международном уровне в течение установленного периода времени<sup>7</sup>. Однако меры, которые не предусматривают количественные ограничения и менее благоприятный режим для иностранных инвесторов по сравнению с отечественными инвесторами, не нарушают это соглашение, равно как и потенциальная гонка на износ за предоставление иностранным инвесторам все больше привилегий, которые могут сильно навредить отечественным инвесторам и даже вытеснить их с рынка, особенно с учетом отсутствия действующих многосторонних кодексов поведения для иностранных инвесторов. Кроме того, директивные органы могут по-прежнему устанавливать условия допуска в страну иностранных инвесторов по конкретным секторам, в том числе вводить конкретные отраслевые ограничения<sup>8</sup>. Они могут также применять требования в отношении местного компонента к закупке услуг, включая технологии и потоки данных, за исключением случаев, когда такие меры были запрещены в рамках обязательств, предусмотренных Генеральным соглашением по торговле услугами (ГАТС).

Второй комплекс обязательств предусмотрен Соглашением по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), которое устанавливает минимальные многосторонние нормы предоставления и защиты интеллектуальной собственности (ИС) (например, авторские права, патенты и товарные знаки) на иностранных рынках. Это соглашение строго ограничивает обратный инжиниринг и другие формы имитационных инноваций, которые прежде использовались многими странами, в том числе ныне развитыми, в интересах своих

структурных преобразований. Это также негативно отразилось на условиях конкуренции во всех странах, поскольку было установлено, что патенты "стали все чаще использоваться в качестве стратегических активов для оказания влияния на условия конкуренции, а не в качестве средства защиты научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок" (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014: 2). Кроме того, недавний стремительный рост числа патентных заявок и выдаваемых патентов привел к увеличению расходов, в результате чего ТНК получают непропорционально большие выгоды за счет более мелких предприятий и индивидуальных изобретателей.

В рамках Соглашения по ТРИПС определенная гибкость обеспечивается посредством его механизмов принудительного лицензирования и параллельного импорта<sup>9</sup>. Кроме того, различные критерии патентоспособности, такие как предоставление патентов с узкими пределами охраны изобретения для приростных инноваций, основанных на более фундаментальных открытиях, могут быть полезными для адаптации импортируемых технологий к местным условиям<sup>10</sup>.

В Дохинской декларации о Соглашении по ТРИПС и общественном здравоохранении, которая была принята на Совещании министров ВТО в 2001 году, уточнены некоторые из этих элементов гибкости. Хотя основное внимание в этой декларации уделяется вопросам общественного здравоохранения, многие из ее положений имеют более широкое значение и затрагивают ИС в любой области технологий. Поэтому они также могут использоваться для стимулирования отечественного производства (Correa, 2014). Однако нет достаточных оснований утверждать, что эти элементы гибкости были включены в национальные законы и нормативные акты и эффективно применяются на практике (Deere, 2009). Это может объясняться распространением РТС, многие из которых содержат более строгие положения по сравнению с Соглашением по ТРИПС. Но это также может быть обусловлено тем, что не всегда четко понятно, какой режим охраны

ПИС целесообразно применять на конкретном этапе развития. Из-за такого отсутствия ясности директивным органам сложно определить, как существующие элементы гибкости можно было бы использовать в инструментах промышленной политики для соблюдения требований, связанных с национальным технологическим потенциалом и социальными приоритетами.

В этом контексте, возможно, целесообразно выделить три стадии промышленного развития: *зарождение, интернализация и формирование*. На ранней стадии, или стадии *зарождения*, в основном отработанные технологии внедряются во внутреннее производство через неофициальные каналы передачи технологии (такие, как приобретение машин и оборудования, обратный инжиниринг и субподряд), а также через официальные средства передачи (такие, как соглашения о поставках "под ключ" и пря-

мые иностранные инвестиции (ПИИ)). На этом этапе режим охраны ПИС оказывает минимальное или нулевое положительное влияние на местную инновационную деятельность, хотя он может воздействовать на доступ местного населения к товарам. Поэтому режим охраны ПИС должен оставлять как можно больше пространства для

освоения и распространения полученных технологий. Это актуально для НРС, где в работе с технологиями, как правило, основное внимание уделяется овладению процессом эксплуатации и технологии проектирования низкого уровня. Аналогичным образом в других развивающихся странах режим строгой защиты ПИС, скорее всего, не позволит активнее развивать передачу технологий или местную инновационную деятельность. На этапе *интернализации* появляется ряд малоинтенсивных отраслей с точки зрения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), и местные производители могут создавать "незначительные" или "приростные" инновации главным образом не за счет целенаправленной работы в области НИОКР, а в ходе ежедневной эксплуатации существующих технологий. Сильная защита ИС может оказывать незначительное или нулевое влияние на инновационную деятельность,

---

СУР сократили пространство для маневра в политике, которое было у членов ВТО, оставив при этом некоторые элементы гибкости без изменений.

---



но ограничивать при этом распространение иностранных ресурсов и технологий и повышать их стоимость. На этом этапе идеальным вариантом является гибкая система, но, по крайней мере, при разработке законодательства о ПИС следует предусмотреть возможность использования обратного инжиниринга и распространения технологий путем полноценного использования сохранившихся элементов гибкости в Соглашении по ТРИПС и в различных РТС. Наконец, на стадии *формирования* некоторые отрасли могут использовать защиту ИС для укрепления своих инновационных стратегий на национальном или международном уровне, как это происходит в некоторых более прогрессивных развивающихся странах, таких как Бразилия и Индия. Вместе с тем может по-прежнему сохраняться определенный конфликт интересов между местными новаторами и населением в целом, поскольку повышение уровней защиты ИС может привести к сокращению масштабов распространения технологий за счет ограничения доступа для других местных производителей, а также доступа местных потребителей к инновационной продукции из-за соответствующего повышения цен.

Третий пример дополнительных обязательств, взятых на себя странами в рамках СУР, связан с ГАТС, в соответствии с которым принципы режима наибольшего благоприятствования нации и национального режима стали применяться не только к торговле товарами, но и к торговле широким спектром услуг, в частности в сфере финансов, туризма, образования и здравоохранения. Положения ГАТС основаны на принципе использования "позитивного перечня", т.е. страны группируют свои либерализационные обязательства по способам поставки и последовательности их выполнения, однако оставляют за собой свободу действий во всех других секторах. В принципе, это должно позволить странам сохранить определенную часть пространства для маневра в своей политике. Однако некоторые наблюдатели выразили обеспокоенность по поводу полноты охвата положений ГАТС и утверждают, что ГАТС по сути охватывает широкий круг норм, таких

как внутренние законы, руководящие принципы, неписаная практика, субсидии и гранты, квалификационные требования и стандарты лицензирования, а также критерии экономической целесообразности (Chanda, 2002), что позволяет распространять его действие на все нормы и меры, принимаемые правительствами на всех уровнях (центральном, провинциальном, областном, местном и муниципальном), даже когда они направлены на охрану окружающей среды и защиту прав потребителей или связаны с обязательствами по обеспечению всеобщего обслуживания. Кроме того, постоянно сохраняется неопределенность в отношении того, насколько "некоммерческие" государственные услуги исключены из ГАТС, поскольку в системе предоставления большинства таких услуг на сегодняшний день участвуют как государственные, так и частные субъекты (Chanda, 2002).

Четвертый комплекс обязательств предусмотрен Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам (СКМ), в котором суще-

---

**Члены ВТО по-прежнему могут использовать тарифы для защиты определенных секторов, и у них сохраняется определенная гибкость в использовании регулятивных мер как в отношении ИС, так и в отношении ПИИ.**

---

ственно ужесточен порядок предоставления субсидий<sup>11</sup>. Это соглашение охватывает две категории субсидий и устанавливает порядок использования компенсационных мер в отношении субсидируемого импорта, который, как считается, наносит ущерб отечественным производителям. "Запрещенные" субсидии – это субсидии, предоставление которых связано с использованием отечественных товаров

вместо импортных или результатами экспорта<sup>12</sup>. При этом установление условий о предоставлении субсидий исходя из результатов экспорта было важнейшим средством контроля ориентированных на внешний мир стратегий стран Восточной Азии, которое было направлено на обеспечение того, чтобы поддержка предоставлялась только тем предприятиям, которые могли конкурировать на международных рынках.

В соответствии с Соглашением по СКМ все остальные субсидии, в том числе относящиеся к производству, считаются "дающими основания для принятия компенсационных мер". Они не являются запрещенными, но могут быть



оспорены через механизм урегулирования споров (МУС) или могут повлечь за собой принятие компенсационных мер. Такое оспаривание должно быть основано на заключении, что субсидия наносит любой из трех следующих видов ущерба государству-члену: первый из них касается аннулирования или сокращения тарифных уступок или других выгод, получаемых в соответствии с ГАТТ 1994 года; второй связан с нанесением ущерба отечественной промышленности в результате субсидирования импорта на территории подающего жалобу государства-члена, где такой вид ущерба может быть основанием для принятия компенсационных мер; а третий касается нанесения серьезного ущерба, который представляет собой наиболее широкую форму негативного воздействия (например, перемещение экспорта) на рынке субсидирующего государства-члена или на рынке третьей страны. До истечения срока действия статьи 6.1 Соглашения по СКМ в конце 1999 года жалоба на причинение серьезного ущерба могла быть связана с четырьмя ситуациями, однако на сегодняшний день по-прежнему не понятно, используются ли такие виды жалоб до сих пор (Correns, 2013: 91)<sup>13</sup>.

Основной элемент гибкости, сохраненный в Соглашении по СКМ, касается предоставления экспортных кредитов<sup>14</sup>. В то время как в приложении I экспортные кредиты четко определены как запрещенные субсидии, его пункт k) содержит защитное положение, в котором указано, что "практика кредитования экспорта, соответствующая... положениям [о процентной ставке]... в рамках международной договоренности, ... Сторонами которой с 1 января 1979 года являются, по крайней мере, двенадцать членов – учредителей настоящего Соглашения... не будет рассматриваться как экспортная субсидия, запрещенная настоящим Соглашением"<sup>15</sup>. Хотя это четко не указано, это положение непосредственно отсылает к Договоренности об официально поддерживаемых экспортных кредитах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Цель этой Договоренности – предоставить институциональную основу для упорядоченного использования государственных экспортных кредитов в связи с экспортом товаров и/или услуг, а также финансовыми лизингами со сроком погашения от двух лет. Благодаря имплицитному включению этой

основы в Соглашение по СКМ она стала ориентиром для всех членов ВТО, применяющих положения этой Договоренности о процентной ставке (Correns, 2009)<sup>16</sup>. Примером вышесказанного является жалоба, поданная Канадой в механизм урегулирования споров ВТО по делу об авиационной промышленности Бразилии (1996–2001 годы), в котором Бразилия как страна, не являющаяся участником Договоренности ОЭСР, успешно доказала, что ее пересмотренная финансовая программа ("ПРОЭКС III"), которая поддерживала ее национальную авиационную промышленность, соответствовала защитному положению Соглашения по СКМ (WTO, 2013b).

В перечнях по конкретным странам, содержащихся в приложении к Марракешскому протоколу к ГАТТ 1994 года, определены обязательства в отношении снижения тарифов, согласованные в ходе переговоров Уругвайского раунда. В соответствии с этими перечнями развивающиеся страны обязались расширить сферу охвата связанных тарифов (например, все тарифы на сельскохозяйственную продукцию стали связанными), а также существенно снизить свои прежние связанные тарифные ставки на промышленные товары. Тем не менее развивающиеся страны сохранили определенную степень гибкости в отношении тарифной политики, поскольку они оставили некоторую часть своих тарифов несвязанными, а другие тарифы связали на порой относительно высоких уровнях. В результате этого иногда отмечают достаточно существенные различия между связанными и применяемыми ставками (которые часто называют "навес связанных тарифов") и между этими тарифными ставками в рамках отдельных тарифных позиций<sup>17</sup>. Вместе с тем эти серьезные различия свидетельствуют также о существенной либерализации торговли, произошедшей в одностороннем порядке вне многостороннего торгового режима, в том числе под воздействием условий, устанавливавшихся по кредитам, предоставлявшимся развивающимся странам Международным валютным фондом (МВФ) и Всемирным банком.

Высока вероятность того, что оставшиеся элементы гибкости в тарифной политике развивающихся стран могут быть сокращены или даже упразднены в ходе переговоров Дохинского раунда по доступу к несельскохозяйственным

рынкам (ДНСР). Можно утверждать, что дальнейшее ограничение тарифной политики не нанесет существенного вреда, так как уже широко признано, что во многих отношениях тарифы не являются наилучшим средством стимулирования структурных преобразований, что развивающиеся страны редко используют этот оставшийся элемент гибкости и что "тарифные войны" 1930-х годов наглядно продемонстрировали свой потенциальный вред. Тем не менее для многих развивающихся стран тарифы по-прежнему остаются важным источником бюджетных поступлений. Кроме того, регулирование уровня применяемых тарифов может быть важным инструментом политики поддержки конкретных секторов, особенно с учетом того, что Соглашение по СКМ ограничило использование субсидий, которые во многих случаях считались предпочтительным средством поддержки структурных преобразований.

В этой связи важно помнить о том, что структурные преобразования представляют собой поступательный процесс, при котором страна переходит от одной стадии индустриализации к другой за счет создания новых и более эффективных видов промышленной деятельности. Успешный опыт проведения структурных преобразований, как, например, в Республике Корея, свидетельствует о важном значении гибкости в государственной политике поддержки конкретных секторов<sup>18</sup>. Применительно к тарифам это предполагало бы изменение со временем уровня и структуры тарифов в конкретных секторах при сохранении значительного разброса тарифов по секторам экономики<sup>19</sup>.

При этом переговоры по ДНСР направлены на достижение полного связанного охвата и проводятся по каждой позиции, что предполагает сокращение тарифов по всем категориям продуктов с некоторыми оговорками по конкретным странам, часть из которых все еще находится на стадии согласования, а также существенное уменьшение разброса в тарифах между разными видами продуктов. Это в корне отличается от подхода, использовавшегося в ходе Уругвайского раунда, "когда

развивающиеся страны брали на себя обязательства в отношении среднего уровня тарифов и не были обязаны снижать тарифы по всем позициям" (Akyüz, 2005: 6). Не менее важно то, что переговоры были основаны на использовании формулы для снижения тарифов, а не на применявшемся ранее принципе "просьба – встречное предложение" в целях пропорционально более значительного снижения высоких тарифных ставок и тем самым достижения большей согласованности тарифов на промышленные товары между странами. Достижение последней цели предполагает более существенное снижение тарифов развивающимися странами по сравнению с развитыми, поскольку тарифы в развивающихся странах, как правило, выше. Более того, концепция, принятая в отношении условий сокращения тарифов на промышленные товары и изложенная в последнем согласованном в декабре 2008 года документе, предполагает увеличение связанного охвата и сокращение тарифов по простой "швейцарской формуле" с отдельными коэффициентами для развитых и развивающихся стран-членов (WTO, 2008)<sup>20</sup>.

В настоящем разделе показано, что СУР привели к сокращению пространства для маневра в политике государств – членов ВТО, а также то, что многосторонний торговый режим позволил сохранить пространство для маневра в некоторых областях. С точки зрения ужесточения правил СУР наложили ограничения на введение в отношении иностранных инвесторов требований к показателям экспорта, доли внутреннего компонента и передачи технологий, а все эти элементы традиционно имели крайне важное значение для стимулирования поздней индустриализации. Кроме того, они делают для отечественных производителей затруднительным или дорогостоящим реверсивное конструирование и имитацию на основе доступа к технологии, которая защищается патентами или авторскими правами.

Однако у членов ВТО сохранилась возможность использования тарифов для защиты некоторых секторов и определенная степень

---

Члены ВТО могут также продолжать использовать некоторые субсидии и стандарты для стимулирования НИОКР и инновационной деятельности.

---

гибкости в использовании ПИС и регулятивных мер в отношении ПИИ. Но, пожалуй, наиболее важное значение имеет то, что члены ВТО могут по-прежнему использовать некоторые виды субсидий и стандартов в целях стимулирования структурных преобразований, что предполагает создание нового производственного потенциала путем содействия развитию НИОКР и инновационной деятельности. Некоторые примеры того, как страны использовали такие элементы гибкости, описаны в разделе С.

## **2. Региональные торговые соглашения: дополнительные ограничения свободы выбора в политике**

С начала 1990-х годов волна распространившихся РТС (т.е. региональных торговых соглашений со взаимными обязательствами между двумя или более партнерами) в значительной мере сократила пространство для маневра в политике, которое сохранялось в рамках многостороннего торгового режима<sup>21</sup>. Это произошло в результате укрепления мер по обеспечению выполнения, упразднения исключений или наложения обязательств, не предусмотренных СУР. Кроме того, РТС все чаще стали содержать инвестиционные положения, которые традиционно включались в отдельные двусторонние инвестиционные договоры (ДИД). Эта тенденция нашла свое отражение в сокращении количества новых инвестиционных договоров, заключенных с середины 1990-х годов, и особенно с начала 2000-х годов (UNCTAD, 2014: 115), и в увеличении количества РТС, содержащих инвестиционные положения (Miroudot, 2011). РТС можно считать шагом в направлении так называемой "глубокой интеграции", т.е. экономической интеграции, которая отнюдь не ограничивается сокращением или упразднением тарифов, квот и других пограничных барьеров для торговли, а охватывает такие меры, как государственные закупки, инвестиции, политика в области конкуренции и взаимное признание или гармонизация стандартов<sup>22</sup>.

К 15 июня 2014 года ГАТТ/ВТО получила уведомление о заключении около 585 РТС, из которых 379 были в силе<sup>23</sup>. В соответствии со статьей XXIV ГАТТ 1994 года и статьей V ГАТС между партнерами из развитых и развивающихся стран (соглашения по линии Север–Юг) в рамках многостороннего торгового режима РТС могут заключаться при условии, что они не будут повышать общий уровень защиты по отношению к государствам, не являющимся участниками; либерализуют "практически всю" торговлю товарами и обеспечивают существенный отраслевой охват торговли услугами. В соответствии с разрешительной оговоркой ГАТТ 1979 года (в частности, ее пунктом 2 с)) допускаются договоренности между развивающимися странами (соглашения по линии Юг–Юг) о преференциальной торговле товарами, даже при отсутствии таких обязательств по либерализации. Количество соглашений по линии Юг–Юг существенно возросло за последние два десятилетия, причем особенно резко – в 1990-х годах. По оценкам ВТО, в 2010 году по всему миру действовало около 200 таких соглашений против всего лишь около 30 соглашений в 1990 году (WTO 2011: 55).

Меры, включенные в РТС, часто анализируются в точки зрения того, считаются ли они положениями "ВТО-плюс" (т.е. являются более строгими, чем положения, уже предусмотренные многосторонним торговым режимом) или "ВТО-экстра" (т.е. связаны с положениями, которые выходят за рамки действующих много-

сторонних торговых соглашений) (см., например, Horn et al., 2010; WTO, 2011; Dür et al., 2013; Kohl et al., 2013)<sup>24</sup>. В значительной части этих соглашений в качестве партнера значатся ЕС или Соединенные Штаты, и в модели РТС оба этих субъекта стали считаться двумя основными "центрами-ступницами", а их различные

страны-партнеры – примыкающими к этим центрам "спицами".

Что касается сферы охвата положений РТС, то данные свидетельствуют о том, что за последние 20 лет они стали носить более

---

РТС привели к существенному сокращению пространства для маневра в политике, которое сохранялось в рамках многостороннего торгового режима.

---

всеобъемлющий характер (Dür et al., 2013), и многие из них в настоящее время формально называются всеобъемлющими соглашениями об экономическом партнерстве. Также представляется, что соглашения по линии Север–Юг, как правило, содержат большее количество положений "ВТО-плюс" и "ВТО-экстра", чем соглашения по линии Север–Север или Юг–Юг (WTO, 2011). В документе ВТО (WTO; 2011: 133) отмечается, что для включения положений "ВТО-экстра" в соглашения по линии Юг–Юг некоторые развивающиеся страны могут попытаться экспортировать свои регулятивные режимы, как это делают развитые страны. Это может вызвать беспокойство в отношении того, в какой степени в соглашениях по линии Юг–Юг используется подход, при котором приоритетное внимание уделяется стимулированию ориентированных на развитие торговли и инвестиций. С другой стороны, подробное сопоставление положений "ВТО-плюс" и "ВТО-экстра" в соглашениях по линии Север–Юг и Юг–Юг, которое было проведено в одном из исследований (Thrasher and Gallagher; 2008), свидетельствует о том, что в соглашениях по линии Юг–Юг сохранено широкое пространство для маневра в политике в интересах промышленного развития. Вместе с тем авторы этого исследования отмечают также, что большая гибкость в соглашениях по линии Юг–Юг обусловлена не отсутствием жестких торговых правил, а отмечаемой в этих соглашениях попыткой объединить существенную либерализацию торговли с региональной защитой для поощрения регионального роста.

Данные по соглашениям по линии Север–Юг свидетельствуют о том, что соглашения с ЕС содержат значительно большее количество положений "ВТО-экстра", чем соглашения с Соединенными Штатами. Однако многие положения РТС с ЕС не обеспечены исковой защитой, поэтому в целом представляется, что положения соглашений с Соединенными Штатами носят более строгий характер (WTO, 2011)<sup>25</sup>.

Тарифные правила являются лишь одним из примеров положений "ВТО-плюс". РТС, как

правило, предполагают сокращение применяемых тарифов вместо обращения к зачастую гораздо более высоким связанным тарифным ставкам, как это делается в рамках переговоров по ДНСР. В результате регулирования применяемых тарифов существенно ограничивается гибкость в тарифной политике развивающихся стран, в частности в тех случаях, когда соответствующие снижения тарифов приводят к заключению соглашений о свободной торговле (ССТ) или даже созданию таможенных союзов. Второй пример касается торговли услугами. Обязательства "ГАТС-плюс" могут быть либо в виде более жесткого связывания в тех секторах, в которых уже существуют обязательства в рамках ГАТС, с целью гарантировать минимальный уровень режима, либо в виде новых правил связывания или обязательств. Последний вариант может быть следствием использования подхода на основе негативного перечня, как это предусмотрено Североамериканским соглашением о свободной торговле (НАФТА), согласно которому обязательства в рамках соответствующих РТС в полной мере распространяются на все секторы, кроме четко указанных исключений. В то же время в ряде РТС, таких как Общий рынок Юга Америки (МЕРКОСУР) и Рамочное соглашение по услугам Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), по-прежнему используется подход на основе позитивного перечня ГАТС.

Что касается третьего примера – обязательств "ТРИПС-плюс", то РТС, как правило, содержат более строгие требования о соблюдении или предусматривают меньшее количество изъятий (таких, как возможность использовать

принудительное лицензирование лишь в чрезвычайных ситуациях). В соответствии с ними запрещается также параллельный импорт, а обязательства распространяются на дополнительные вопросы ИС (такие, как формы жизни, контрафакция и пиратство) или исключительные права для проверки данных

(например, связанные с фармацевтическими препаратами)<sup>26</sup>. Кроме того, они могут содержать более детальные и предписывающие положения в области ИС, а также ограничивать способность государств адаптировать свои законы о ИС к их

---

Соглашения по линии Север–Юг содержат большее количество положений "ВТО-плюс" и "ВТО-экстра", чем соглашения по линии Север–Север или Юг–Юг.

---



конкретным внутренним условиям или к меняющимся обстоятельствам.

Четвертым примером являются обязательства "ТРИМС-плюс". В ряде РТС было расширено определение инвестиционной деятельности таким образом, что принцип недискриминации стал распространяться на запрет требований к показателям экспорта, требования к передаче технологий и знаний, а также оговорки в отношении гражданства старших руководителей и персонала. В рамках РТС положения о ТРИМС могут быть также распространены на налоги и сборы или распределительные виды деятельности (такие, как складирование, разгрузка, хранение и отгрузка товаров). Действительно, с учетом того, что главы РТС, посвященные инвестиционной деятельности, часто опираются на уже существующие ДИД, а не на Соглашение по ТРИМС, их положения могут считаться обязательствами "ВТО-экстра" (которые более подробно рассматриваются ниже)<sup>27</sup>.

Последний пример положений "ВТО-плюс" в РТС связан с техническими барьерами в торговле (ТБТ), которые касаются стоимости адаптации иностранных товаров к стандартам и техническим регламентам стран-импортеров. Если регламенты включают в себя такие барьеры, как испытания и сертификация, то стандарты в широком смысле отличаются тем, что они применяются к продуктам, процессам или системам управления, при использовании которых проводятся различия между компаниями, соблюдающими определенные стандарты и не соблюдающими их. В контексте стимулирования структурных преобразований внутренней экономики такого рода дискриминация может считаться выгодной для отечественных компаний, поскольку она приведет к повышению расходов иностранных фирм на адаптацию своих операций и демонстрацию их соответствия требованиям в целях проникновения на внутренние рынки. Хотя соглашения ВТО предусматривают правила разработки и соблюдения стандартов, а также руководящие указания и рекомендации для членов ВТО в отношении учета в принимаемых ими мерах международных стандартов, некоторые РТС предполагают использование основных инструментов либерализации в этой области, т.е. унификации и взаимного признания (Maur and Shepherd, 2011). В положениях о ТБТ, включенных в действующие

РТС с Соединенными Штатами, прослеживается тенденция к использованию принципа взаимного признания, т.е. страны соглашаются признать регламенты, стандарты или процедуры оценки соответствия друг друга в качестве эквивалентов, обеспечивая тем самым беспрепятственное движение товаров на рынки партнеров, несмотря на то, что стандарты при этом могут по-прежнему отличаться друг от друга.

В РТС с участием ЕС, как правило, используется принцип унификации, который улучшает совместимость импортных и отечественных товаров и упрощает их взаимозаменяемость (Disdier et al., 2013). В тех случаях, когда принцип унификации предполагает соответствие стандартам ЕС, компании этого региона будут обеспечивать экономию за счет эффекта масштаба путем получения доступа к более емким рынкам с такими же стандартами. В более широком плане принципы взаимного признания и унификации могут порождать фактическую дискриминацию развивающихся стран, которые могут не иметь необходимого потенциала и ресурсов для обеспечения соответствия установленным техническим стандартам. Например, было отмечено, что унификация стандартов ЕС в области электроники с международными стандартами в 1990-х годах привела к выходу на соответствующие рынки новых американских экспортеров, а также к уходу некоторых экспортеров из развивающихся стран с рынков ЕС (Reyes, 2012). Может появиться еще одно дополнительное негативное последствие как для экспорта по линии Юг–Юг, так и для производства на отечественных рынках определенной страны, учитывая, что "после того, как базирующийся на Юге производитель был вынужден адаптировать свои производственные процессы к нормам Севера в отношении продуктов, предназначенных для этого рынка, скорее всего он будет использовать такие же процессы для всей своей продукции, чтобы избежать использования разных производственных цепей и повышения фиксированных расходов. В случае, когда эти процессы являются более дорогостоящими из-за строгих норм в странах Севера, можно предположить, что это отразится на торговых потоках страны Юга со всеми партнерами" (Disdier et al., 2013: 11).

Переходя к положениям "ВТО-экстра", можно сказать, что эти обязательства во многом



касаются политики в области конкуренции, инвестиционной деятельности и движения капитала. Сфера охвата меньшей части РТС была распространена также на такие вопросы, как государственные закупки, мобильность рабочей силы<sup>28</sup> и экологические стандарты (Kohl et al., 2013). В положениях, касающихся политики в области конкуренции, прослеживается попытка ослабить и предупредить злоупотребление положением на рынке за счет требований о закреплении обязательств в отношении принятия и/или применения законодательства в области конкуренции и более тесного сотрудничества между органами по вопросам конкуренции партнеров по РСТ. Чаще всего затрагиваются такие вопросы, как согласованные действия, злоупотребление доминирующим положением и государственная помощь, однако они могут касаться также монополий и государственных предприятий. Например, положения могут содержать требования о постепенной ликвидации какой-либо государственной коммерческой монополии для недопущения дискриминации между гражданами стран – участниц РТС с точки зрения условий производства и сбыта товаров или услуг<sup>29</sup>. Это может привести к асимметричным последствиям, поскольку у развивающихся стран, как правило, больше государственных предприятий, отчасти из-за отсутствия частных предпринимателей, желающих и способных поставлять определенные товары или основные услуги.

Главы РТС, посвященные инвестициям, как правило, сочетают в себе положения о защите и поощрении инвестиционной деятельности и положения о либерализации иностранных инвестиций (такие, как запрещение требований в отношении местного компонента и торгового баланса), а также комплексные правила торговли услугами. Таким образом, они охватывают правила и обязательства, предусмотренные ДИД и – на многостороннем уровне – Соглашением по ТРИМС и ГАТС. Они призваны содействовать разработке корпоративных стратегий, которые охватывают ПИИ и торговлю в рамках

международных производственных сетей, а также либерализовать режимы торговли и инвестиций в большей степени, чем это делается на многостороннем уровне (Miroudot, 2011). Важной причиной более широкого охвата этих обязательств является то, что они предполагают использование принципа недискриминации в отношении иностранных инвесторов в сочета-

нии с широким определением инвестиционной деятельности, в основе которого лежат активы. Помимо ПИИ данный элемент охватывает также некоторые виды портфельных инвестиций, в частности в акции и недвижимость, и в некоторых случаях распространяется даже на ПИС (Fink, 2011)<sup>30</sup>.

Кроме того, некоторые РТС содержат инвестиционные положения, охватывающие как фазу до обоснования в стране (т.е. доступ к рынкам), так и фазу после обоснования в стране (т.е. защиту инвестиций, в том числе в случае национализации или экспроприации, и право на временный въезд руководителей и ключевого персонала иностранного инвестора). Эти правила предусматривают также стандарт справедливого и равноправного режима, который, в отличие от относительных стандартов национального режима и режима НБН в отношении третьих стран, является абсолютным стандартом, обеспечивающим право на определенный минимальный уровень режима. Некоторые из них предусматривают также неограниченный поток трансфертов, включая все виды сборов и доходов от инвестиций.

Еще одно ключевое обязательство касается урегулирования споров. Если в традиционных торговых соглашениях используется модель урегулирования споров между государствами, то некоторые РТС (т.е. те, в которых используется подход НАФТА) предусматривают механизм урегулирования споров между инвесторами и государством. Такой механизм, широко применяемый в инвестиционных договорах, позволяет иностранным инвесторам ходатайствовать о получении компенсации за предполагаемый

---

Положения "ВТО-экстра" в значительной степени охватывают политику в области конкуренции, инвестиционную деятельность и движение капитала, но некоторые из них охватывают также государственные закупки, мобильность рабочей силы и экологические стандарты.

---

ущерб, причиненный в результате принятия соответствующих мер принимающими странами, как правило через посредство Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС)<sup>31</sup>.

Включение глав об инвестициях в некоторые РТС предполагает также, что соответствующие положения регулируют движение капитала в соответствии с подходом на основе негативного перечня. Это выходит за рамки положений ВТО, согласно которым движение капитала регулируется в соответствии с подходом на основе позитивного перечня в рамках ГАТС. Кроме того, большинство РТС не предусматривает исключений в случае возникновения серьезных трудностей, связанных с платежным балансом и внешним финансированием (как это разрешено в многостороннем порядке в соответствии со статьей XII ГАТС)<sup>32</sup>.

Что касается политики в области государственных закупок, то в РТС, как правило, затрагиваются социальные и экологические соображения и озабоченности в области национальной безопасности, а также вопросы, связанные с благотворным управлением, однако исторически они использовались также для поддержки промышленного и регионального развития. Государственные закупки исключены из обязательства о предоставлении национального режима, предусмотренного статьей III 8) а) ГАТТ и ГАТС, при этом в ГАТС содержится призыв к проведению многосторонних переговоров о государственных закупках услуг. Это означает, что на многостороннем уровне политика государственных закупок регулируется только Соглашением ВТО о государственных закупках (известным как "СГЗ"), представляющим собой соглашение, охватывающее в настоящее время лишь 42 члена ВТО (включая 27 государств – членов ЕС), большинство из которых являются развитыми странами. Однако некоторые РТС затрагивают страны, не являющиеся участницами СГЗ, посредством положений, касающихся, в частности, принципа взаимности и транспарентности, и могут также охватывать принципы

не-дискриминации. Этот последний принцип предполагает предоставление компаниям стран-партнеров доступ к процедурам заключения контрактов на не менее благоприятных условиях, чем для компаний из любой другой страны. Такие положения будут нарушены, например, при применении положений пакетов финансово-бюджетных стимулирующих мер в отношении поощрения приобретения отечественной продукции, которые использовались многими странами в 2008–2009 годах, если только государственные органы, осуществляющие такие стимулирующие программы, не будут подпадать под действие СГЗ<sup>33</sup>.

### 3. Ужесточение обязательств в области политики и международные производственные сети

#### а) Почему развивающиеся страны присоединяются к РТС?

В связи с вышесказанным возникает вопрос о том, почему правительства развивающихся стран продолжают присоединяться к РТС, несмотря на существование многостороннего торгового режима, который поддерживает международное сотрудничество и ограничивает возможности проведения политики по решению своих проблем "за счет соседей". Этот вопрос становится еще более актуальным с учетом того, что, подписывая РТС, эти правительства отказываются от части своего пространства для маневра в политике, которое они с таким трудом пытались отстоять на многостороннем уровне.

В трудах по экономике описаны несколько причин, которые могут побуждать директивные органы развивающихся стран принимать решение о подписании РТС. Одна из них связана со стремлением повысить степень предсказуемости политики. Например, более либеральные правительства могут стремиться присоединиться к РТС, с тем чтобы "связать по рукам и ногам"

---

Подписывая РТС, правительства развивающихся стран отказываются от части своего пространства для маневра в политике, которое они с таким трудом пытались отстоять на многостороннем уровне.

---

будущие правительства, которые, как считается, больше подвержены влиянию отечественных групп, лоббирующих свои интересы (Maggi and Rodriguez-Clare, 1998), или которые придерживаются иных идеологий. РТС могут также рассматриваться как запасной вариант в случае затягивания многосторонних переговоров. Кроме того, директивные органы могут пожелать закрепить и застраховать свой преференциальный доступ к рынкам, временно предоставленный им в одностороннем порядке развитыми странами в рамках Всеобщей системы преференций (ВСП) и смежных программ (Manger and Shadlen, 2014)<sup>34</sup>.

Кроме того, может возникнуть "эффект домино", поскольку распространение РТС повышает вероятность заключения новых РТС в результате того, что некоторые правительства опасаются остаться в изоляции по мере того, как другие страны получают преференциальный доступ к рынкам и становятся более привлекательными для ПИИ (Baldwin and Jaimovich, 2012). Это связано с тем, что процесс стимулирования экспорта воспринимается главным образом как стратегия развития, в которой получение и расширение доступа к рынкам развитых стран, в том числе в сравнении с другими развивающимися странами, практически являются самоцелью. С другой стороны, существенное снижение тарифов режима НБН привело к появлению крайне низких уровней применяемых тарифов, а по многим тарифным позициям применяемые ставки режима НБН были снижены до нуля. В то же время волна распространения преференциальных торговых соглашений позволила очень большому кругу стран получить преференциальный доступ к рынкам, что способствовало дальнейшему сокращению преференциальных преимуществ одной страны над другими. Таким образом, с глобальной точки зрения существенно уменьшилось значение тарифных преференций (Fugazza and Nicita, 2013).

Вместе с тем эти факторы не могут в полной мере объяснить, почему волна распространения РТС сопровождалась увеличением

количества положений, приводящих к глубокой экономической интеграции, которая выходит за рамки таких пограничных мер, как тарифы. Такие положения охватывают широкий круг национальных мер политики и норм, в частности тех, которые защищают материальные и нематериальные активы (такие, как иностранный капитал и интеллектуальная собственность), улучшают координацию рассредоточенных видов производственной деятельности (таких, как движение инвестиций, ноу-хау и людей), а также регулируют стандарты, связанные с продуктами и процессами. Директивные органы развивающихся стран вполне могут полагать, что условия замыкания на преференциальном доступе к рынкам необходимо принимать в обмен на обязательства в области политики и регулирования, которые, как кажется, нужны для привлечения ПИИ и предоставления возможности своим компаниям присоединиться к международным производственным сетям.

Эмпирические данные о взаимосвязи между РТС и международными производственными сетями действительно показывают, что если две страны уже поддерживают торговые отношения в рамках производственных сетей, то возрастает вероятность того, что они подпишут основательное РТС. Это является отличительной чертой соглашений между развитыми странами и развивающимися странами Восточной и Юго-Восточной Азии, где быстрее

---

Эмпирические данные о том, что строгие инвестиционные положения стимулируют ПИИ, носят неоднозначный характер.

---

всего сформировались международные схемы раздела продукции (Orefice and Rocha, 2014). Связанные с ними эмпирические данные по ДИД и инвестиционным главам РТС, регулирующим режим ПИИ, "защита которого является ключевым элементом пакета мер, используемых многими развивающимися странами для присоединения к международным производственно-сбытовым цепочкам" (Baldwin, 2014:31), показывают, что развивающиеся страны часто подписывают наиболее жесткие инвестиционные положения в условиях неблагоприятной экономической ситуации в надежде, что увеличение притока ПИИ поможет им решить экономические проблемы (Simmons, 2014). Однако, если эмпирические данные о

том, что такие положения способствуют эффективному стимулированию ПИИ, являются неоднозначными, то более общая тенденция к заключению соглашений, содержащих более строгие инвестиционные правила, объясняется конкурентным рассредоточением, т.е. защитными мерами развивающихся стран, обеспокоенных тем, что ПИИ будут перенаправлены в конкурирующие принимающие страны. Важно также то, что цепная реакция способна также помочь объяснить, почему ужесточается характер соответствующих положений, при том что развивающиеся страны оказываются затаянными в состязание по заключению не только большего количества таких соглашений, но и соглашений, содержащих все более жесткие требования (Neumayer et al., 2014).

*b) Тенденции к дальнейшему сокращению пространства для маневра в политике*

С наступлением глобального кризиса и последовавшим за ним крахом глобальной торговли в 2008–2009 годах появились различные попытки задокументировать изменения, произошедшие в мерах торговой и инвестиционной политики. Отчасти это было ответом на широко распространенные опасения, что "великая рецессия" приведет к резкому росту протекционизма и дальнейшей фрагментации мирового торгового режима, а также к более резкому спаду экономической активности и замедлению процесса оживления торговли. Кроме того, считалось, что благодаря документированию изменений можно повысить прозрачность процесса принятия мер торговой политики, которые могут затруднить вовлечение компаний из развивающихся стран в международную торговлю.

Опасения, что "великая рецессия" спровоцирует резкое усиление протекционизма, были основаны на том, что "великую рецессию" часто сравнивают с "великой депрессией", которая началась в 1929 году и привела к появлению волны протекционизма в 1930-х годах как части более

общей политики решения своих проблем "за счет соседей" (см. главу IV и Eichengreen and Irwin, 2010). Череда заявлений лидеров Группы 20 была призвана развеять эти опасения, начиная с выступлений на Вашингтонском саммите в ноябре 2008 года, где главы государств заявили о том, что они будут поддерживать открытость торгового и инвестиционного режимов и воздерживаться от протекционизма ("во всех его проявлениях", как было добавлено на саммите, проходившем в Лос-Кабосе в ноябре 2012 года). Кроме того, они предложили создать механизм мониторинга (не имеющий обязательной силы).

Факты свидетельствуют о почти полном отсутствии повышения тарифов на промышленные товары, несмотря на то, что большое число стран, и особенно развивающихся стран, могли бы воспользоваться своим так называемым "навесом связанных тарифов" для повышения применяемых тарифов в весьма широких пределах без нарушения своих обязательств в рамках ВТО (Baldwin and Evenett, 2012). Можно спорить о том, отказались ли директивные органы добровольно от использования

этого еще имеющегося у них варианта политики из-за того, что они сочли наложенные обязательства в рамках ВТО достаточно убедительными, или из-за того, что многие затронутые кризисом страны могли допустить снижения курса своей валюты в отличие от 1930-х годов, когда страны не могли этого сделать без отказа от золотого стандарта. В любом случае историки, занимающиеся вопросами экономики, уже давно отмечают,

что экономические кризисы, как правило, подталкивают к принятию новаторских мер политики, в связи с чем можно провести различие между характером предкризисного и посткризисного протекционизма. Например, в 1930-х годах широко использовались добровольные ограничения экспорта, а это значит, что в документах о мерах торговой политики, в которых основное внимание уделяется таким традиционным средствам, как тарифы и квоты, не был бы высвечен переход к протекционизму (Eichengreen and Irwin, 2010; Evenett, 2013a).

---

Ряд недавно принятых мер торговой и промышленной политики нельзя однозначно назвать "скрытым протекционизмом", поскольку некоторые из этих мер имеют важное значение для государственной политики.

---



Предпринимались различные попытки провести анализ использования мер торговой и инвестиционной политики разными странами в ответ на кризис в целях оценки того, в какой степени такие меры могли ухудшить относительный режим в отношении "иностранных коммерческих интересов". Группа "Глобал трейд алерт" (ГТА) считает, что в этой связи Германия, Италия, Соединенное Королевство и Франция входят в десятку стран мира, активнее всего использующих протекционистские меры (Evenett, 2013b)<sup>35</sup>. На долю более традиционных мер политики, таких как повышение тарифов и меры защиты торговли (например, антидемпинговая политика), приходится менее половины всех задокументированных действий. Данные из развивающихся стран, особенно из Азии, свидетельствуют о том, что страны, в которых отмечаются более низкие уровни "навесов связанных тарифов", проводят "нетрадиционную политику", в частности по предоставлению чрезвычайной финансовой помощи, чаще чем другие страны, которые, как правило, прибегают к повышению тарифов и использованию мер защиты торговли. Однако страны, которые больше всего снизили тарифы в предкризисный период, как правило, не пытаются обратить вспять это снижение тарифов, а используют меры защиты торговли. С другой стороны, страны, которые смогли принять более крупные пакеты финансово-бюджетных стимулирующих мер, вряд ли используют какие-либо из этих торговых и инвестиционных мер (Evenett, 2013b и с).

Крайне широкое определение понятия "скрытый протекционизм", данное ГТА, является

проблематичным, поскольку оно включает в себя также ряд мер, которые играют важную роль в государственной политике не только для обеспечения финансовой стабильности и предупреждения резкого падения уровня занятости, но и для создания внутреннего производственного потенциала и защиты потребителей. К ним относятся нормы в области здравоохранения и безопасности, пакеты стимулирующих мер по выделению государственных средств для поддержки отечественных производителей товаров, чрезвычайная финансовая помощь банкам, промышленная и инновационная политика и многие другие меры политики, которые не нарушают никаких действующих международных соглашений или других правовых положений. Некоторые из этих мер сыграли важную роль в создании возможности для восстановления развивающихся стран после глобального кризиса и продолжения проведения структурных преобразований. Кроме того, представленные ГТА оценки воздействия этих мер основаны исключительно на субъективном мнении. С учетом всех этих факторов возникают серьезные вопросы относительно порой тревожных выводов ГТА об усилении протекционизма за последние пять лет (Evenett, 2012 and 2013b). Еще важнее то, что из-за тесной связи между мерами, названными ГТА "протекционистскими", и ее рекомендациями относительно того, как директивным органам следует стать на "верный путь" к индустриализации за счет подключения отечественных компаний к международным производственным сетям, возникает опасность придания таким оценкам необоснованной значимости в рамках будущих торговых переговоров<sup>36</sup>. Эта взаимосвязь рассматривается в разделе D.

---

## С. Промышленная политика в эпоху сокращения пространства для маневра в политике

---

В последние годы повсеместно отмечалось оживление интереса к промышленной политике. Ряд развивающихся стран, в том числе крупнейшие из них, провели переоценку благотворного

влияния промышленной политики на структурные преобразования и экономический рост. По сути такие страны, как Бразилия, Китай и Южная Африка, никогда и не прекращали



использовать меры политики для ускорения индустриализации. Наоборот, за последние примерно 10 лет они даже приняли новые инициативы. Некоторые из этих инициатив можно рассматривать как ответ на различные финансовые потрясения, с которыми столкнулся ряд развивающихся стран в конце 1990-х годов и в начале нового тысячелетия, а другие могут быть обусловлены все более широким признанием того, что политика, связанная с "Вашингтонским консенсусом", не помогла добиться структурных преобразований (ДТР 2003). При этом еще ряд инициатив, возможно, был принят в связи с резким повышением цен на сырьевые товары, которое началось примерно в 2002–2003 годах и вызвало опасения по поводу преждевременной деиндустриализации в некоторых развивающихся странах.

Переоценку потенциальных выгод от промышленной политики провели не только развивающиеся страны. Многие развитые страны начали открыто признавать ту важную роль, которую промышленная политика может играть в поддержании жизнеспособности обрабатывающей промышленности, а также соответствующие выгоды, которые она может принести с точки зрения роста производительности, инноваций и создания рабочих мест. Особую актуальность это приобрело после глобального финансового кризиса и "великой рецессии", когда стало ясно, что развитые страны, такие как Соединенное Королевство и Соединенные Штаты, экономика которых опирается главным образом на сектор услуг, оказались намного более уязвимы для внешних потрясений, чем большинство стран, у которых есть существенная промышленная база.

Общепринятого определения промышленной политики нет. Это может объясняться главным образом тем, что промышленная политика основана на широком спектре экономических концепций с различными мотивировками, целями и сферой охвата и опорой на разнообразный комплекс мер политики (см., например, Salazar-Xirinachs et al., 2014). Вместе с тем, по всей

видимости, существует общее мнение, что "промышленной политикой, в сущности, можно назвать любой вид целенаправленных мер или государственной политики, который призван переориентировать отраслевую структуру производства на те секторы, которые, как считается, смогут открыть более широкие перспективы для экономического роста, чем в случае отсутствия таких мер" (Pack and Saggi, 2006: 2). Как правило, меры, направленные на диверсификацию структуры производства и содействие формированию потенциала в новых отраслях экономики или в новых видах деятельности, являются частью так называемой "вертикальной" или "избирательной" промышленной политики<sup>37</sup>. Эти меры включают в себя поддержку в виде отраслевых субсидий, тарифов и связанных с инвестициями требований

к экономическим показателям, которые, как правило, ассоциируют с успешным проведением индустриализации в Восточной Азии, где они сочетались с такими механизмами контроля, как требования к показателям экспорта (ДТР 1996 и 2006). Они включают в себя также меры, в которых основной упор делается на различиях в потенциале разных секторов в деле создания, внедрения и коммерческого использования знаний и,

в частности, их способности помочь странам достичь передового уровня развития технологий (а затем и превысить его) за счет непосредственной поддержки в виде инноваций и обучения. Среди примеров таких мер можно назвать создание национальных инновационных систем и усовершенствование системы образования и профессионально-технической подготовки (Nübler, 2014).

Использование именно этого вида промышленной политики больше всего сдерживается из-за увеличения количества правил и норм в системе международного экономического управления. Однако такое сдерживание не предполагает запрет, и в этой связи в оставшейся части настоящего раздела приводятся примеры мер промышленной политики, принимаемых в конкретных странах. Она начинается с рассмотрения того, как Соединенные Штаты и ЕС

стремятся поддержать свои секторы обрабатывающей промышленности. Затем описываются принимаемые развивающимися странами меры, которые направлены на объединение созидательных рыночных сил с государственной деятельностью в целях развития обрабатывающей промышленности и повышения уровня жизни.

### 1. Недавние примеры активной политики по проведению реиндустриализации в развитых странах

#### а) Соединенные Штаты: множественные инициативы в области вертикальной промышленной политики

Соединенные Штаты часто считают страной, избравшей подход, основанный на невмешательстве в промышленной политике. Однако несколько авторов недавно отметили, что Соединенные Штаты последовательно проводят промышленную политику в целях поддержания жизнеспособности своей промышленной базы и обеспечения своего глобально-технологического лидерства.

В последние годы внимание директивных органов Соединенных Штатов не было сосредоточено на обеспечении разработки национальных стратегий и национальных программ централизованными координационными учреждениями в интересах развития конкретных отраслей, несмотря на то, что такая модель периодически использовалась в прошлом (Kozul-Wright, 1995; Rohatyn, 2009). Вместо этого они использовали более децентрализованный подход, при котором в рамках целого ряда инициатив и программ, разработанных на федеральном уровне и на уровне штатов, оказывалась поддержка как традиционным, так и новым стратегическим отраслям (Ketels, 2007; Block, 2008; Schrank and Whitford, 2009; Di Tommaso and Schweitzer, 2013; Mazzucato, 2013; Wade, 2014).

По сути, промышленную политику Соединенных Штатов характеризуют два частично

совпадающих элемента, в связи с чем их считают как "государством-предпринимателем", так и "государством-координатором". В качестве "государства-предпринимателя" США берут на себя основные риски и играют ведущую роль в формировании рынков в рамках разработки и коммерциализации новых технологий, которые считаются важными для страны. Путем финансирования крайне рискованных исследований "государство-предприниматель" снижает риск для частных инвесторов и тем самым играет незаменимую роль катализатора существенных инноваций. Согласно одному из исследований (Mazzucato; 2013) в Соединенных Штатах государство является главным источником финансирования на ранних этапах инновационной деятельности; при этом на государственный сектор приходится более 50% расходов на фундаментальные исследования, а на частный

сектор – менее 20%. Такие государственные инвестиции распространяются на различные виды исследований, большинство из которых обладает крайне неопределенным потенциалом с точки зрения будущей отдачи<sup>38</sup>.

В качестве "государства координатора" США создают сети между различными субъектами в инновационных системах (например, компаниями, финансовыми учреждениями, научноисследовательскими институтами и государственными фондами), а также в рамках организаций и учреждений и управляют этими сетями. Таким образом, они побуждают различного рода фирмы встраиваться в децентрализованную инновационную систему, охватывающую отраслевой, региональный и национальный уровни<sup>39</sup>. С учетом такого сетевого характера промышленной политики и связанного с ним отсутствия единого учреждения, которое отвечало бы за эту политику, такого рода государственные меры по проведению промышленной политики иногда называют действиями "государства скрытого развития" (Block, 2008; Schrank and Whitford, 2009).

Наступление "великой рецессии" ознаменовало принятие целого ряда более заметных мер политики, направленных на достижение

С учетом способа проведения Соединенными Штатами своей промышленной политики их можно считать как "государством-предпринимателем", так и "государством-координатором".

общей цели "возрождения американского промышленного производства" (Sperling, 2012). Эти меры, как правило, не считают частью промышленной политики, поскольку их непосредственная цель заключается в недопущении банкротств и широкомасштабной безработицы. Вместе с тем многие из них ориентированы на внутреннее промышленное производство из-за его важнейшего значения для инноваций, экспорта и создания хорошо оплачиваемых рабочих мест, благодаря чему "сектор промышленного производства является ключевым компонентом конкурентоспособной и инновационной экономики" (Sperling, 2012: 1). Эти долгосрочные меры могут рассматриваться как часть более широкой стратегии, принятой на вооружение для предупреждения усматриваемого риска того, что страна может утратить свою позицию глобального технологического лидера, а также для устранения структурных проблем в американской экономике, вскрывшихся в ходе кризиса, таких как уменьшение роли сектора промышленного производства со всеми вытекающими из этого негативными последствиями для занятости (Sperling, 2013; Warwick, 2013)<sup>40</sup>.

Инициативы, непосредственно призванные устранить риск утраты Соединенными Штатами глобального технологического лидерства, состоят из двух основных компонентов<sup>41</sup>. Первый из них включает в себя ряд программ в области НИОКР, объединенных в Национальную программу передовых промышленных технологий, ключевым элементом которой является Национальная сеть инновационных промышленных технологий (НСИПТ). Эта сеть состоит из региональных промышленных учреждений, основанных на партнерстве между государственным и частным секторами и призванных объединить наиболее талантливые кадры и потенциал трех своих партнеров (таких, как промышленный сектор, научные круги и правительство, в частности Министерство обороны и Министерство энергетики)<sup>42</sup>.

---

Соединенные Штаты умело использовали пространство для маневра в политике, которое не было ограничено СУР, для поддержки своего сектора обрабатывающей промышленности...

---

---

...вертикальный характер их промышленной политики помог достичь по крайней мере некоторых из их целей.

---

Второй компонент – Американский закон об оживлении экономики и реинвестировании 2009 года, на реализацию которого в период 2009–2019 годов было выделено около 800 млрд. долларов. Непосредственная цель этого пакета стимулирующих экономических мер заключалась в смягчении негативных последствий "великой рецессии". Однако его более долгосрочная

цель заключается в использовании вертикальных мер промышленной политики для укрепления национальной обрабатывающей промышленности и стимулирования ее структурных преобразований для придания ей более устойчивого характера перед лицом международной конкуренции. Например, в соответствии с этим Законом были выделены средства для повторного запуска

производства современных батарей в целях увеличения его доли в глобальном производстве с 2% в 2009 году до 40% в 2015 году (Sperling, 2012). Это является частью более общих целей, таких как: i) перемещение офшорных производственных процессов обратно в Соединенные Штаты в соответствии с концепцией о том, что географическая близость процессов производства и проектирования облегчает задачу инженеров по решению проблем, доводимых до их сведения техническими специалистами из цеха, и тем самым укрепляет связь между промышленным производством и инновационной деятельностью;

а также ii) поощрение развития отраслей энергетики, использующих экологически чистые источники энергии, в частности энергию ветра и солнца, а также транспортные средства с более низким уровнем расхода топлива. В том же духе непосредственным результатом оказания чрез-

вычайной финансовой помощи компаниям "Дженералмоторз" и "Крайслер" за счет использования Программы поддержки ослабленных активов (ППОА) стало спасение несколько тысяч рабочих мест и уменьшение отрицательных последствий "великой рецессии". Однако эти финансовые средства были предоставлены с условием учета экологических соображений, в частности

перехода на производство более топливосберегающих транспортных средств, что помогло решить более комплексные проблемы отраслевой реструктуризации. Кроме того, в 2009 году Агентство по охране окружающей среды позволило Калифорнии установить более жесткие нормы выбросов для автомобилей (Brunel and Nufbauer, 2009), а Администрация общих служб заявила, что она использует средства, выделенные в соответствии с этим Законом, для приобретения энергоэффективных автомобилей и автомобилей на альтернативном топливе на общую сумму в 300 млн. долларов<sup>43</sup> согласно более общему положению этого Закона о поощрении покупки американской продукции.

В совокупности эти меры отражают поддержку, оказываемую правительством Соединенных Штатов отраслям, которые особенно сильно пострадали от глобального экономического спада, и в более широком плане видам деятельности, которые призваны повысить конкурентоспособность американских предприятий в инновационных секторах. Однако возникает вопрос о том, не противоречит ли эта поддержка положениям многосторонних торговых и инвестиционных соглашений. В частности, поддержка, предоставляемая в соответствии с положением о поощрении покупки американской продукции, может считаться запрещенной субсидией согласно Соглашению по СКМ. Аналогичным образом, чрезвычайная финансовая поддержка автомобильной промышленности в рамках ППОА может считаться субсидией в соответствии с Соглашением по СКМ, учитывая, что экологические положения статьи 8 Соглашения по СКМ в отношении субсидий, не дающих основания для принятия ответных мер, перестали действовать через пять лет после вступления в силу этого Соглашения (т.е. 1 января 2000 года). Однако она может быть правомерной в соответствии со статьей XX ГАТТ ввиду экологических условий, которые связаны с этими мерами поддержки и которые, как можно утверждать, "касаются" сохранения истощимого резерва<sup>44</sup>.

Вместе с тем следует отметить, что правила и обязательства в рамках ВТО таят в себе лишь угрозу применения санкций. Любое потенциальное введение торговыми партнерами ответных репрессивных пошлин или принятие ими других

мер зависит от фактического ущерба. Если ущерб, причиненный в результате нарушений правил, является несущественным, государство – член ВТО вряд ли будет обращаться в МУС и прибегать к введению санкций. Маловероятным представляется также обращение в МУС в случае, если сложно определить степень реально нанесенного ущерба или если несколько стран одновременно принимают аналогичные меры с аналогичными целями. Например, широкий круг стран приняли меры по поддержке своей автомобильной промышленности<sup>45</sup>. В любом случае вышеизложенные примеры показывают, что Соединенные Штаты умело использовали пространство для маневра в политике, которое не было ограничено СУР, для поддержки своей обрабатывающей промышленности. Они показывают также, что эта страна проводила промышленную политику и ее вертикальный характер помог достичь по крайней мере некоторых ее целей.

*b) Европейский союз: ограниченная эффективность горизонтальной промышленной политики*

Стимулирование промышленного производства было одной из главных стратегических целей европейской экономической интеграции с момента окончания Второй мировой войны. Вместе с тем соответствующие инструменты, сфера охвата и институциональные механизмы существенно менялись в зависимости от страны и с течением времени. Активное стимулирование промышленного развития за счет конкретных отраслевых мер началось в период послевоенного восстановления под эгидой Плана Маршалла и продолжалось вплоть до 1970-х годов в рамках различных национальных и региональных инициатив (Eichengreen and Kenen, 1994). В начале 1980-х годов многие страны приняли либеральные стратегические программы, которые существенно ограничили сферу охвата активных государственных мер (Grabas and Nützenadel, 2014; Owen, 2012). В 1990 году Европейская комиссия представила свою промышленную политику, которая стала первой общей промышленной политикой, разработанной для всего тогдашнего Европейского сообщества (European Commission, 1990)<sup>46</sup>. Общая цель этого подхода заключалась в повыше-



нии конкурентоспособности европейской промышленности и ускорении процесса адаптации промышленности к структурным изменениям, в том числе посредством инноваций и технологического развития. Основное внимание уделялось микроэкономическим факторам (т.е. использованию политики развития предпринимательства и политики в области конкуренции) и главным образом горизонтальным мерам, поскольку акцент делался на поощрении создания общих благоприятных условий для предпринимателей и предприятий, особенно малых и средних предприятий<sup>47</sup>.

В целях создания более благоприятных базовых условий для европейской промышленности были приняты различные стратегии. В Лиссабонской стратегии, принятой в 2000 году, были сформулированы некоторые количественные цели на национальном уровне (такие, как увеличение расходов на НИОКР до 3% от валового внутреннего продукта (ВВП)), однако в целом считается, что ее многочисленные цели, в частности по повышению производительности труда, уровня занятости и конвергенции между странами-членами, не были реализованы (например, Tilford and Whyte, 2010; Copeland and Papadimitriou, 2012). Цели стратегии "Европа 2020", которая реализуется с 2010 года, аналогичны целям недавних американских инициатив, поскольку они связаны с укреплением инновационной деятельности, развитием экспорта и созданием рабочих мест, но в них больший акцент делается на ценовой "конкурентоспособности". Разработанная в 2014 году программа "Горизонт 2020" предусматривает дополняющие друг друга и более целенаправленные меры по стимулированию инвестиций в инновационную деятельность, в частности выделение 80 млрд. евро на научно-исследовательскую и инновационную деятельность в целях поддержки ключевых высокоэффективных технологий<sup>48</sup> для перестройки глобальных производственно-сбытовых цепей и повышения эффективности использования ресурсов и энергии<sup>49</sup>. В рамках этой программы финансиру-

ются также прототипы и демонстрационные проекты в целях упрощения коммерциализации инноваций.

Несмотря на эти меры, промышленная политика ЕС по-прежнему носит менее комплексный характер, чем политика Соединенных Штатов. Представляется, что бюджетные ассигнования слишком малы не только для эффективного устранения краткосрочных факторов, тормозящих рост, но и для принятия более долгосрочных мер по стимулированию инноваций. Из-за ограниченного финансирования программ, скорее всего, удастся создать меньший резерв знаний и меньшее количество инноваций, которые можно было бы коммерциализировать, по сравнению с Соединенными Штатами,

где на инновационную деятельность выделяется намного больше ресурсов. Кроме того, использование исключительно горизонтальных мер промышленной политики без дополняющих их вертикальных мер, как в Соединенных Штатах, может помешать достижению поставленной цели сохранения жизнеспособности промышленной базы в Европе<sup>50</sup>. Вместе с тем принятие более конкретных вертикальных мер поддержки в рамках нынешнего законода-

---

Межправительственные соглашения ЕС показывают, как может ограничиваться свобода выбора политики национальных директивных органов и почему самих по себе горизонтальных мер недостаточно для достижения целей промышленной политики.

---

тельства ЕС может быть невозможным. Например, в ответ на предоставление чрезвычайной финансовой поддержки автомобильной промышленности в Соединенных Штатах несколько государств-членов ЕС приняли меры в интересах своей собственной автомобильной промышленности. Такие меры могут противоречить статье 107 Договора о функционировании ЕС, в которой указано, что "любая помощь, предоставляемая государством-участником... и фактически или потенциально подрывающая конкуренцию путем создания привилегий для определенных предприятий или производства определенных товаров,.. несовместима с общим внутренним рынком". Однако недавний глобальный финансовый кризис можно было бы воспринимать как особое событие, которое может потребовать большей гибкости в применении этих правил. Пункт 3 статьи 7, который предусматривает



вероятность появления "серьезного сбоя в экономике", гарантирует, что такая гибкость будет носить временный и исключительный характер<sup>51</sup>. Такие изъятия вряд ли будут использоваться в будущем, поскольку в соответствии с действующими Европейскими руководящими принципами предоставления помощи в целях реструктуризации (European Commission, 2004: paragraphs 72 and 73) помощь в целях спасения или реструктуризации является одноразовой мерой и, в принципе, может предоставляться лишь раз в 10 лет. Кроме того, в проекте своих новых руководящих принципов предоставления государственной помощи Европейская комиссия указала, что "помощь в целях спасения и реструктуризации является одним из наиболее деформирующих видов государственной помощи" (European Commission, 2013: paragraph 6).

Ситуация в ЕС показывает, как межправительственные соглашения могут ограничивать свободу выбора политики национальными директивными органами и почему промышленная политика, в соответствии с которой могут приниматься лишь горизонтальные меры, может затруднять достижение своих целей. Кроме того, с учетом этих сдерживающих факторов и ограничений директивные органы ЕС могут полагать, что для поддержания жизнеспособности промышленной базы необходимо будет увеличить объемы экспорта в развивающиеся страны. Таким образом, общая международная торговая политика Союза, которая является одной из ключевых стратегических областей, входящих в сферу исключительной ответственности учреждений Сообщества, а также связанная с ней задача обеспечения непрерывного открытия рынков в развивающихся странах, могут в конце концов играть решающую роль в планах реиндустриализации Европы.

## **2. Развивающиеся страны: недавний опыт национальной политики промышленного развития**

Широкое использование проактивной торгово-промышленной политики в восточноазиатских

странах, добившихся успеха в деле экономической трансформации, подробно обсуждалось в предыдущих выпусках *Доклада о торговле и развитии* (в частности, ДТР 1994, 1996 и 2003) и в других источниках (например, Akyüz et al., 1998; World Bank, 2005a; Chang, 2011). Однако характер и масштабы недавней промышленной политики развивающихся стран испытали большое воздействие изменений глобальных режимов управления торговлей и экономикой, с которыми должна согласовываться их политика. Самое важное среди таких изменений – присоединение ряда стран к ВТО и/или их участие в РТС. В то же время развивающиеся страны попытались адаптировать свою промышленную политику с учетом структурных уязвимостей их экономики, обнаружившихся в периоды изменений глобальной экономической конъюнктуры, включая экономические кризисы и изменение "условий торговли" этих стран. В этом разделе на примере конкретных стран рассмотрен вопрос о том, как такие изменения затрагивают экономическую политику различных стран, в особенности в период с рубежа тысячелетий.

Улучшение "условий торговли" стран, экономика которых получила выигрыш от роста мировых цен на сырье в период с начала 2000-х годов, –

это один из факторов, пробудивших возросший интерес к промышленной политике. Взлет сырьевых цен и связанное с этим существенное улучшение "условий торговли" богатыми природными ресурсами стран способствовали их усилиям по совершенствованию своей макроэкономической политики и улучшению состояния бюджета. Однако это не должно вести к самоуспокоенности при разработке политики развития в этих странах. Главной задачей для них остается изъятие справедливой доли ресурсных рент (см. также главу VII этого *Доклада*), недопущение роста реального валютного курса, который может ослабить конкурентоспособность экспорта их обрабатывающих отраслей, а также направление доходов на цели инвестирования в реальной экономике для форсирования диверсификации и модернизации их производства и экспорта. Диверсификация и индустриализация в долгосрочном плане служит странам лучшим

---

**Характер и масштабы недавней промышленной политики развивающихся стран отражают изменения глобальных режимов управления торговлей и экономикой, с которыми должна согласовываться их политика...**

---

средством снижения их уязвимости для негативных последствий колеблемости сырьевых цен и неблагоприятных ценовых тенденций. Ускорение перетока рабочей силы из низкопроизводительных отраслей в первичном секторе в высокопроизводительные отрасли в обрабатывающей промышленности ведет к росту общей производительности труда и доходов. Решение проблемы диверсификации требует высокого уровня инвестиций и создания положительной обратной связи между торговлей и накоплением капитала. Директивные органы могли бы в огромной степени способствовать этим усилиям, проводя промышленную политику, помогающую частному сектору выявлять и расширять производства с более высокой добавленной стоимостью, а также сектора, обладающие потенциалом опережающего роста производительности труда, как и отрасли по производству товаров, эластичность спроса на которые на мировых рынках более высока. В частности, такие меры могли бы способствовать обращению вспять тенденции оттока рабочей силы из секторов с высокой производительностью в сектора с низкой производительностью, отмечавшейся в период 1990–2005 годов в африканских и латиноамериканских странах, большинство из которых богаты природными ресурсами (McMillan et al., 2014).

В 2004 году Бразилия приняла новую институциональную схему своей промышленной политики, в которой стали выделяться три направления роста – инвестиций, инноваций и международной конкурентоспособности ее обрабатывающих производств, а также отраслей энергетического комплекса. Приоритетом в ней стало развитие ключевых отраслей и секторов, компаний, которые добиваются успеха в качестве "передовых предприятий страны", а также инфраструктурных проектов, для чего, в частности, привлекаются советы по государственно-частным партнерствам. Предоставление долгосрочного инвестиционного финансирования по линии банка развития страны (Банку насьонал де десенволвименту экономику э социал, БНДЭС) служило важным инструментом проведения такой политики. Например, БНДЭС оказывает прямую финансовую поддержку осуществления

крупных промышленных и инфраструктурных проектов, а также поддержку экспорта некоторых товаров и услуг (Ferraz et al., 2014). Для содействия модернизации бразильской экономики БНДЭС оказывает поддержку автомобильной и строительной, информационно-технологической, авиационной и нефтяной отрасли, предоставляя ссуды, долгосрочное и доленое финансирование, гарантии, субсидии и страхование кредитов. В отличие от нескольких других развивающихся стран Бразилия не присоединилась к какому-либо РТС, что дает ей большую гибкость в содействии таким производствам с привлечением своего банка развития.

В Южной Африке понимание того, что страна уже не может опираться в столь же большой степени, как и ранее, на традиционные сырьевые производства и не связанные с внешним рынком сектора услуг как основу роста и развития, привело к принятию в 2007 году Национальной концепции промышленной политики (Department of Trade and Industry, 2007: 10). В результате был осуществлен ряд как горизонтальных, так и вертикальных мер, таких как снижение тарифов по конкретным секторам и предоставление налоговых льгот в целях интенсификации процесса индустриализации и расширения его социальной базы. Однако результаты принятых мер оказались несколько меньше ожидавшихся, отчасти из-за того, что промышленная политика не была должным образом увязана с более общей макроэкономической политикой и к тому же не было создано необходимых связей между мегапроектами и более мелкими предприятиями – поставщиками и потребителями (Zalk, 2014).

Ограничения в выборе страной своей политики, связанные с ее присоединением к ВТО, можно проиллюстрировать опытом Вьетнама<sup>52</sup>. Вьетнам добился членства в ВТО в январе 2007 года, что привело к его более активному переходу от стратегии замещения импорта к стратегии развития экспорта. Такой переход начался после принятия в 1986 году программы экономических реформ "дой мой" ("обновление"), чему также способствовало подписание в период 1990-х – начала 2000-х годов двусторонних соглашений

---

...а также понимание структурных уязвимостей, обнаружившихся из-за изменений глобальной экономической конъюнктуры.

---

с основными торговыми партнерами страны, включая ЕС, Японию, Соединенные Штаты и ряд стран Азии. Реформы привели к созданию сложной системы проведения двойной стратегии индустриализации, которая была основана на одновременном развитии частных экспортно-ориентированных трудоемких обрабатывающих отраслей (за счет привлечения иностранных инвесторов, создания зон экспортной переработки и создания систем возврата ввозных таможенных пошлин для экспортеров) и импортозамещающих производств (за счет инвестиций в тяжелую промышленность и добывающие отрасли, где по-прежнему важную роль играли государственные предприятия)<sup>53</sup>.

Уже в преддверии своего вступления в ВТО Вьетнам скорректировал ряд аспектов своей промышленной политики, в том числе отменив прямые требования по экспортной квоте, привязанные к местной доле вновь созданной стоимости субсидии и налоговые льготы. После вступления страны в ВТО была снижена простая средняя тарифная ставка, с 18,5% в 2007 году до 10,4% в 2013 году, а также была проведена либерализация сектора услуг.

В то же время Вьетнам пользовался определенными возможностями гибкости, еще допускаемыми нормами и обязательствами в рамках ВТО. Например, зазор между ставками связанных и применяемых тарифов позволил Вьетнаму регулировать свои применяемые тарифы в целях контроля за ценами на энергоносители и защиты некоторых отраслей от конкуренции импорта. Он также вводил тарифные квоты на некоторые продовольственные товары. Кроме того, он предоставлял секторальную поддержку в виде преференциальных импортных пошлин, освобождения от тарифов и льготных налогов на доход корпораций и землепользование, а также субсидируемых ссуд и инвестиционных гарантий, нацеленных в основном на содействие НИОКР и развитие инфраструктуры, подготовки кадров и предприятий в менее развитых районах страны. Хотя в секторе услуг была проведена массовая либерализация, в большинстве ныне действующих двусторонних соглашений

Вьетнама использован подход "позитивного перечня" (когда участники соглашения включают в перечень только те сектора, в которых они готовы провести либерализацию, оставляя в стороне все прочие). В результате Вьетнам сохранил ограничения на долю иностранного капитала в секторе телекоммуникационных услуг, оставил за собой право повысить обложение иностранных фирм в секторе морских перевозок и может потребовать проверки соблюдения критерия экономической необходимости в случае создания

принадлежащих иностранному капиталу компаний розничной торговли (помимо уже созданных первых таких компаний). Правительство также использует для поддержки местных производителей размещение госзаказа.

Однако эти меры политики, по-видимому, оказались недостаточными для

того, чтобы помочь частным предприятиям преодолеть нехватку у них капитала и реализовать эффект масштаба, достаточно большой для достижения международной конкурентоспособности. Кроме того, такая двойная стратегия также была лишь отчасти успешной в решении задачи получения более масштабных внешних эффектов от ПИИ, в особенности в виде передачи технологий и налаживания производственных связей между экспортноориентированными предприятиями и отечественными поставщиками (Nguyen et al., 2014). Если такие инициативы как Трансокеанское партнерство материализуются, они могут повлечь за собой еще большее ужесточение правил, касающихся инвестиций и ПИС, что способно еще более ограничить возможность развития внутренних производственных связей и адаптации технологии<sup>54</sup>.

Вступление Китая в ВТО также оказало большое воздействие на характер и масштабы его промышленной политики. В силу обязательств, принятых согласно Соглашению по связанным с торговлей инвестиционными мерами (СТИМ), ему пришлось отказаться от определенных мер в отношении ПИИ, включая меры, нацеленные на поощрение передачи технологий и усиление производственных связей, например с помощью

Адаптации производственной системы страны может способствовать широкий круг мер, таких как экологическое регулирование, государственные закупки и налоговая политика...

требований минимальной местной доли вновь созданной стоимости. Ему также пришлось отменить другие элементы прежней промышленной политики, в частности меры торгового протекционизма, а также льготные процентные и налоговые ставки для новых отраслей, а также некоторые формы прямой финансовой поддержки ряда других своих отраслей (ДТР 2006).

Тем не менее Китай по-прежнему придерживался стратегического подхода к ПИИ, в котором проводится различие между отраслями, которые считаются крупными источниками валютных поступлений и занятости, и отраслями, которые в большей степени связаны с модернизацией отечественной производственной базы в ключевых областях экономики (Рооп, 2014). ПИИ в первых отраслях, связанных с достижением цели эффективности, предоставлялись такие льготы, которые обычно связаны с производствами в специальных экономических зонах, например, избирательные скидки с налога на добавленную стоимость, налоговые каникулы для корпораций и услуги инфраструктурного обеспечения международной торговли (Zeng, 2011). Наоборот, в отношении ПИИ второго вида, нацеленных на освоение рынка, вводились различные ограничения доли иностранного капитала, такие как ограничение участия в акционерном капитале в черной металлургии и банковском секторе миноритарной долей или его ограничение в автомобильной промышленности половинной долей. Льготы для нескольких совместных предприятий в автомобильной промышленности послужили инструментом поддержания конкурентоспособности отрасли, что должно было побудить иностранных инвесторов внедрять на своих производствах в Китае новые современные технологии. Этому также способствовало резкое увеличение государственных расходов на НИОКР. Кроме того, государственные закупки и инфраструктурные инвестиции, например строительство сети автомобильных дорог, преследовали цель наращивания спроса на автомобили (Lo and Wu, 2014). В середине 1990-х годов Китай начал публиковать справочные каталоги по ПИИ (в которых указывается, в каких отраслях

иностранные инвестиции "поощряются", "ограничиваются" или "запрещаются"), которые со временем пересматривались с установлением более строгих технических требований, отражающих рост внутреннего производственного потенциала. Например, в редакции каталога по ПИИ 2011 года требование создания совместного предприятия было отменено применительно к автомобильным производствам и вместо этого было введено применительно к проведению НИОКР и изготовлению автомобильных электронных устройств, а также некоторым основным агрегатам и узлам "транспортных средств на новой энергии", таким как высокоэнергетические электробатареи (Dezan Shira & Associates, 2011: 8–9)<sup>55</sup>.

В Китае государство сохранило некоторые командные высоты в экономике, в частности в тяжелой промышленности и производстве средств свои производства, где с государством связан ряд сравнительно крупных предприятий<sup>56</sup>. Хотя из-за таких размеров этих предприятий дру-

---

...и банки развития могут иметь необходимые возможности для предоставления долгосрочных займов, необходимых для такой адаптации.

---

гим (в том числе иностранным) компаниям трудно создавать в этих отраслях свои производства, по-видимому, число таких предприятий достаточно велико для поддержания конкуренции и, таким образом, экономически эффективного производства. Предприятия государственного сектора также обязаны выполнять требования, касающиеся экспорта,

соблюдение которых обеспечивается контролем за использованием льготных кредитов, например со стороны Китайского банка развития. Эти предприятия выполняют указания Национальной комиссии по развитию и реформам (НКРР) – ведущего органа планирования промышленности страны. Со своей стороны НКРР также оказывала поддержку, например, разрабатывая политику в области технологий "зеленой энергии", в соответствии с которой государство предоставляло помощь экологических субсидий для производства ветровых турбин. Ранее такая поддержка также сочеталась с требованиями местной доли вновь созданной стоимости, которые могли считаться несовместимыми с обязательствами Китая в ВТО. Однако эта мера, как сообщается, уже достигла своей цели и была отменена, прежде чем другие члены ВТО могли возбудить дело в МУС (Studwell, 2013).



Экологические регламентации способны сыграть большую роль в более общем плане, содействуя перестройке производственных структур развивающихся стран. Одна из причин этого связана с тем, что "зеленый рост", вероятно, станет важным элементом нового технологического прорыва, когда технологическая отсталость развивающихся стран может сыграть им на руку, поскольку им придется закрывать не так много отработанных технологий. Кроме того, в свете императива борьбы с изменением климата и все шире признаваемых экологических ограничений на использование традиционной энергии маловероятно, чтобы стремительно растущее потребление в развивающихся странах, создаваемое ростом доходов и усилиями по повышению вклада внутреннего спроса в процесс роста, может быть удовлетворено в результате использования того же материала и энергоемкого пути развития, которому до сих пор следовали развитые страны (ДТР 2013). В самом деле, если вновь складывающиеся модели потребления и производства послужат стимулами для инноваций в "зеленых технологиях", то это может создать мощную движущую силу структурной трансформации и создания рабочих мест и трудовых доходов<sup>57</sup>.

Аналогично той роли, которую играют государственные учреждения в развитых странах (такие как Агентство перспективных оборонных исследовательских проектов в Соединенных Штатах), банки развития развивающихся стран (такие как ДБНДЭС и Банк развития Китая) могут иметь необходимые возможности предоставления долгосрочных займов, которые необходимы для столь фундаментальной переориентации (Chandrasekhar, 2014). Это не только уменьшит риск для дополнительного частного финансирования на первых этапах такой переориентации, но и будет создавать стимулы для того, чтобы в конечном счете частные инвестиции заняли ведущее место в процессе коренной структурной трансформации. Поддерживающая такой процесс политика стимулирования спроса могла бы включать установление показателей расходования энергии, например по автомобилям и зданиям, в целях создания спроса на более энергоэффективные системы и производства чистой энергии. Для содействия удовлетворению такого вновь формирующегося внутреннего спроса отечественными фирмами такая политика могла бы опираться на стороне предложения на

совместимые с требованиями ВТО субсидии и налоговые льготы, помимо финансирования связанных с чистой энергией инноваций<sup>58</sup>.

Для ускорения инноваций в более общем плане важную роль также может сыграть наличие таких подходящих для этой цели институтов, как отраслевые органы, предоставляющие испытательную базу для обеспечения безопасности и соблюдения стандартов на продукцию. Например, имеются данные о том, что страны, с успехом развившие отечественную автомобильную промышленность (такие, как Китай, Республика Корея и провинция Китая Тайвань), имели автомобилестроительные научно-исследовательские институты с необходимой материальной базой. Наоборот, такие институты либо отсутствовали, либо не имели необходимой материальной базы в других странах, таких как Малайзия и Таиланд, где попытки создания динамичной автомобильной промышленности были не столь успешны (Ravenhill, 2014).

Государственные закупки также могут быть важным инструментом промышленной политики, в особенности для формирования спроса в масштабах, достаточно больших для создания отечественными фирмами рентабельных производств. Налоговая политика – еще один возможный инструмент промышленной политики. Отмечалось, что в Китае налоговая политика благоприятна для экспортоориентированных фирм, в то время как предприятия, работающие на внутренний рынок, облагаются значительно более широким кругом сборов, включая импортные пошлины, налог на добавленную стоимость и налог на потребление (Yang, 2014). Таиланд дополняет тарифную защиту снижением акцизных налогов и освобождением от налога на доходы от реализации конкретных моделей автомобилей в целях создания конкретных возможностей продажи на внутреннем рынке. Такие меры были приняты в 2002 году для пикапов, в 2007 году за этим последовали аналогичные меры в отношении эко-автомобилей. Некоторые из таких налоговых мер также связаны с установлением местной доли комплектующих (Natsuda and Thoburn, 2013).

В Бразилии главные цели мер в виде снижения налогов, принятых в 2012 году в пятилетней программе, получившей название "Иновар ауто",



заклучались в замедлении роста импорта и содействии развитию местных предприятий автомобильной промышленности. Эти меры предусматривают увеличение на 30 процентных пунктов акцизного налога на промышленные товары ("импосту собре продуктус индустриализадус", ИПИ), которым облагаются автомобили, ввозимые из стран – нечленов МЕРКОСУР, и устанавливают правила допуска фирм к этой программе и предоставления им налоговых льгот по ИПИ. Некоторые из этих требований связаны с внутренней долей и инвестициями в инновации

(ICST, 2013). Эти меры дополняют другие меры поддержки отечественной автомобильной промышленности, такие как относительно высокие тарифы на автодетали, ввозимые из стран – нечленов МЕРКОСУР. Такой проактивный подход к развитию отечественной автомобилестроительной отрасли позволил Бразилии привлечь дополнительные ПИИ в новые автосборочные производства, а также содействовал все большей передаче инновационной деятельности бразильским филиалам и их местным поставщикам (UNCTAD, 2014).

---

## D. Проблемы проактивной торгово-промышленной политики на современном этапе

---

### 1. Потенциальное снижение экспортных возможностей развивающихся стран

---

Большие различия в темпах и масштабах развития обрабатывающих производств между странами указывают на то, что специфические для стран факторы, такие как обеспеченность ресурсами, емкость внутреннего рынка, географическое расположение и институциональное развитие, вероятно, будут оказывать большое воздействие на сроки и масштабы перелива рабочей силы в более производительные производства как в масштабах экономики, так и в масштабах ее отдельных секторов. Однако величина и направленность любого такого воздействия определяется еще и политикой, влияющей на макроэкономическую динамику, как и темпами и характером инвестиций и встроенностью в мировое хозяйство.

Разумеется, политика может сыграть важную роль, как показывает пример роста обрабатывающей промышленности благодаря политике прямого стимулирования экспортной ориентации в некоторых развивающихся странах, в особенности с 1980-х годов. Так, масштабные

увеличения доли готовых изделий в экспорте этих стран стало заметной особенностью быстрого роста физического объема всей мировой торговли и растущей доли экспорта развивающихся стран в совокупном мировом экспорте в первые два десятилетия до наступления глобального кризиса 2007–2008 годов. Как отмечалось в *ДТР 2013*, доля развивающихся стран в глобальном экспорте готовых изделий выросла примерно с четверти в 1995 году до примерно трети в 2007 году, при этом важную роль также играет торговля готовыми изделиями между развивающимися странами.

Экспорт может способствовать структурной трансформации несколькими способами. В макроэкономическом плане он дает возможность отклонения отраслевой структуры расходов от отраслевой структуры производства. В результате объем производства продукции обрабатывающей промышленности может превышать ограничения, установленные внутренним рынком. К тому же высокая эластичность спроса на готовые изделия по доходам обычно служит фактором благоприятной конъюнктуры на мировом рынке. Это означает, что рост экспорта готовых изделий, как можно ожидать, приведет к

увеличению экспортных поступлений, если только этой стратегии не последует сразу много стран, пытающихся наращивать экспорт того же товара. Хотя быстро растущий мировой рынок дает возможность расширения своего экспорта многим странам, в условиях застоя на мировом рынке отдельная страна может расширять свой экспорт, только увеличивая свою долю рынка за счет других. В последней ситуации попытки все большего увеличения физического объема экспорта могут вызвать отрицательные ценовые последствия и уменьшить или даже свести на нет ожидаемое увеличение экспортных доходов.

Однако давно признается, что высокий рост данной страны натолкнется на проблему платежного баланса, если экспортеры не получают достаточно большой суммы иностранной валюты для оплаты дорогостоящих инвестиционных товаров и полуфабрикатов, а также воплощенных в них технологий, которые должны быть ввезены для создания промышленных производств и повышения международной конкурентоспособности (Thirlwall, 1979). Страны, находящиеся на первых стадиях структурной трансформации, будут нуждаться в таком импорте в наибольшей степени. Динамичный рост отечественного производства средств производства в перспективе мог бы закрыть такой дефицит машин и оборудования, однако и в этом случае потребность в масштабном импорте таких товаров сохранится.

Кроме того, по мере роста душевых доходов более обеспеченные отечественные потребители предъявляют растущий спрос на потребительские готовые изделия и услуги помимо товаров первой необходимости, таких как продукты питания. Такой стремительно растущий внутренний спрос на готовые изделия приведет к трудностям для платежного баланса и создаст угрозу остановки экономического роста, если только не произойдет изменение структуры отечественного производства в ответ на изменение внутреннего

спроса или если экспорт продукции добывающей промышленности не сможет и далее приносить необходимые валютные поступления. В противном случае, страна в итоге будет накапливать внешний долг, поглощать все большие суммы чистого притока капитала или будет вынуждена пойти на снижение реального валютного курса<sup>59</sup>. Разумеется, для того чтобы изменение структуры внутреннего производства было способно удовлетворить меняющийся внутренний спрос, необходимо также, чтобы экономика была достаточно велика для отечественного производства в конкурентоспособных масштабах.

Помимо этих макроэкономических факторов перераспределение факторов производства и накопления, влияющее на совокупную производительность труда, происходит и под влиянием изменений на уровне предприятий. Ввиду разнообразия фирм даже в пределах узко очерчиваемых отраслей в любом секторе рост производительности труда может происходить за счет перетока ресурсов от менее производительных к более производительным фирмам. Важную роль в этой связи может сыграть экспорт, поскольку отмечалось, что обрабатывающие фирмы, работающие на экспорт, как правило, имеют более высокую производительность, чем фирмы, не занимающиеся экспортом. Однако имеются серьезные теоретические обоснования (например, Redding, 2011) и достаточно убедительные эмпирические подтверждения (например, Wagner, 2012) того, что лишь относительно немногие фирмы непосредственно участвуют в экспортной торговле и что высокая производительность – предпосылка работы на экспорт, а не ее итог. Выход более производительных фирм на внешний рынок – это результат их самостоятельного выбора, поскольку только эти фирмы могут нести дополнительные "безвозвратные" расходы, связанные с изучением спроса и созданием сбытовых сетей на экспортных рынках.

---

Экспорт приводит к максимальному ускорению роста развивающихся стран тогда, когда развитые страны демонстрируют быстрый экономический рост вместе с высокой эластичностью своего спроса на импорт из развивающихся стран...

---



---

...однако ни одно из этих условий, по-видимому, не выполняется со времени Великой рецессии.

---

После выхода таких фирм на внешний рынок они могут еще больше повысить свою эффективность производства благодаря эффектам обучения. Такие эффекты проявляются в том, что работа с покупателями из других стран и международная конкуренция позволяют этим фирмам достичь более высокого качества и технического уровня продукции благодаря освоению в производстве технологий использования более дорогостоящих и качественных производственных ресурсов и реализации произведенных с их помощью более дорогих и качественных товаров более требовательным клиентам на экспортных рынках.

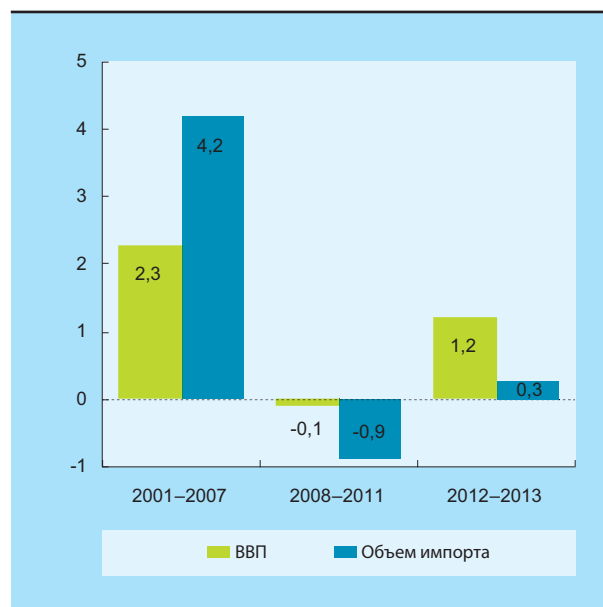
Хотя в общем плане «имеется мало фактов, подтверждающих эффекты "обучения в результате экспорта"» (WTO, 2013с:87), следует отметить два других результата из эмпирической литературы. Во-первых, большая часть выигрыша за счет роста производительности у нового экспортера передается покупателям в виде более низких цен (Marin and Woigtländer, 2013). Таким образом, только небольшая часть, если вообще какая-либо часть, этого выигрыша передается работникам в виде более высокой заработной платы или принимает форму более высокой прибыли, которая может использоваться для новых капиталовложений. Во-вторых, некоторые исследования указывают на то, что величина такого эффекта обучения в огромной степени зависит от уровня доходов и емкости рынка стран назначения. Это связано с тем, что экспортеры, применяя в производстве ресурсы разного качества, адаптируют качество своих товаров к уровню требований экспортных рынков. Таким образом, выигрыш в производительности устойчиво выше для фирм, экспортирующих товары более высокого качества в страны с более высоким доходом и более крупные страны (Manova and Zhang, 2012). Это означает, что различие в экспортной динамике разных фирм обусловлено разнородностью не только фирм, но и торговых партнеров.

Таким образом, благоприятные последствия для производительности экспортеров развивающихся стран выше всего в тех случаях, когда развитые страны демонстрируют высокий экономический рост и когда такой рост имеет высокую эластичность по импорту из развивающихся стран. Однако ни одно из этих условий, по-видимому, не выполняется со времени Великой рецессии.

Диаграмма 5.1

### РОСТ ВВП И ОБЪЕМ ИМПОРТА В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ В 2001–2013 ГОДАХ

(Среднее изменение в процентах к предыдущему году)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе таблицы 1.1; а также *UNCTADstat*.

**Примечание:** К числу развитых стран относятся Австралия, Дания, еврозона (исключая Латвию), Исландия, Канада, Новая Зеландия, Норвегия, Швеция, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Швейцария и Япония. Показанные данные основываются на взвешенных средних.

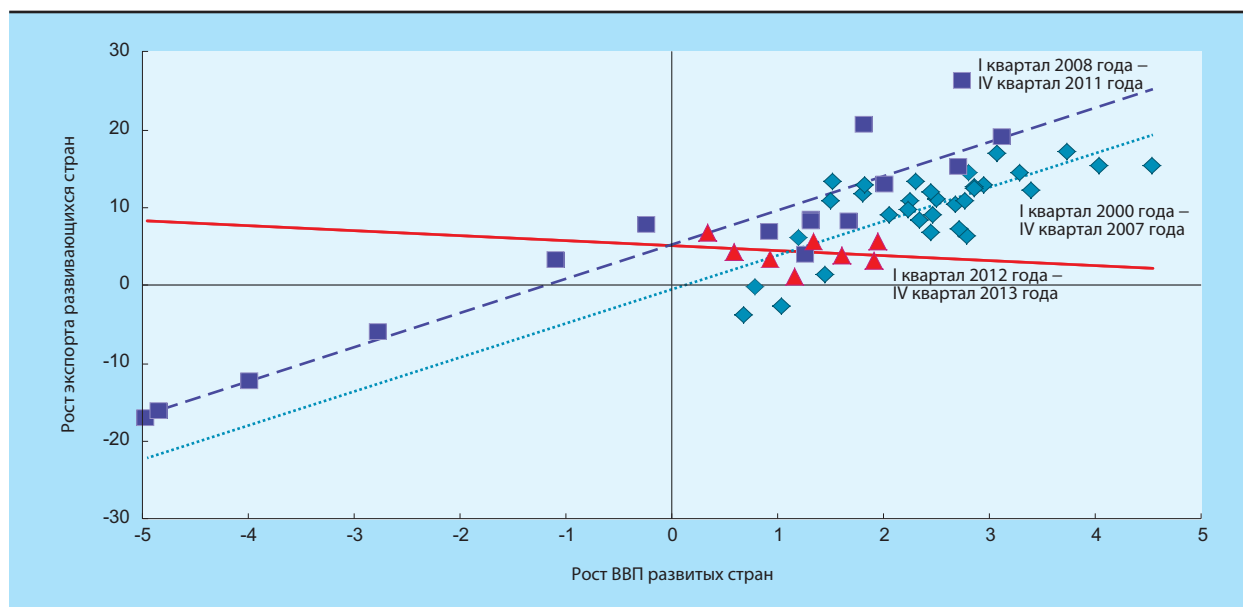
Хорошо известно, что темпы роста доходов в развитых странах с 2008 года были значительно ниже, чем до кризиса, и статистические данные также указывают на значительное снижение эластичности импорта по спросу в этих странах. В докризисный период их объем импорта рос почти вдвое быстрее их доходов, но в последующий период практически не изменился даже в ходе некоторого оживления роста доходов в 2012–2013 годах (диаграмма 5.1). Более того, хотя имеется высокая позитивная корреляция между ростом ВВП в развитых странах и экспортом развивающихся стран в докризисный период, после этого такая корреляция стала практически нулевой или даже отрицательной (диаграмма 5.2)<sup>60</sup>.

Вместе взятые эти факты показывают, что влияние роста ВВП в развитых странах на их импорт становится меньше и что позитивное

Диаграмма 5.2

### РОСТ ВВП РАЗВИТЫХ СТРАН И РОСТ ЭКСПОРТА РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН В 2000–2013 ГОДАХ

(В процентах)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе *UNCTADstat*; Бюро анализа экономической политики Нидерландов (БАЭП); ОЭСР, *Main Economic Indicators*; и *Евростат*.

**Примечание:** Показанные данные – темпы прироста по сравнению с предыдущим годом на основе поквартальных данных. Список развитых стран см. в примечании к диаграмме 5.1; группа развивающихся стран определяется БАЭП как страны – развивающиеся рынки. Показанные данные – взвешенные средние. Расчет непараметрического коэффициента ранговой корреляции по Спирману показывает, что корреляции между ростом ВВП развитых стран и экспортом развивающихся стран в период 2012–2013 годов не имеется.

влияние роста их доходов на экспорт развивающихся стран также ослабевает. Проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, стремящиеся к структурной трансформации, даже при благоприятной конъюнктуре глобального спроса, тем более велики тогда, когда им не удастся в той же степени, что и ранее, опираться на рост экспорта готовых изделий в развитые страны для поддержки такой трансформации. Это может потребовать перестройки их стратегий роста с уделением возросшего внимания внутреннему и региональному спросу, с чем связана необходимость более тесной увязки своей производственной структуры со структурой их спроса, как об этом говорится в *ДТР 2013*. Иными словами, нынешняя глобальная экономическая ситуация усиливает проблемы политики, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, и требует применения творческой промышленной политики.

## 2. Производственные системы и роль промышленной политики

Международное производство часто считают продвинутой формой в основном двусторонней торговли, когда иностранный филиал ТНК импортирует узлы и комплектующие, которые воплощают ноу-хау материнской фирмы и другие производственные факторы, и преобразует такой импорт в собранное конечное изделие для продажи на местном рынке или для экспорта обратно в страну базирования или на третий рынок. Участие развивающихся стран в таких производственных системах ограничивается главным образом трудоемкими производствами с низкой оплатой труда, в некоторых случаях с определенной локализацией узлов и комплектующих в зависимости от их уровня промышленного развития и проводимой стратегии и



торговой политики. Однако сочетание стремительной торговой либерализации и революции в информационно-коммуникационных технологиях (ИКТ) сделало возможным размещение производства в более рассредоточенной форме. При таком типе размещения производства фирмы из стран с высокой оплатой труда с развитыми технологиями используют свои управленческие, сбытовые и технические ноу-хау при решении производственных и сбытовых задач в других развитых странах, а задач, требующих затрат малооплачиваемого труда, – в нескольких местах в развивающихся странах. Все это приводит к более постоянным потокам капитала, услуг и квалифицированных кадров через межгосударственные границы по сравнению с поставками одних лишь товаров<sup>61</sup>. Таким образом, эти производственные системы в настоящее время охватывают несколько государств.

Имеется ряд убежденных сторонников участия в международных производственных системах, исходящих из того, что такое участие открывает новый кратчайший путь к промышленному развитию (например, Baldwin, 2014; WEF, 2012). Как они считают, такие системы дают возможность участвующим в них фирмам развивающихся стран специализироваться на конкретных стадиях производственного процесса, вместо того чтобы одновременно осваивать все стадии производства и создавать полноценную вертикально интегрированную отрасль. Кроме того, открывая доступ для новых и часто более емких рынков, участие в международных производственных системах позволяет новым отраслям развивающихся стран на первом этапе индустриализации начать производство продукции с более высокой добавленной стоимостью. Это может помочь развивающимся странам в расширении занятости, повышении доходов и накоплении базовых навыков и других возможностей, необходимых для проведения индустриализации, связанной с технологически более сложными обрабатывающими производствами.

Исходя из той посылки, что участие в международных производственных системах

будет способствовать структурной трансформации развивающихся стран, утверждают, что этим странам следует перестроить свою торгово-промышленную политику, выстроив ее по оси торговли, иностранных инвестиций, услуг и интеллектуальной собственности как основы эффективного функционирования производственных систем (Baldwin, 2014). По сути это, возможно, означает, что в странах, в которых государство ставит задачу подключения отечественных фирм к таким системам, ему потребуется согласовать свои меры политики с интересами ведущих фирм таких сетей (Milberg et al., 2014). Это предполагает, что им потребуется устранить все меры, которые могут считаться препятствием для эффективной связи местных предприятий с соответствующими международными производственными сетями, а также принимать такие меры, которые защищают активы, принадлежащие ведущим компаниям. В практическом плане содействие подключению к таким сетям, вероятно, требует политики, разрешающей увеличение доли иностранного капитала в отечественных компаниях, облегчения перемещения и привлечения ключевых кадров, ослабления правил местной доли добавленной стоимости и правил, касающихся валютного регулирования и репатриации прибыли, укрепления защиты инвесторов (включая право оспаривать внутренние регламентации и решения), создания альтернативных механизмов урегулирования споров, имеющихся в распоряжении иностранных инвесторов, а также адаптации законодательства стран по таким аспектам, как национализация и экспроприация (Taglioni and Winkler, 2014; Cattaneo et al., 2013).

Многие из тех, кто поддерживает такой подход, признают, что открытый торгово-инвестиционный режим сам по себе недостаточен для того,

чтобы дать странам возможности получить выгоды от встраивания в глобальные производственные системы (WEF, 2012: 8 OECD, 2013). Они даже признают, что "проблема заключается в том, что иностранные инвесторы не демонстрируют активности в такой интеграции, а в иных случаях и сопротивляются ей" (Taglioni and Winkler, 2014: 6). Однако они предлагают лишь

---

Масштабы потенциального выигрыша от участия в международных производственных сетях – это открытый эмпирический вопрос.

---



ограниченные решения этой проблемы, указывая на необходимость горизонтальных мер политики, включая образование, развитие инфраструктуры и передачу технологии, для того чтобы расширить доступ к глобальным производственным системам, обеспечить местную реализацию внешних эффектов и не допустить крена против местной интеграции (Taglioni and Winkler, 2014). Как отмечал Рейвенхилл (Ravenhill, 2014: 265), "несмотря на неоднократные утверждения о том, что сегодня мы живем в мире, оставившем позади вашингтонский консенсус (ВК), получившие наибольшее хождение политические рецепты копируют рецепты эры ВК" и эти политические рецепты "вряд ли будут достаточны для обеспечения модернизации... [международных производственных систем], которая нужна развивающимся странам".

В реальной действительности, хотя добавление слова "глобальная" к термину "производственная система" стало почти обязательным в некоторых политических кругах, большинство международных производственных систем имеют региональный характер и их недавнее распространение среди развивающихся стран имеет очень серьезный крен в сторону Восточной Азии (UNCTAD, готовится к печати). Однако ведущие компании по-прежнему в своей массе представляют развитые страны и относятся к небольшому числу отраслей, таких как швейная, текстильная, электронная и автомобильная промышленность (Nolan, 2012; Starrs, 2014). Хотя эти моменты не всегда отрицают призывы к новому мышлению в политике, связанной с международными производственными системами, они должны служить предостережением против выработки стратегий структурной трансформации, ориентирующихся только на возможности, связанные с глобальными производственными системами. В частности, при всей необходимости развития импорта нельзя забывать о сохраняющейся важности проактивных мер в таком сочетании, которое поддерживает замещение импорта и развитие экспорта с учетом местных условий и ограничений.

---

**В развивающихся странах, экспортирующих главным образом сырье, стоимость, добавленная внутри страны, по отношению к ВВП значительно выше, чем во всех странах, которые активно участвуют в международных производственных системах в обрабатывающей промышленности.**

---

Кроме того, масштабы потенциального выигрыша от участия в международных производственных системах – это по-прежнему открытый эмпирический вопрос. Эти выгоды, которые будут существенно варьироваться между странами, как и связанные с этим различные затраты, необходимо будет тщательно проанализировать при разработке конкретной политики, связанной с участием в таких системах (ДТР 2002, 2006 и 2013). В частности, имеется риск застревания развивающихся стран на стадии производств с низкой добавленной стоимостью из-за большого нажима ведущих фирм и других поставщиков, стремящихся удержать расходы на оплату труда на низком уровне. И их продвижение на более верхние этажи производственной цепочки можно заблокировать дорогостоящими и успешными стратегиями продвижения брендов ведущих фирм, которые обычно базируются в развитых странах (Milberg and Winkler, 2013), а также тем, что для разнообразных связей в производственных системах стала характерна большая концентрация экономической власти, а организация таких систем эволюционирует в сторону производств с комплексным планированием и координацией (Nolan, 2012)<sup>62</sup>. Такие сдвиги существенно усилили проблемы конкуренции не только для фирм, пытающихся освоить производства более высоких переделов, но и для тех, кто пытается подключиться к производственным системам. Фирмам развивающихся стран будет трудно решить эти проблемы без поддержки своего государства методами торгово-промышленной политики.

Масштабы, в которых экспорт страны, в том числе в рамках международных производственных систем, содержит стоимость, добавленную внутри страны, трудно оценить эмпирически. Это связано с тем, что экспорт традиционно регистрируется в валовых показателях (т.е. в сумме стоимости, добавленной внутри страны, и стоимости реэкспортируемых материалов и сырья)<sup>63</sup>. Недавно был выдвинут ряд инициатив по оценке доли добавленной стоимости в международной торговле<sup>64</sup>. Один из непосредственных результатов

этих инициатив – расширение и нюансировка анализа различных видов международных производственных сетей, в том числе в сельском хозяйстве и добывающей промышленности. Один из важных выводов этого анализа заключается в том, что стоимость, добавленная внутри страны, по отношению к ВВП в группе стран с переходной экономикой и в развивающихся регионах, экспортирующих главным образом сырье, таких как Африка и Западная Азия, значительно выше, чем в тех развивающихся регионах, которые в существенной мере вовлечены в международные производственные системы, действующие в обрабатывающей промышленности, таких как Восточная и Юго-Восточная Азия и Карибский бассейн (UNCTAD, 2013: 130)<sup>65</sup>. Это указывает на то, что участие в международных производственных сетях необязательно обеспечивает рост ВВП на основе увеличения доли добавленной стоимости, созданной внутри страны<sup>66</sup>. В этом анализе выявляется два фактора, которые более тесно коррелируют с добавленной стоимостью, созданной внутри страны, по отношению к ВВП: характер экспорта страны (в особенности природных ресурсов, услуг или товаров конечного спроса) и степень самообеспеченности экспортного производства, которая обычно коррелирует с размерами экономики. Эти выводы заставляют усомниться в том аргументе, что присоединение к международным производственным сетям служит "кратким путем" к индустриализации.

Кроме того, давно известно, что сама логика бизнес-модели, лежащей в основе международных производственных сетей, основана на асимметричных отношениях управления, когда ведущие фирмы формируют распределение рисков и прибылей в свою пользу (например, Gereffi, 2014). Недавний анализ распределения по странам прибыли 2 000 крупнейших корпораций разных отраслей показывает по этому показателю сохраняющееся доминирование фирм развитых стран, в частности Соединенных Штатов (Starrs, 2014). Несмотря на появление фирм из некоторых стран – развивающихся рынков, главным образом Китая, в некоторых отраслях, их способность

осваивать производство продукции более высоких переделов по-прежнему проблематична. Показателен здесь сектор электроники: будучи крупнейшим экспортером, Китай, тем не менее, получает всего лишь 3% прибыли в этом секторе (Starrs, 2014: 91). Эмпирические данные указывают здесь на то, что даже там, где развивающиеся страны могут достичь экономической модернизации, это может быть связано со значительным ухудшением условий труда и другими формами регресса в социальной сфере (Milberg and Bernhardt, 2013).

Пожалуй важнее всего то, что, судя по всему, уже упоминавшиеся реформы на уровне стран, которые считались необходимыми для подключения к международным производственным сетям, вероятнее всего зацементируют такие асимметрии за счет развивающихся стран. Например, производственные стандарты и их унификация на основе торгово-инвестиционных соглашений могут сыграть важную роль в формировании структуры производства и торговли развивающихся стран в рамках международных производственных сетей<sup>67</sup>. Разумеется, соблюдение экспортерами развивающихся стран стандартов своих торговых партнеров – развитых стран, вероятно, приведет к повышению качества и совершенствованию процессов управления и производства. Следовательно, выход на более жесткие стандарты рынков развитых стран даст такого рода выигрыш в "обучении за счет экспорта", который рассматривался в предыдущем разделе, включая "перемещение вверх по лестнице качества", содействуя экспорту развивающихся стран на рынки более богатых потребителей. Однако соблюдение таких стандартов, вероятно, станет все более сложным по мере того, как фирмы развивающихся стран будут пытаться продолжить процесс освоения производства продукции более высоких переделов, что на определенном этапе уже станет невозможным, и такое продвижение окажется заблокировано.

Унификация производственных стандартов также открывает рынок развивающихся стран для импорта товаров фирм развитых стран. Та-

---

**Бизнес-модель, лежащая в основе международных производственных сетей, основана на асимметричных отношениях управления, когда ведущие фирмы формируют распределение рисков и прибылей в свою пользу.**

---

кой импорт вырастет в большой степени, если менее эффективные производители из числа фирм развивающихся стран, например те из них, которые не занимаются экспортом, ограничиваясь производством на отечественный рынок, не смогут обеспечить соблюдение более требовательных производственных стандартов. Это также будет означать, что эти фирмы уже не смогут поставлять сырье и материалы для фирм-экспортеров, что отрицательно скажется на производственных связях отечественных предприятий и снизит долю стоимости, созданной внутри страны, в экспорте. Кроме того, унификация производственных стандартов ударит по торговле развивающихся стран с другими странами, которые не охватываются торгово-инвестиционным соглашением, требующим такой унификации.

Таким образом, как показывает анализ в этом разделе, международные производственные сети могут предоставлять странам, находящимся на ранних стадиях структурной трансформации, возможности ускорения промышленного развития в некоторых секторах. Однако в большинстве случаев участие в таких сетях не должно рассматриваться как единственный элемент стратегии промышленного развития страны. Развивающимся странам, достигшим определенной степени промышленного развития, потребуется тщательно взвешивать выгоды и издержки, связанные с отказом от остающейся

свободы маневра в политике в силу участия в международных производственных сетях, в частности в том плане, в каких масштабах это содействует экономической и социальной модернизации.

Кроме того, важность международных производственных систем вполне может упасть при наступлении затяжного периода медленного роста в развитых странах и/или снижении позитивного влияния их роста доходов на экспорт развивающихся стран, как было показано в предыдущем разделе. Вряд ли это только временное явление. Выгоды, получаемые предприятиями развитых стран от вывоза производств за рубеж, уменьшились в результате роста транспортных издержек после увеличения цен на нефть с начала 2000-х годов. Это может поддержать тенденцию возвращения ранее выведенных

обрабатывающих производств в развитые страны и усилия этих стран по укреплению своих обрабатывающих отраслей<sup>68</sup>. С другой стороны, значение производственных сетей Юг–Юг, которые в настоящее время развиты в большинстве развивающихся регионов слабо, будет возрастать, если развивающиеся страны устроят перекосы в своих стратегиях развития, уделив возросшее внимание внутреннему и региональному спросу (ДТР 2013). Главное здесь в том, что ни один из этих сдвигов не дает оснований для отказа от политического пространства в угоду компаниям развитых стран.

---

Развивающимся странам, которые достигли определенной степени промышленного развития, потребуется взвесить выгоды и издержки, связанные с отказом от остающейся свободы маневра в политике в силу участия в международных производственных сетях.

---

---

## Е. Выводы

---

Осуществление действенных политических стратегий, нацеленных на достижение глобальных целей развития, которые, вероятно, возникнут по итогам дискуссий по повестке дня развития на период после 2015 года, будет невозможным в отсутствие возросшей гибкости в формировании политики. Выход на путь устойчивого и объединяющего роста, безусловно, потребует выработки более действенной макроэкономической политики и решения основных системных проблем в финансовой системе. Однако совершенствование управляющего начала в глобальной торговле должно стать частью более комплексной и взаимоувязанной системы мер, призванной содействовать сохранению политического пространства для проактивной торгово-промышленной политики, дополняя повестку дня макроэкономической и финансовой реформы.

Какие шаги необходимо предпринять для укрепления управляющего начала глобальной торговли, поддерживающей развитие? Самым важным могло бы стать укрепление многосторонних механизмов. Комплекс многосторонних норм служит основой формирования политики государств, обеспечивающей совместимость правил между странами. Используя новый импульс Балийской министерской конференции ВТО в декабре 2013 года, переговоры Дохийского раунда должны продвигаться таким образом, чтобы оправдать название "раунд развития". Шаги в этом направлении могли бы включать в себя уделение внимания вопросам осуществления (пункт 12 Дохийской декларации министров). Им также, возможно, потребуется сохранение принципа

---

Достижение глобальных целей развития повестки дня развития на период после 2015 года окажется невозможным в отсутствие большей гибкости в формировании политики.

---

единого комплекса (как указывается в пункте 47 Дохийской декларации), вместо того чтобы продвигаться в направлении изменяемой геометрии, когда ряд центральных строгих обязательств дополняется плюрилатеральными соглашениями, достигнутыми только некоторыми членами. Самым важным положительным результатом всего этого вполне может быть сохранение характера многосторонних правил "как общественного блага" и недопущение принуждения мощными странами других стран к состязательной либерализации, которая может перечеркивать их перспективы развития.

Во-вторых, заострение внимания на переговорах о заключении многосторонних соглашений могло бы предусматривать пересмотр положений ВТО-плюс и ВТО-экстра, а также допускать большую гибкость в применении соглашений Уругвайского раунда. При этом учитывался бы ряд недавних изменений. Так, в области ПИС роль патентов как средства поощрения инноваций (т.е. обычно приводимое обоснование принятия строгих правил такой защиты) подвергается все большему сомнению. Некоторые экономисты отмечают, что "согласно историческим свидетельствам, политика патентов, которая предоставляет строгие права защиты интеллектуальной собственности первым поколениям изобретателей, может препятствовать инновациям", в то время как "политика, которая способствует распространению идей и изменению патентного законодательства для содействия выходу на рынок и созданию благоприятных условий для конкуренции, может послужить действенным механизмом поощрения инноваций" (Moser,



2013: 40)<sup>69</sup>. Кроме того, отмечалось, что патентное законодательство может оказывать воздействие на направленность научно-технического прогресса, поскольку коммерческая тайна, время освоения и другие альтернативы патентам при защите ПИС в некоторых отраслях могут сыграть более действенную роль, чем в других (Moser, 2013). Кроме того, в некоторых отраслях легче, чем в других применять параллельный импорт и принудительное лицензирование (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014). Это означает, что, возможно, целесообразно, чтобы развивающиеся страны сохранили гибкую систему защиты ПИС, получая одновременно необходимую техническую поддержку для всемерного использования имеющихся возможностей гибкости для поддержки внедрения технологий и инноваций на всех стадиях структурной трансформации.

Что касается субсидий, то самые разные страны используют возможности гибкости, сохраняющейся в соответствии с Соглашением о СКМ, которое разрешает экспортные кредиты и меры по поощрению "зеленого роста". Это может быть понято как сигнал к признанию ценности политического пространства, оставленного соглашениями Уругвайского раунда. Следует отметить, что в ответ на Великую рецессию самые разные страны принимали меры, которые в целом относятся к категории экологических субсидий, совместимость которых с ныне действующими правилами остается серой зоной. Возможно, по этой причине они не были оспорены в МУС. Возможно, это даже указывает на то, что многие страны

считают некоторые из правил, созданных в рамках соглашений Уругвайского раунда, излишне ограничивающими их политические решения.

Повторное рассмотрение положений ВТО-плюс и ВТО-экстра, возможно, будет также предполагать отказ от инвестиционных положений, выходящих за рамки Соглашения о СТМ. Те аргументы, что международные производственные системы открывают короткий путь к структурной трансформации и что подключение к таким системам требует предоставления полной свободы действий международному бизнесу, в последнее время вновь служат обоснованием усиления ограничительного характера

таких положений. Тем не менее для стран, находящихся на начальных стадиях структурной трансформации, отнюдь не очевидно, что принятие далеко идущих инвестиционных положений позволит получить, или даже поможет получить, выигрыш для развития благодаря подключению их промышленности к таким производственным системам,

в частности в дополнение к выигрышу от расширения занятости среди малоквалифицированных работников и первоначального опыта производства готовых изделий. Риск застревания в рамках данной производственной системы в той или иной нише низких доходов при отсутствии перспектив модернизации производства может оказаться для стран слишком велик для того, чтобы они отказались от возможности использования инструментария, который в прошлом доказал свою эффективность в деле поддержки индустриализации и общего роста производства. ■

---

Совершенствование управляющего начала глобальной торговли должно стать элементом более комплексной и взаимоувязанной системы мер.

---



---

## Примечания

---

- 1 В настоящей главе под термином "пространство для маневра в политике" понимается наличие и эффективное использование инструментов политики для достижения стратегических целей, как это указано в *ДТП 2006*. Учитывая, что в данной главе основное внимание уделяется правилам и нормам торговых и инвестиционных соглашений, главный упор в ней делается на юридических компонентах пространства для маневра в политике. В докладе UNCTAD (2009) рассматриваются конкретные вопросы по этой теме применительно к НРС.
- 2 Например, в ходе переоценки опыта достижения роста Всемирный банк (World Bank, 2005a: 83) пришел к выводу, что "роль активной промышленной политики по-прежнему считается неоднозначной, но, скорее всего, она имела важное значение". См. также Commission on Growth and Development, 2008, и *ДТП 1996, 2002 и 2006*.
- 3 Теоретические аргументы в пользу активной торговой и промышленной политики рассматриваются в *ДТП 2006*. В указанном докладе отмечается, что успех промышленной политики во многом зависит от хода ее реализации, и рассматриваются институциональные механизмы, дополняющие меры промышленной политики.
- 4 Более подробная информация о выполнении действующих положений ОДР содержится в WTO, 2013a.
- 5 Определенная часть изложенного в этом разделе анализа основана на работе Thrasher and Gallagher (2014), а также на главе V *ДТП 2006*, в которых эти вопросы рассмотрены более подробно. Ряд других соглашений Уругвайского раунда не имеют важного значения в контексте структурных преобразований, в частности Соглашение по санитарным и фитосанитарным мерам (СФМ), в котором установлены основные правила охраны жизни и здоровья людей, животных или растений. Другие соглашения касаются мер, которые в настоящее время используются редко. Например, порядок использования импортных лицензий и запретов, которые часто применялись в прошлом для защиты отечественной промышленности и стабилизации экономики, установлен в Соглашении по процедурам импортного лицензирования. Оно направлено на упрощение, разъяснение и сведение к минимуму административных требований, которые необходимо выполнить для получения импортных лицензий, а также на обеспечение того, чтобы процедуры выдачи таких лицензий сами по себе не ограничивали торговлю. Для обеспечения транспарентности Комитет по выдаче импортных лицензий ежегодно проводит обзор порядка выдачи лицензий на импорт. В соответствии с ГАТТ 1994 года в целом запрещены количественные ограничения и запреты на импорт, за исключением, например, случаев решения проблем с платежным балансом (статьи XII и XVIII: В), однако эти исключения, а также другие защитные меры, дополнительно ограничиваются в некоторых РТС (более подробную информацию см. Prusa, 2011).
- 6 Требования в отношении местного компонента тесно связаны с правилами происхождения, установленными в преференциальных торговых соглашениях между развитыми и развивающимися странами. Партнеры из числа развитых стран, являющиеся участниками таких соглашений, могут устанавливать правила происхождения исходя из своих потребностей.
- 7 Вместе с тем ясно, что такие требования в отношении эффективности могут быть оспорены лишь в случае их официального обнародования, что редко бывает при заключении частных договоренностей между правительствами и компаниями.
- 8 Кроме того, статья 4 Соглашения по ТРИМС устанавливает некоторые условия, при которых развивающиеся страны могут "временно отступать от положений Соглашения".
- 9 Принудительное лицензирование возникает в случае, когда власти разрешают компаниям или частным лицам, не являющимся патентообладателями, использовать права на патент, т.е. изготавливать, использовать, продавать или импортировать защищенный патентом продукт (т.е. запатентованный продукт или продукт, изготовленный в ходе запатентованного процесса)

- без разрешения патентообладателя. Параллельный импорт представляет собой импорт на рынок фирменных товаров, которые продаются затем на этом рынке без согласия владельца товарного знака.
- 10 Этот и нижеследующий анализ Соглашения по ТРИПС основан на Correa, 2014.
  - 11 Соглашение по СКМ заменило принятый в рамках Токийского раунда Кодекс в области субсидий, представляющий собой многостороннее соглашение с ограниченным числом участников, которое приняли лишь 24 страны и которое практически исключало развивающиеся страны из всех новых режимов предоставления субсидий. В Статье 1 Соглашения по СКМ субсидия определяется как предоставляемые правительством финансовый взнос или ценовая поддержка, которые приносят выгоду отечественным компаниям. Порядок предоставления сельскохозяйственных субсидий определен в Соглашении ВТО по сельскому хозяйству.
  - 12 Соглашение по СКМ не применяется к НРС. Кроме того, на страны, являвшиеся членами ВТО на момент заключения СУР, это обязательство не распространяется до тех пор, пока их подушевой доход не достигнет 1 000 долл., выраженных в постоянных долларах 1990-х годов, и не будет оставаться на этом уровне по крайней мере в течение трех лет подряд. В отличие от них на недавно присоединившиеся страны, такие как Вьетнам, распространяется действие этого обязательства, даже если их показатели находятся ниже этого порогового значения. Более подробное рассмотрение вопроса о ОДР в рамках Соглашения по СКМ см. Correns, 2013.
  - 13 Эти четыре ситуации выглядят следующим образом: i) общая величина субсидирования в стоимости продукта превышает 5%; ii) субсидия покрывает операционные потери, понесенные определенной отраслью промышленности; iii) субсидия покрывает операционные потери предприятия, исключая единовременные меры; или iv) прямое списание задолженности отечественного предприятия перед государством.
  - 14 Статья 27 Соглашения по СКМ содержит положения, устанавливающие ОДР для развивающихся стран – членов Соглашения по СКМ, включая элементы гибкости на этапе после завершения переходного периода.
  - 15 Кроме того, в приложении VII перечислен ряд стран, таких как НРС, которые при определенных обстоятельствах могут использовать субсидируемые экспортные кредиты в качестве инструмента стимулирования экспорта.
  - 16 Некоторые наблюдатели утверждают, что такая гибкость позволяет получить относительно больше выгод странам, подписавшим Договоренность ОЭСР, например потому, что можно считать, что ее положения скорее направлены на содействие достижению стратегических целей ее членов, нежели целей развивающихся стран. Кроме того, другим странам было бы сложно заключить соглашение на альтернативных условиях, поскольку странам, подписавшим Договоренность ОЭСР, было бы трудно согласиться с такими альтернативными условиями (Correns, 2009).
  - 17 Конкретные примеры по странам см. Nicita et al., 2014.
  - 18 Конкретные примеры см. ДТР 2006, диаграмма 5.1.
  - 19 Как объясняется в одном исследовании (Akyüz, 2005: 29, 31), "такая гибкость лучше всего проявляется при связывании тарифов на среднем уровне без каких-либо обязательств по каждой позиции, т.е. тарифы на отдельные продукты остаются несвязанными при общем условии, что средние применяемые тарифы не должны превышать размер среднего связанного тарифа... [Ввиду] различных исходных условий [этот подход]... вряд ли может сочетаться с какой-либо процедурой, основанной на формуле".
  - 20 В этом согласованном документе (WTO, 2008) описаны также элементы гибкости для различных категорий развивающихся стран с учетом формулы. "Швейцарская формула" выглядит следующим образом:  $t_{\text{новый}} = (t_{\text{старый}} M) / (t_{\text{старый}} + M)$ , где  $t$  – тарифы в процентном выражении, а  $M$  – коэффициент, обозначающий максимальный уровень сниженных тарифов. Эта формула обеспечивает одновременное снижение и гармонизацию тарифов. Более подробная информация размещена по адресу [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/status\\_e/nama\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/nama_e.htm).
  - 21 Этот переломный момент часто связывают с усилиями государств – членов Европейского союза (ЕС) и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) по стабилизации торговых отношений со странами Центральной и Восточной Европы после распада Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ) в 1991 году, на фоне чего конкуренция за доступ на рынки побудила другие страны последовать этому примеру (Baldwin and Jaimovich, 2012).
  - 22 Вопрос о широком разнообразии конкретных правил и положений РТС рассматривается, например, в документе Всемирного банка (World Bank, 2005b) об услугах, инвестиционной деятельности и интеллектуальной собственности; исследовании об инвестиционных положениях (Velde and Fahnbulleh, 2006); различных главах документа о положениях, касающихся доступа к рынкам, технических барьерах в торговле, и положениях об услугах и конкуренции

- (Estevadeordal et al., 2009); исследовании о правилах условной защиты (Prusa and Teh, 2011) и в документе ЮНКТАД (UNCTAD, 2011b) об упрощении таможенных и торговых процедур.
- 23 Следует отметить, что эти статистические данные отражают требования об уведомлении, а не просто количество РТС. Это означает, что в случае заключения РТС, охватывающего как товары, так и услуги, требуются два уведомления. Регулярно обновляемая информация размещается по адресу [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm).
- 24 Для оценки сферы охвата и глубины этих соглашений необходимо проверить огромное количество РТС на основе кодов товаров, а рамки и сфера охвата имеющихся баз данных существенно отличаются друг от друга. Авторы одного из исследований (Dür et al., 2013) утверждают, что их набор данных по разработке торговых соглашений (ДЕСТА), основанный на 587 соглашениях с кодами для более, чем 1 000 товаров, является наиболее полным. Однако авторы другого исследования (Kohl et al., 2013) утверждают, что, хотя их набор данных охватывает меньшее количество соглашений, он основан на данных, использованных в работах Хорна и других (Horn et al., 2010) и ВТО (WTO; 2011), и превосходит эти данные, поскольку в нем четко указано, обеспечены ли положения исковой защитой. Авторы Хорн и другие (Horn et al., 2010) указывают, что об обеспеченности исковой защитой можно судить по тому, насколько четко составлены соглашения (например, использование императивной модальности, выраженной в английском языке через слово "shall"), и тому, указано ли в терминологии соглашений намерение подчинить их "действию норм международного права". Сложный характер этих соглашений становится очевидным при рассмотрении набора данных Хорна и других (Horn et al., 2010), обновленная версия которого представлена в издании ВТО (WTO; 2011) и в соответствии с которым положения РТС группируются по 14 категориям "ВТО-плюс" и 38 категориям "ВТО-экстра". Авторы первого исследования (Kohl et al., 2013) приводят широкий ряд подробных примеров обеспеченных и не обеспеченных исковой защитой положений 13 категорий "ВТО-плюс" и 4 категорий "ВТО-экстра", которые отмечены в их исследовании. Для сравнения обеспеченных исковой защитой и других положений РТС с ЕС, Японией и Соединенными Штатами см. также Baldwin, 2012.
- 25 Согласно авторам одного из исследований (Horn et al., 2010: 1587), которые используют термин "преференциальные торговые соглашения" (ПТС) вместо употребляемого в этой главе термина "РТС", "тот факт, что "правовая инфляция" прослеживается главным образом в положениях, которые связаны с развитием и содержатся только в соглашениях ЕС, свидетельствует о том, что ЕС в большей степени, чем США, надо показывать, что его ПТС основаны не только на коммерческих интересах". Однако с точки зрения политологии можно было бы также утверждать, что эта отличительная черта может отражать цель ЕС использовать РТС в качестве инструмента внешней политики, и они тем самым будут служить прекурсором политической интеграции.
- 26 Более подробную информацию см. в Fink, 2011.
- 27 Более подробный анализ см. также главу VI настоящего Доклада.
- 28 Мобильность рабочей силы охвачена в ГАТС, однако некоторые РТС обеспечивают большую либерализацию за счет: i) полноценного национального режима и доступа к рынкам для поставщиков услуг, а также упрощения процедур для групп, включая те, которые не являются поставщиками услуг; ii) доступа к рынку труда; iii) временного перемещения бизнесменов, в том числе занимающихся инвестиционной деятельностью или торговлей товарами; iv) недискриминационных условий для трудящихся; и v) трудовой мобильности для лиц в деловых поездках, независимых специалистов, работников по внутрифирменному переводу и поставщиков услуг по контрактам. Анализ воздействия РТС на мобильность рабочей силы см., например, Goswami and Saéz, 2013; а также Orefice, 2014.
- 29 Более подробный анализ см., например, Brusick et al., 2005; Dawar and Holmes, 2011; а также WTO, 2011.
- 30 См. также главу VI настоящего Доклада.
- 31 Вопросы, связанные с урегулированием инвестиционных споров, более подробно рассматриваются в главе VI настоящего Доклада.
- 32 Интересно отметить также, что в недавнем исследовании, отражающем мнение МВФ, указано, что "в большинстве действующих двусторонних и региональных соглашений, в которых рассматривается вопрос о либерализации движения капитала, не учитывается фактор макроэкономической и финансовой стабильности" (IMF, 2012: 33). Более того, они создают серьезные проблемы для макропруденциальной политики, которую принимающие страны могут пожелать проводить, о чем более подробно говорится в главе VI настоящего Доклада.
- 33 Закон Соединенных Штатов Америки об оживлении экономики и реинвестировании 2009 года рассматривается в Cimino et al., 2014.
- 34 Эти программы преференций объединяют два аспекта: их условный и дискреционный характер.

- Страна, предоставляющая преференции, может, исходя из собственного политического курса, устанавливать критерии приемлемости для участия в программе и соответствующие уступки, а также процедуры предоставления, изменения или аннулирования исключений и изъятий в отношении ограничений и предельных уровней для конкретных стран и продуктов. Поскольку односторонние и добровольные уступки не являются связанными в рамках ВТО, у развивающихся стран нет никаких средств для оспаривания таких изменений. В этой связи можно привести пример приостановки Соединенными Штатами в марте 2012 года признания Аргентины в качестве развивающейся страны – бенефициара ВСП после предположительного несоблюдения Аргентиной положений двустороннего инвестиционного договора (White House, 2012).
- 35 В одном из исследований (Evenett, 2013b) приводится подробный анализ мер, которые были приняты странами Группы 20 и которые ГТА назвала "скрытым протекционизмом". Автор этого исследования также сравнивает эти меры с мерами, принимаемыми "следующими десятью крупнейшими торговыми странами", к которым относятся: Вьетнам, Израиль, Исламская Республика Иран, Малайзия, Норвегия, Объединенные Арабские Эмираты, Сингапур, Таиланд, Чили и Швейцария.
- 36 Например, в мае 2012 года бывший Генеральный директор ВТО Паскаль Лами начал отстаивать идею о том, что изучение этой взаимосвязи позволит выйти из тупика на Дохинском раунде переговоров, см. [http://www.wto.org/english/news\\_e/news12\\_e/gc\\_rpt\\_01may12\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/gc_rpt_01may12_e.htm). Авторы одного из исследований (Henn and McDonald; 2014) используют данные ГТА для изучения воздействия мер политики, применяемых с 2008 года, на глобальные торговые потоки, косвенно рекомендуя использовать эти данные в будущем в ходе торговых переговоров.
- 37 С традиционной, неоклассической точки зрения это в корне отличается от "горизонтальной" или "функциональной" промышленной политики, которая направлена на общее улучшение экономических условий для всех секторов и компаний, в частности за счет усовершенствования национальной инфраструктуры, нормативно-правовой базы, конкурентной среды и общего делового климата. Однако любые из этих мер политики могут на практике оказывать различное воздействие на конкретные секторы. Это происходит потому, что конкретные секторы имеют свои характерные особенности, т.е. функциональная политика, проводимая в масштабах всей экономики, скорее всего, по-разному повлияет на различные секторы (Chang, 2011). Кроме того, поскольку ее реализация может быть слишком дорогостоящей, даже директивные органы, стремящиеся проводить общую для всех секторов политику, должны будут принимать отдельные решения по конкретным секторам. Например, для развития инфраструктуры необходимо будет выбрать основной объект внимания: например, города или сельские районы; порты, которые будут работать в интересах отраслей, производящих крупногабаритные грузы (такие как автомобили и оборудование), или аэропорты, которые будут обслуживать товары с высокой удельной стоимостью (такие, как фармацевтические препараты). Сторонники более тонких вариантов этого подхода (например, Lin and Treichel, 2014) признают важную роль государственных учреждений в устранении сбоев рыночного механизма путем решения информационных, координационных и внешних проблем, связанных с развитием новых видов деятельности и секторов, однако подчеркивают, что такое структурное изменение должно носить характер "скрытого сравнительного преимущества", а не "вызывающего сравнительного преимущества".
- 38 Например, финансируемые государством национальные институты здравоохранения представляют собой крупнейшую базу знаний в области биофармацевтики. Они производят около 3/4 всех новых молекулярных субстанций, в то время как частные лаборатории в основном производят аналоги уже существующих лекарственных препаратов с небольшими изменениями. Автор этого издания (Mazzucato; 2013) приписывает также такого рода финансируемым государством исследованиям несколько нововведений, таких как Интернет, глобальная система позиционирования (GPS) и виртуальный персональный помощник, известный как "SIRI", которые позволили, например, компании "Эппл" разработать "айфон" и ряд других продуктов. В этих трех случаях государство финансировало из своего военного бюджета разработку этих инноваций на ранних этапах, связанных с повышенным риском.
- 39 К основным институциональным механизмам, связанным с такой промышленной политикой, относятся: i) Управление перспективного планирования оборонных научно-исследовательских работ, созданное в 1958 году в ответ на запуск "Спутника" тогдашним Советским Союзом в целях сохранения глобального технологического лидерства за счет обеспечения того, чтобы американские должностные лица "напрямую работали с фирмами над выявлением и развитием наиболее перспективных направлений инновационной деятельности" (Mazzucato, 2013: 79); ii) созданная в 1982 году



- Программа по изучению инновационной деятельности малого бизнеса (СБИР), в соответствии с которой государственным учреждениям, занимающимся крупными научно-исследовательскими проектами, было поручено направлять часть своего финансирования, выделенного для научно-исследовательской деятельности, на поддержку малых предприятий, для которых СБИР часто бывает первым источником финансирования технологических инноваций; iii) принятый в 1983 году Закон об орфанных препаратах, который предусматривает налоговые льготы, субсидии и выдачу разрешений по ускоренной процедуре для разработки лекарственных препаратов для лечения редких заболеваний; а также iv) представленная в 2000 году Национальная инициатива в области нанотехнологий. Другие развитые страны также приняли программы СБИР. Например, в 2009 году Соединенное Королевство внесло в свою программу СБИР, созданную в 2001 году, изменения, еще больше сближающие ее со своим американским прототипом. Помимо того, что эта программа приводит к конкретным результатам в фармацевтической промышленности, она помогает особенно эффективно выявлять секторы, где существуют возможности потенциально последующего прибыльного инвестирования для частного сектора (Bound and Puttick, 2010).
- 40 Согласно автору одного из исследований (Sperling, 2013: 7), "фактическая потеря рабочих мест *собственно* в обрабатывающей промышленности за последние 50 лет главным образом приходится на последние 10 лет, когда мы потеряли более 5 млн. рабочих мест в промышленном секторе, что составляет примерно 1/3 всей рабочей силы этого сектора. С 1965 по 2000 год рост промышленного производства в нашей стране неизменно составлял примерно 4% в год в соответствии с реальным ростом ВВП. В 2000–2010 годы наступил период стагнации нашего производства, который впервые стал устойчиво тормозить рост экономики" (курсив добавлен).
- 41 Кроме того, в феврале 2012 года Президент Обама учредил Межведомственный центр по обеспечению соблюдения торговых положений для отслеживания торговых положений и обеспечения их соблюдения, в частности за счет использования защитных мер и подачи ряда жалоб против Китая в МУС ВТО (Sperling, 2013).
- 42 Помимо НСИПТ, Национальная программа передовых промышленных технологий, инициированная Президентом Обамой, включает в себя три другие основные инициативы, такие как: Национальная инициатива в области нанотехнологий (НИН), Геномная инициатива по созданию новых материалов (ГИНМ) и Национальная инициатива развития робототехники (НИР). НИН представляет собой инициативу с участием многих ведомств, направленную на ускорение процессов открытия, развития и распространения наноразмерной науки, техники и технологии в качестве общественного блага посредством программы скоординированной работы в области НИОКР. Помимо продвижения программы исследований в области нанотехнологий мирового класса НИН призвана, прежде всего, обеспечить внедрение новых нанотехнологий в производство продуктов для их использования в коммерческих и общественных интересах. Главная цель Геномной инициативы по созданию новых материалов – создание новых знаний, инструментария и инфраструктуры, которые позволят отечественным предприятиям выявлять, производить и распространять передовые материалы в два раза быстрее, чем это делается на сегодняшний день. В частности, эта инициатива направлена на ускорение процесса более экономичного внедрения передовых материалов в промышленное производство Соединенных Штатов. Цель Национальной инициативы развития робототехники – ускорить создание и использование роботов в Соединенных Штатах, которые работали бы наряду или вместе с людьми. Она охватывает весь жизненный цикл: от фундаментальных исследований и разработки до производства и распространения. Эта программа направлена на разработку робототехники нового поколения и побуждение существующих и новых сообществ к сосредоточению внимания на инновационных сферах применения. Более подробное описание Национальной сети инновационных промышленных технологий содержится, например, в Hart et al., 2012.
- 43 См. <http://www.gsa.gov/portal/content/103527>.
- 44 Эти правовые вопросы рассматриваются, например, в Brunel and Hufbauer, 2009, и Chukwumerije, 2010.
- 45 Согласно одному из исследований (Warwick (2013)), ряд стран, в том числе Израиль, Испания, Канада, Китай, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Республика Корея, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция, Эстония и Япония, отреагировали на глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 годов путем предоставления непосредственной поддержки автомобильной промышленности и поощрения продажи автомобилей.
- 46 Под эгидой этой общей концепции ЕС многие члены ЕС продолжали разрабатывать и реализовывать свои собственные национальные промышленные стратегии, отчасти из-за того,



- что "как считалось, ЕС все меньше способен принимать конкретные решения, и он стал постепенно восприниматься как фактор, тормозящий реструктуризацию промышленности" (Cohen, 2007: 222–223). Например, в начале 2000-х годов Франция в дополнение к Лиссабонской стратегии приняла пакет национальных мер (*ДТР 2006*). Недавно Франция приступила к реализации программы "возрождения промышленности", основанной на тех же концепциях и идеях, что и программа "Горизонт 2020", поскольку она направлена на содействие развитию ключевых технологий и их коммерциализации. Более подробная информация содержится по адресу [http://www.redressement-productif.gouv.fr/files/nouvelle\\_france\\_industrielle\\_english.pdf](http://www.redressement-productif.gouv.fr/files/nouvelle_france_industrielle_english.pdf).
- 47 European Parliament, General principles of EU industrial policy; доступно по адресу [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.9.1.html#](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.9.1.html#) (по состоянию на 9 апреля 2014 года).
- 48 Ключевые высокоэффективные технологии представляют собой "знания и капиталоемкие технологии, связанные с наукоемкими исследованиями и разработками (НИОКР), комплексными и ускоренными инновационными циклами, масштабными капиталовложениями и высококвалифицированными кадрами. Они оказывают повсеместное благотворное влияние, обеспечивая внедрение инновационных технологий в процессы, продукты и услуги в рамках всей экономики. Они носят системный, многодисциплинарный и надотраслевой характер, охватывают множественные технологические области, обычно, обеспечивают конвергенцию и технологическую интеграцию и обладают потенциалом для стимулирования структурных изменений" (European Commission, 2011: 10).
- 49 Подробная информация об ассигновании этих 80 млрд. евро и принципах их распределения размещена по адресу [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1085\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1085_en.htm).
- 50 Кроме того, представляется, что промышленная политика ЕС отличается отсутствием в ней конкретной модели или общей стратегии, которую могли бы принять все страны-члены. Это объясняется тем, что в соответствии с Договором о функционировании ЕС (см. <http://old.eur-lex.europa.eu/en/treaties/new-2-47.htm>) промышленная политика рассматривается как область, где Союз может только "осуществлять деятельность, направленную на поддержку, координацию или дополнение деятельности государств-членов, не подменяя при этом их компетенцию", и где акты Союза, имеющие обязательную юридическую силу, "не должны влечь за собой унификацию законов или нормативных актов государств-членов" (статьи 6 и 173).
- 51 Информацию об этом случае см., например, European Commission, Europa press release, "State aid: Commission authorises Romanian temporary aid scheme to grant compatible aid of up to €500 000"; доступно по адресу [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1876\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1876_en.htm). См. также Heimler and Jenny (2012), где рассматриваются положения, определяющие порядок предоставления государственной помощи в ЕС в неисклнчительных обстоятельствах. В разных государствах-членах могут высказываться совершенно разные мнения по поводу правомерности этих положений (см., например, "Aides publiques: Montebourg dénonce les "talibans du droit" à Bruxelles", *Le Monde*, 20 February 2014; доступно по адресу [http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/02/20/aides-publiques-montebourg-denonce-les-talibans-de-droit-a-bruxelles\\_4370721\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/02/20/aides-publiques-montebourg-denonce-les-talibans-de-droit-a-bruxelles_4370721_3234.html)).
- 52 Этот и следующие два пункта основаны на Thoburn, 2013, Nguyen et al., 2014; и Thrasher and Gallagher, 2014.
- 53 Анализ матрицы промышленной политики Вьетнама содержится Nguyen et al., (2014: table 1).
- 54 Например, по поводу ПИС Fergusson et al. (2013: 34) отмечает "согласование на переговорах положений, которые выходят за рамки уровня защиты обеспечиваемой Соглашением ВТО о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (Тапис) последний раз на переговорах ТТП. Например, Соединенные Штаты добивались подписания странами-партнерами договора по исполнению и фонограммам Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), соглашения, в котором не участвуют Бруней, Вьетнам, Малайзия и Новая Зеландия".
- 55 Режим ПИИ в Китае – важный вопрос на ведущихся в настоящее время переговорах о заключении ДИД между Соединенными Штатами и Китаем; этот вопрос рассматривается, например в Price and Smart, 2013.
- 56 Подробнее о промышленной политике Китая см., например, Studwell, 2013; Wu, 2013; Lo and Wu, 2014.
- 57 Переход к так называемой "экономике замкнутого цикла" стал в Китае официальной стратегией развития, как выясняется, например, Su et al., 2013.
- 58 Например, такие меры могут охватываться экологическими положениями статьи 8 Соглашения о СКМ, упоминавшегося выше (подробнее рассматривается в *TDR 2009*: 156–159).
- 59 Время, необходимое для реализации любой из этих альтернатив изменения структуры внутреннего спроса, во многом зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, и они также могут

- быстро вылиться в кризис платежного баланса. Подробнее см. *ДТР 2013*, глава II.
- 60 В недавнем докладе Cubeddu et al. (2014) представлена эконометрическая поддержка таких данных. В нем подчеркивается масштабный вклад внешнего спроса развитых стран в поддержание динамики роста развивающихся стран – экспортеров несырьевых товаров в ходе первого десятилетия 2000-х годов. С другой стороны, для экспортеров сырья из числа развивающихся стран в качестве движущей силы роста более заметную роль сыграл внешний спрос со стороны крупных стран – развивающихся рынков. В этом докладе также показано, что вклад внешнего спроса был самым большим для тех развивающихся стран, которые имеют самую большую долю экспорта в ВВП, и что, несмотря на рост торговли Юг–Юг, их рост остается более чувствительным к спросу со стороны развитых стран, чем со стороны развивающихся стран.
- 61 Такую форму организации производственных систем называют "второе разделение". "Первое разделение" было связано с постепенной интеграцией экономики государств на основе снижения издержек торговли, главным образом в результате сокращения транспортных издержек, что сделало возможным географическое разделение производства и потребления товаров при дальнейшем пространственном укрупнении стадии производства на заводах для сведения к минимуму расходов на координацию и связь. Под "вторым разделением" понимают рассредоточение производственных объектов в результате пространственного разнесения стадии производства. Это стало возможным в результате сокращения расходов на связь и обмен информацией и связанных с этим изменением в организации производства и проектирования продукции, которые повышают модульный характер производства (Baldwin, 2006).
- 62 Nolan (2012: 21) указывает, например, что "всего лишь две фирмы производят 75% тормозных систем для больших воздушных судов гражданской авиации, изготавливаемых во всем мире... три фирмы – 75% шарниров равных угловых скоростей, изготавливаемых во всем мире [и]... а три фирмы – 80% производимых во всем мире промышленных газов".
- 63 Одну из ранних оценок доли стоимости, добавленной внутри страны, в экспорте готовых изделий из развивающихся стран см. в *ДТР 2002*. На основе анализа данных за период 1980–1997 годов в этой оценке сделан тот основной вывод, что развивающиеся страны "торгуют больше, но зарабатывают меньше". Иными словами, их доля глобального экспорта готовых изделий увеличилась, однако их доля в глобальной добавленной стоимости обрабатывающей промышленности сократилась.
- 64 Эти инициативы по определению размера торговли добавленной стоимостью отчасти основываются на статистике, публикуемой межстрановой моделью "Торговли добавленной стоимостью (ТДС)" по схеме затраты–выпуск, совместно реализуемой ОЭСР и ВТО, а также Всемирной базой данных "затраты–выпуск" (ВБЗВ), финансируемой Европейской комиссией, которая основывается на межотраслевых балансах национальной статистики, компилируемых объединением 11 учреждений и публикуемых Гронингским университетом. Эти данные по 18 отраслям промышленности охватывают 57 стран (в том числе все страны ОЭСР, Бразилию, Индию, Индонезию, Китай, Российскую Федерацию и Южную Африку), охватывая период 1995–2009 годов. Они используются, например, для оценки того, в каких масштабах конкретные страны участвуют в вертикально сегментированных производственных процессах (например, Backer and Miroudot, 2013). В отличие от этого данные, используемые в UNCTAD (2013), основаны на межотраслевых балансах, составленных с помощью таблицы затраты–выпуск по нескольким регионам (ЗВНР) проекта "Иора". Этот массив данных основан на опубликованных данных с интерполяциями и поисковыми оценками для составления непрерывных временных рядов за период 1990–2010 годов по 187 странам, включая большое число развивающихся стран, по которым в некоторых случаях имеются скудные данные. Подробнее о зависимости между охватом данных и статистической строгостью см. UNCTAD (2013: 124).
- 65 То же явление можно наблюдать в Латинской Америке и Карибском бассейне, где доля стоимости, добавленной внутри страны, в ее экспорте значительно выше в основывающихся на эксплуатации природных ресурсах странах Южной Америки, чем в странах Центральной Америки и Карибского бассейна, чье участие в международных производственных системах в основном ограничивается обрабатывающей промышленностью (UNCTAD, 2014: figure II.12).
- 66 Поскольку в базе данных "ТДС" основное внимание уделяется развитым странам, имеющаяся в ней информация по развивающимся странам ограничена. Однако, как отмечается в OECD (2013: 56), "в настоящее время китайский экспорт связан со сборочными производствами с высокой долей иностранных комплектующих, что привело в период 2005–2009 годов к значительному снижению доли стоимости, созданной внутри страны, в экспорте". С другой стороны, внутренняя составляющая экспорта Китая выросла.

Причины этого тесно связаны со снижающимся удельным весом "давальческой торговли" Китая с ее высокой долей иностранных материалов и сырья (OECD, 2013: 147). Однако стоимость, созданная внутри страны, в "давальческой торговле" Китая в 2007–2011 годах выросла лишь незначительно, с примерно 38% до примерно 40%. Тот же источник не указывает данных по Мексике за тот же период, однако показывает, что в период 2000–2006 годов в Мексике доля добавленной стоимости, созданной внутри страны в "давальческой торговле" также несколько возросла, хотя и оставалась ниже 30% (OECD, 2013:147). Даже при том, что экономические итоги в ходе двух разных периодов времени, очевидно, испытали также воздействие разных внешнеэкономических условий воспроизводства, вместе взятые эти факты, видимо, указывают на то, что более высокая доля стоимости, созданной внутри страны, в экспорте готовых изделий Китая связана с его более проактивной торгово-промышленной политикой. Этот аргумент дополнительно подтверждается разными итога-

ми развития автомобильной промышленности в Мексике и Бразилии (UNCTAD, 2014: 65–69).  
 67 Часть этого пункта основывается на Disdier et al., 2013.  
 68 Например, возвращение обрабатывающих производств в Соединенных Штатах, как ожидается, произойдет в результате снижения цен на газовом рынке этой страны, как отмечается в UNCTAD (2014: 12).  
 69 Как указывает Moser (2013: 40), "Согласно историческим свидетельствам, в странах с патентным законодательством большинство инноваций происходит за пределами системы патентов. В те же периоды времени страны без патентного законодательства дали столько же инноваций, что и страны с патентными законами, и их инновации были сопоставимы по качеству". Это можно считать подтверждением того, что "патенты как таковые не создают стимулов для инноваций. Те возникают благодаря стимулам, создаваемым рыночными возможностями, которые патентообладатели с их исключительными правами могут и не реализовать" (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014: 3).

---

## Справочная литература

---

- Akyüz Y (2005). The WTO negotiations on industrial tariffs: What is at stake for developing countries? Trade & Development Series No. 24. Penang, Third World Network.
- Akyüz Y, Chang HJ and Kozul-Wright R (1998). New perspectives on East Asian development. *Journal of Development Studies*, 34(6): 4–36.
- Backer KD and Miroudot S (2013). Mapping global value chains. Trade Policy Paper No. 159. OECD, Paris.
- Baldwin RE (2006). Globalisation: The great unbundling(s). Geneva, Graduate Institute of International Studies; available at: [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/Baldwin/Publications/Chapters/Globalization/Baldwin\\_06-09-20.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/Baldwin/Publications/Chapters/Globalization/Baldwin_06-09-20.pdf).
- Baldwin RE (2012). WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. Policy Insight No. 64, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, December.
- Baldwin RE (2014). Multilateralising 21<sup>st</sup> century regionalism. OECD Global Forum on Trade, 11 February; available at: <http://www.rieti.go.jp/en/events/bbl/13070401.html>.
- Baldwin RE and Evenett SJ (2012). Beggar-thy-neighbour policies during the crisis era: Causes, constraints, and lessons for maintaining open borders. *Oxford Review of Economic Policy*, 28(2): 211–234.
- Baldwin RE and Jaimovich D (2012). Are free trade agreements contagious? *Journal of International Economics*, 88(1): 1–16.
- Block FL (2008). Swimming against the current: The rise of the hidden developmental state in the United States. *Politics and Society*, 36(2): 169–206.
- Bound K and Puttick R (2010). Buying power? Is the Small Business Research Initiative for procuring R&D driving innovation in the UK? Research Report, National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA), London; available at: [http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/buying\\_power\\_report.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/buying_power_report.pdf).
- Brunel C and Hufbauer G (2009). Money for the auto Industry: Consistent with WTO rules? Policy



- Brief No. 09-4. Peterson Institute for International Economics, Washington DC, February.
- Brusick P, Alvarez AM and Cernat L, eds. (2005). *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains*. UNCTAD/DITC/CLP/2005/1, New York and Geneva, United Nations.
- Cattaneo O, Gereffi G, Miroudot S and Tagliani D (2013). Joining, upgrading and being competitive in global value chains. Policy Research Working Paper No. 6406, World Bank, Washington, DC.
- Chanda R (2002). GATS and its implications for developing countries: Key issues and concerns. Discussion Paper No. 25. ST/ESA/2002/DP.25, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Chandrasekhar CP (2014). National Development Banks in a Comparative Perspective. Jawaharlal Nehru University, New Delhi, February.
- Chang HJ (2011). Industrial policy: Can we go beyond an unproductive confrontation? In: Lin JY and Pleskovic B, eds, *Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*. Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics – Global 2010. Washington, DC, World Bank: 83–109.
- Chukwumerije O (2010). Obama's trade policy: Trends, prospects, and portends. *Journal of International Law and Policy*, 16(1): 39–79.
- Cimino A, Hufbauer GC and Schott JJ (2014). A proposed code to discipline local content requirements. Policy Brief 14-6, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- Cohen E (2007). Industrial policies in France: the old and the new. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3–4): 213–227.
- Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC, World Bank.
- Copeland P and Papadimitriou D, eds. (2012). *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*. London, Palgrave Macmillan.
- Coppens D (2009). How much credit for export credit support under the SCM Agreement? *Journal of International Economic Law*, 12(1): 63–113.
- Coppens D (2013). How special is the special and differential treatment under the SCM Agreement? A legal and normative analysis of WTO subsidy disciplines on developing countries. *World Trade Review*, 12(1): 79–109.
- Correa C (2014). Intellectual property: How much room is left for industrial policy? Background paper for the *Trade and Development Report 2014*. Geneva, UNCTAD.
- Cubeddu L, Culiuc A, Fayad G, Gao Y, Kochhar K, Kyobe A, Oner C, Perrelli R, Sanya S, Tsounta E and Zhang Z (2014). Emerging markets in transition: Growth prospects and challenges. Staff Discussion Note 14-06, IMF, Washington, DC.
- Di Tommaso MR and Schweitzer SO (2013). *Industrial Policy in America: Breaking the Taboo*. Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.
- Dawar K and Holmes P (2011). Competition policy. In: Chauffour JP and Maur JC, eds, *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 347–366.
- Deere C (2009). *The implementation game: The TRIPS Agreement and the global politics of intellectual property reform in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Department of Trade and Industry (South Africa) (2007). *National Industrial Policy Framework*. Pretoria.
- Dezan Shira & Associates (2011). *Foreign Investment Industrial Guidance Catalogue* (2011 version). Hong Kong (China SAR).
- Disdier AC, Fontagné L and Cadot O (2013). North-South standards harmonization and international trade. Policy Research Working Paper No. 6710, World Bank, Washington, DC.
- Dür A, Baccini L and Elsig M (2013). The design of international trade agreements: Introducing a new dataset. *The Review of International Organizations*: 1–23; available at: <http://rd.springer.com/article/10.1007/s11558-013-9179-8>.
- Eichengreen BJ and Irwin D (2010). The slide to protectionism in the Great Depression: Who succumbed and why? *The Journal of Economic History*, 70(4): 871–897.
- Eichengreen BJ and Kenen PB (1994). Managing the world economy under the Bretton Woods system: an overview. In Kenen PB, ed, *Managing the World Economy: 50 Years After Bretton Woods*. Washington, DC, Institute for International Economics: 3–57.
- Estevadeordal A, Suominen K and Teh R, eds. (2009). *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge, Cambridge University Press.
- European Commission (1990). Industrial policy in an open and competitive environment: Guidelines for a Community approach. Document COM(1990) 556, Brussels.
- European Commission (2004). Community guidelines on State Aid for rescuing and restructuring firms in difficulty. *Official Journal of the European Union*, 2004/C 244/02, October; available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:EN:PDF>.
- European Commission (2011). High Level Expert Group on Key Enabling Technologies: Final Report; available at: [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/kets/hlg\\_report\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/kets/hlg_report_final_en.pdf).
- European Commission (2013). Draft guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty; available at: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_state\\_aid\\_rescue\\_restructuring/draft\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rescue_restructuring/draft_guidelines_en.pdf).

- Evenett SJ (2012). Executive summary. In: Evenett SJ, ed. *Débâcle: The 11th GTA Report on Protectionism*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013a). *What Restraint? Five years of G20 Pledges on Trade. The 14th GTA Report*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013b). Mapping crisis-era protectionism in Latin America and the Caribbean. Discussion paper no. 9782. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013c). Mapping crisis-era protectionism in the Asia-Pacific region. Discussion paper no. 9783, Centre for Economic Policy Research, London.
- Felipe J, Abdon A and Kumar U (2012). Tracking the middle-income trap: What is it, who is in it, and why? Working paper no. 715, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY.
- Fergusson IF, Cooper WH, Jurenas R and Williams BR (2013). The Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations and issues for Congress. Document R42694, Congressional Research Service, Washington, DC; available at: <http://fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.
- Ferraz JC, Kupfer D and Marques FS (2014). Industrial policy as an effective developmental tool: Lessons from Brazil. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, International Labour Organization (ILO): 291–305.
- Fink C (2011). Intellectual property rights. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*, Washington, DC, World Bank: 387–405.
- Fosu AK, ed. (2013). *Achieving Development Success. Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford, Oxford University Press.
- Fugazza M and Nicita A (2013). The direct and relative effects of preferential market access. *Journal of International Economics*, 89(2): 357–368.
- Gereffi G (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1): 9–37.
- Goswami AG and Sáez S (2013). How well have trade agreements facilitated temporary mobility? In: Sáez S, ed. *Let Workers Move: Using Bilateral Labor Agreements to Increase Trade in Services*. Washington, DC, World Bank: 17–38.
- Grabas C and Nützenadel A, eds. (2014). *Industrial Policy in Europe after 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hart DM, Ezell SJ and Atkinson RD (2012). Why America needs a national network for manufacturing innovation. Washington, DC, The Information Technology & Innovation Foundation; available at: <http://www.itif.org/publications/why-america-needs-national-network-manufacturing-innovation>.
- Heimler A and Jenny F (2012). The limitations of European Union control of state aid. *Oxford Review of Economic Policy*, 28(2): 347–367.
- Henn C and McDonald B (2014). Crisis protectionism: The observed trade impact. *IMF Economic Review*, 62(1): 77–118.
- Horn H, Mavroidis PC and Sapir A (2010). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *The World Economy*, 33(11): 1565–1588.
- ICCT (2013). Brazil's Inovar-Auto incentive program. International Council on Clean Transportation; available at: [http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCTupdate\\_Brazil\\_InovarAuto\\_feb2013.pdf](http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCTupdate_Brazil_InovarAuto_feb2013.pdf).
- IMF (2012). *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Kaldor N (1968). Productivity and growth in manufacturing industry: A reply. *Economica*, 35(140): 385–391.
- Ketels CHM (2007). Industrial policy in the United States. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3–4): 147–167.
- Kohl T, Brakman S and Garretsen H (2013). Do trade agreements stimulate international trade differently? Evidence from 296 trade agreements. University of Groningen, unpublished; available at: [http://www.tristankohl.org/site/KohlBrakmanGarretsen\\_296Agreements.pdf](http://www.tristankohl.org/site/KohlBrakmanGarretsen_296Agreements.pdf).
- Kozul-Wright R (1995). The myth of Anglo-Saxon Capitalism: Reconstructing the history of the American State. In: Chang HJ and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press: 235–251.
- Krugman PR (1993). Toward a counter-counterrevolution in development theory. In: Summers LH and Shah S, eds. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, Supplement to The World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer*. Washington, DC, World Bank: 15–62.
- Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2): 139–191.
- Lin JY and Treichel V (2014). Making industrial policy work for development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 65–78.
- Lo D and Wu M (2014). The State and industrial policy in Chinese economic development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 307–326.



- Maggi G and Rodriguez-Clare A (1998). The value of trade agreements in the presence of political pressures. *Journal of Political Economy*, 106(3): 574–601.
- Manger MS and Shadlen KC (2014). Political trade dependence and North–South trade agreements. *International Studies Quarterly*, forthcoming.
- Manova K and Zhang Z (2012). Export prices across firms and destinations. *Quarterly Journal of Economics*, 127(1): 379–436.
- Marin AG and Voigtländer N (2013). Exporting and plant-level efficiency gains: It's in the measure. Working paper no. 19033, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Maur JC and Shepherd B (2011). Product standards. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 197–216.
- Max Planck Institute for Innovation and Competition (2014). Declaration on patent protection: Regulatory sovereignty under TRIPS; available at: <http://www.ip.mpg.de/en/pub/news/patentdeclaration.cfm>.
- Mazzucato M (2013). *The Entrepreneurial States. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London, Anthem Press.
- McMillan M, Rodrik D and Verduzco-Gallo I (2014). Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. *World Development*, forthcoming.
- Milberg W and Bernhardt T (2013). Does industrial upgrading generate employment and wage gains? In: Bardhan A, Jaffee D and Kroll C, eds. *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*. Oxford, Oxford University Press: 490–531.
- Milberg W and Winkler D (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Milberg W, Jiang X and Gereffi G (2014). Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 151–178.
- Miroudot S (2011). Investment. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 307–326.
- Moser P (2013). Patents and innovation: Evidence from economic history. *Journal of Economic Perspectives*, 27(1): 23–44.
- Natsuda K and Thoburn J (2013). Industrial policy and the development of the automotive industry in Thailand. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 18(3): 413–437.
- Naudé W (2010). Industrial policy: Old and new issues. Working paper no. 2010/106, UNU-WIDER, Helsinki.
- Neumayer E, Nunnenkamp P and Roy M (2014). Are stricter investment rules contagious? Host country competition for foreign direct investment through international agreements. Working paper ERSD-2014-04, WTO, Geneva.
- Nguyen TTA, Luu MD and Trinh DC (2014). The evolution of Vietnamese industry. Working paper 2014/076, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki.
- Nicita A, Olarreaga M and Silva P (2014). Cooperation in the tariff waters of the World Trade Organization. Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 62. UNCTAD, Geneva.
- Nolan P (2012). *Is China Buying the World?* Cambridge and Malden, Polity.
- Nübler I (2014). A theory of capabilities for productive transformation: Learning to catch up. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 113–149.
- OECD (2013). *Interconnected Economies. Benefiting from Global Value Chains*. Paris.
- Orefice G (2014). International migration and trade agreements: The new role of PTAs. *Canadian Journal of Economics*, forthcoming.
- Orefice G and Rocha N (2014). Deep integration and production networks: An empirical analysis. *The World Economy*, 37(1): 106–136.
- Owen G (2012). Industrial policy in Europe since the Second World War. What has been learnt? Occasional paper no. 1/2012, European Centre for International political Economy, Brussels.
- Pack H and Saggi K (2006). The case for industrial policy: A critical survey. Policy Research Working Paper No. 3839, World Bank, Washington, DC.
- Poon D (2014). China's development trajectory: A strategic opening for industrial policy in the South. UNCTAD discussion paper, forthcoming. Geneva, UNCTAD.
- Price DM and Smart MJ (2013). BIT by BIT: A Path to Strengthen US-China Economic Relations. Paulson Policy Memorandum. Chicago, The Paulson Institute; available at: [http://www.paulsoninstitute.org/media/102532/bit\\_by\\_bit\\_pricesmart\\_english\\_final.pdf](http://www.paulsoninstitute.org/media/102532/bit_by_bit_pricesmart_english_final.pdf).
- Prusa TJ (2011). Trade remedy provisions. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. World Bank, Washington, DC: 179–196.
- Prusa TJ and Teh R (2011). Contingent protection rules in regional trade agreements. In: Bagwell KW and Mavroidis PC, eds. *Preferential Trade Agreements. A Law and Economics Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ranis G and Fei JC (1961). A theory of economic development. *American Economic Review*, 51(4): 533–565.
- Ravenhill J (2014). Global value chains and development. *Review of International Political Economy*, 21(1): 264–274.

- Redding SJ (2011). Theories of heterogeneous firms and trade. *Annual Review of Economics*, 3: 77–105.
- Reyes JD (2012). The pro-competitive effect of international harmonization of product standards. In: Cadot O and Malouche M, eds. *Non-tariff Measures: A Fresh Look at Trade Policy's New Frontier*. London and Washington, CEPR and World Bank, 167–185.
- Rodrik D (2008). Industrial policy: Don't ask why, ask how. *Middle East Development Journal*, Demo Issue, 1–29.
- Rohatyn FG (2009). *Bold Endeavors: How Our Government Built America, and Why It Must Rebuild Now*. New York, Schuster & Schuster.
- Roncolato L and Kucera D (2014). Structural drivers of productivity and employment growth: A decomposition analysis for 81 countries. *Cambridge Journal of Economics*, forthcoming.
- Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R (2014). Industrial policy, productive transformation and jobs: Theory, history and practice. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 1–38.
- Schrank A and Whitford J (2009). Industrial policy in the United States: A neo-Polanyian interpretation. *Politics and Society*, 37(4): 521–553.
- Simmons BA (2014). Bargaining over BITS, arbitrating awards: The regime for protection and promotion of international investment. *World Politics*, 66(1): 12–46.
- Sperling G (2012). Remarks by Gene Sperling at the conference on the Renaissance of American Manufacturing; Washington DC, The National Press Club; available at: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/administration-official/sperling\\_-\\_renaissance\\_of\\_american\\_manufacturing\\_-\\_03\\_27\\_12.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/administration-official/sperling_-_renaissance_of_american_manufacturing_-_03_27_12.pdf).
- Sperling G (2013). The case for a manufacturing renaissance. Remarks at the Brookings Institution; available at: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/the\\_case\\_for\\_a\\_manufacturing\\_renaissance\\_gene\\_sperling\\_7-25-2013\\_final\\_p....pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/the_case_for_a_manufacturing_renaissance_gene_sperling_7-25-2013_final_p....pdf).
- Starrs (2014). The Chimera of Global Convergence. *New Left Review*, 87(May/June): 81–96.
- Studwell J (2013). *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. London, Profile Books.
- Su BW, Heshmati A, Geng Y and Yu XM (2013). A review of the circular economy in China: Moving from rhetoric to implementation. *Journal of Cleaner Production*, 42(March): 215–227.
- Taglioni D and Winkler D (2014). Making global value chains work for development. Economic Premise No. 143, World Bank, Washington, DC.
- te Velde DW and Fahnbulleh M (2006). Investment-related provisions in regional trade agreements. In: te Velde DW, ed. *Regional Integration and Poverty*. Aldershot, Ashgate.
- Thirlwall AP (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 128: 45–53.
- Thoburn J (2013). Vietnam as a role model for development. In: Fosu AK, ed. *Achieving Development Success: Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford, Oxford University Press: 99–118.
- Thrasher RD and Gallagher K (2008). 21<sup>st</sup> century trade agreements: Implications for long-run development policy. The Pardee Papers, No. 2, Boston University, Boston, MA; available at: <http://www.bu.edu/pardee/files/documents/PP-002-Trade.pdf>.
- Thrasher RD and Gallagher K (2014). The soft foundations and hard consequences of “soft protectionism”. Background paper prepared for UNCTAD's *Trade and Development Report 2014*. Boston University, Boston, MA, unpublished.
- Tilford S and Whyte P (2010). The Lisbon Scorecard X: The road to 2020. London, Centre for European Reform; available at: [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp\\_967-251.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_967-251.pdf).
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009 – The State and Development Governance*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.9, New York and Geneva.
- UNCTAD (2011a). Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths. Document UNCTAD (XIII)/1, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2011b). Trade Facilitation in Regional Trade Agreements. Document UNCTAD/DTL/TLB/2011/1, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.5, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). *World Investment Report 2014 – Investing in the SDGs: An Action Plan*. United Nations publication, sales no. E.14.II.D.1, New York and Geneva.
- UNCTAD (forthcoming). Global Value Chains and the Growth of South-South Trade. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report, 1994*. United Nations publication, sales no. E.94.II.D.26, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report, 1995*. United Nations publication, sales no. E.95.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1996*. United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1998). *Trade and Development Report, 1998. Financial instability. Growth in Africa*. United

- Nations publication, sales no. E.98.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report, 2002. Developing Countries in World Trade*. United Nations publication, sales no. E.02.II.D.2, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- UNIDO (2013). *Industrial Development Report 2013. Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change*. Vienna, United Nations Industrial Development Organization.
- Wade R (2014). The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 379–400.
- Wagner J (2012). International trade and firm performance: A survey of empirical evidence since 2006. *Review of World Economics*, 148(2): 235–267.
- Warwick K (2013). Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends. Science, Technology and Industry Policy Paper No. 2, OECD, Paris.
- White House (2012). To modify duty-free treatment under the Generalized System of Preferences and for other purposes. Proclamation of the Office of the Press Secretary, The White House, Washington, DC; available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/26/modify-duty-free-treatment-under-generalized-system-preferences-and-othe>.
- World Bank (2005a). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2005b). *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development*. World Bank, Washington, DC.
- WEF (2012). The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy. Geneva, World Economic Forum.
- WTO (2008). Fourth revision of draft modalities for non-agricultural market access. TN/MA/W/103/Rev.3, Geneva.
- WTO (2011). *World Trade Report 2011. The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to coherence*. Geneva.
- WTO (2013a). Special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions. WT/COMTD/W/196, Geneva.
- WTO (2013b). WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries (1995–2012). Geneva.
- WTO (2013c). *World Trade Report 2013. Factors shaping the future of world trade*. Geneva.
- Wu HX (2013). Rethinking China's path of industrialization. In: Szirmai A, Naudé W and Alcorta L, eds. *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. Oxford University Press, Oxford: 155–192.
- Yang C (2014). Market rebalancing of global production networks in the post-Washington Consensus globalizing era: Transformation of export-oriented development in China. *Review of International Political Economy*, 21(1): 130–156.
- Zalk N (2014). Industrial policy in a harsh climate: The case of South Africa. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 327–354.
- Zeng DZ (2011). How do special economic zones and industrial clusters drive China's rapid development? Policy Research Working Paper No. 5583, World Bank, Washington, DC.





## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСЫ И ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ МАНЕВРА В ПОЛИТИКЕ

### А. Введение

Для того чтобы меры политики, направленные на структурные преобразования, приносили полноценный результат, необходимы благоприятные макроэкономические условия. Иными словами, целью экономической политики должно быть поддержание ключевых макроэкономических переменных (процентных ставок, уровней заработной платы и обменных курсов) на таком уровне, который способствует стабильному накоплению капитала, росту внутреннего рынка и торговой конкурентоспособности. При осуществлении макроэкономической политики необходимо избегать также чрезмерной нестабильности и возникновения критических внутренних и внешних дисбалансов. Во всех этих сферах международные финансовые отношения могут играть важную, но зачастую дестабилизирующую роль. Так, в зависимости от своего объема и структуры приток иностранного капитала может приводить к расширению или сужению пространства для маневра в экономической политике и – в более широком плане – стимулировать или подрывать рост и развитие.

Что касается объема, то как крайний дефицит, так и слишком большой приток иностранного капитала оказывают негативное воздействие на пространство для маневра в политике. С одной

стороны, нехватка иностранного капитала может ограничивать объем импорта товаров, имеющих важное значение для ускорения процесса развития, в частности средств производства, которые нельзя произвести внутри страны, если этот импорт невозможно финансировать за счет текущих доходов от экспорта. Таким образом, нехватка внешнего финансирования может препятствовать эффективному осуществлению политики, направленной на стимулирование роста ВВП, инвестиций и диверсификации. С другой стороны, слишком большой приток иностранного капитала, как правило, формирует финансовые "пузыри", ведет к завышению курса национальной валюты, дефициту по счету текущих операций и росту задолженности национальных компаний. Эти явления также влияют на пространство для маневра в политике, так как ограничивают потенциальную результативность денежно-кредитной политики и регулирования ключевых макроэкономических переменных. При отсутствии управления счетом операций с капиталом в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, имеющих доступ к международным финансовым рынкам (и, следовательно, подверженных непредсказуемым колебаниям этих рынков), ситуация, как правило, меняется из одной крайности в другую: слишком

большой приток иностранного капитала приводит к накоплению внешней задолженности, затем приток капитала неожиданно прекращается или даже обращается вспять, что иногда провоцирует финансовый кризис, который в свою очередь сменяется периодом дефицита капитала.

Страны особенно уязвимы для финансовой нестабильности в том случае, когда международные потоки капитала носят преимущественно краткосрочный характер. В отличие от иностранного капитала, задействованного в качестве вложений в основной капитал<sup>1</sup>, краткосрочные потоки, как правило, используются для приобретения финансовых активов, инвестиций в недвижимость или потребительского кредитования как напрямую, так и через национальные финансовые системы. Такие потоки особенно подвержены влиянию циклов бумов и спадов и в значительной степени зависят от ситуации в более развитых странах. Они усугубляют хрупкость и уязвимость национальных финансовых систем и доводят уровень дефицита по счету текущих операций до критического.

И действительно, чрезмерная подверженность влиянию потоков иностранного капитала и тот факт, что значительная доля этих потоков не была нацелена на развитие производства, стали основными факторами возникновения экономических кризисов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой за последние несколько десятилетий, начиная с долговых кризисов 1980-х годов в Латинской Америке. Эти кризисы были связаны не только с платежными балансами и банковскими системами, но и с проблемами в финансово-бюджетной сфере, поскольку правительства сами прибегали к внешним заимствованиям и, кроме того, были вынуждены выкупать долги частных компаний и переносить бремя их убытков на общество (Díaz-Alejandro, 1985). Как следствие, в этих странах произошло резкое сужение пространства для маневра в финансово-бюджетной политике, поскольку правительства должны были обслуживать свой внешний долг в условиях, когда экономический спад привел к снижению бюджетных доходов, а доступ к частным кредитам был ограничен. В этой ситуации единственным возможным источником займов были официальные учреждения (в основном бреттон-вудские учреждения), которые выдвигали политические

условия их предоставления, перекладывая всю нагрузку по проведению реформ на страны-должники и еще больше деформируя пространство для маневра в политике в этих странах. Такая ситуация недавно вновь возникла в некоторых развитых странах, которые серьезно пострадали от глобального финансового кризиса, начавшегося в 2007–2008 годах.

Отчасти реагируя на этот негативный опыт, государственные органы ряда развивающихся стран пытаются снизить зависимость от иностранного капитала. Они стараются не допустить возникновения дефицита по счету текущих операций и сократить внешнюю задолженность, причем многие из них значительно увеличили объем своих международных резервов в целях снижения внешней уязвимости. Некоторые из этих стран выражают особое нежелание возобновлять осуществление программ реформ под руководством МВФ.

Таким образом, имеются веские причины, по которым правительствам следует управлять потоками капитала, воздействуя не только на объем движения иностранного капитала, но и на его структуру и способы использования. Такой прагматичный и избирательный подход к потокам капитала вместо полной открытости или запрета может способствовать максимальному расширению пространства для маневра в политике в рамках определенной стратегии развития и существующих международных институциональных механизмов. В настоящей главе рассматриваются различные способы осуществления необходимых мер политики в контексте финансовой глобализации и разнообразные препятствия на пути их осуществления (см. также главу V)<sup>2</sup>.

Ограничения возможностей правительств для проведения инициативной политики могут носить фактический или юридический характер. Фактические ограничения в деле управления движением капитала сводятся к давлению со стороны существующих и потенциальных кредиторов и инвесторов. Они могут посчитать введение мер контроля за движением капитала в той или иной стране вредным для "делового климата" и вследствие этого ограничить потоки капитала в эту страну либо угрожать изъятием инвестиций. Риск возникновения такой ситуа-

ции может заставить правительства отказаться от введения мер по управлению движением капитала, однако в этом случае может возрасти симметричный риск чрезмерного притока краткосрочного капитала и, соответственно, его неожиданного оттока.

Юридические препятствия связаны с правилами многосторонних или двусторонних соглашений, запрещающими или ограничивающими использование мер по управлению движением капитала. Так, например, страны, присоединяющиеся к ОЭСР или к ЕС, берут на себя обязательство обеспечивать открытый режим счетов операций с капиталом в отношении других членов, а в рамках различных региональных торговых соглашений страны часто берут на себя обязательство по либерализации торговли финансовыми услугами.

За последние 25 лет значительное число стран подписали международные инвестиционные соглашения (МИС) в форме двусторонних инвестиционных договоров (ДИД) либо в форме "инвестиционных разделов" РТС. В таких соглашениях предусматривается особый режим для иностранных инвесторов, что, как правило, сужает пространство для маневра в политике для участвующих в соглашении стран. Одним из ключевых элементов таких соглашений является механизм "урегулирования споров между инвесторами и государством" (УСИГ), который предполагает, что национальные правительства признают юрисдикцию иностранных арбитражных органов в вопросах, которые могут прямо или косвенно влиять на доходность иностранных инвестиций и права иностранных инвесторов в соответствии с положениями МИС. Такие механизмы позволяют международным инвесторам судиться с правительствами и получать денежную компенсацию в связи с введением мер политики, которые, по их мнению, тем или иным образом влияют на доходность этих фирм. Некоторые из этих мер напрямую связаны с общественными интересами или выбором стратегии развития, в частности с такими вопросами,

как здравоохранение, охрана окружающей среды и выбор видов источников энергии, которые та или иная страна планирует использовать. Другие меры связаны с макроэкономической политикой, включая управление обменным курсом и реструктуризацию банковской системы в период кризиса.

Настоящая глава структурирована следующим образом. В разделе В рассматривается вопрос о необходимости управления капиталом и других пруденциальных мер, позволяющих правительствам сохранять пространство для маневра в политике в целях осуществления макроэкономической политики и реализации национальных стратегий развития. В этом разделе содержится обзор накопленного опыта развивающихся стран, затронутых колебаниями в потоках капитала до и после глобального финансового кризиса. Затем приводится анализ препятствий в деле осуществления политики управления капиталом и тех элементов политики, которые страны по-прежнему могут применять – и в некоторых случаях применяют – в целях недопущения возможного деструктивного макроэкономического воздействия потоков капитала и более эффективного использования этих потоков для решения задач, связанных с финансированием инвестиций и развитием. В разделе С рассматриваются вызовы, с которыми правительства сталкиваются в связи с МИС, оказываясь перед выбором между введением мер, которые, по их мнению, стимулируют приток иностранных инвестиций, и сохранением своего суверенитета в ряде стратегических областей. В этом разделе анализируется, каким образом и до какой степени эти соглашения сузили пространство для маневра в политике для стран, стремящихся осуществлять активную промышленную политику, и, возможно, подорвали тем самым положительный вклад иностранных инвестиций в развитие. И наконец, в нем рассматриваются различные подходы к устранению серьезных недостатков МИС, которые в настоящее время обсуждаются представителями директивных органов развивающихся стран.

## В. Управление движением капитала в эпоху финансовой глобализации

### 1. *Потоки капитала и их воздействие на пространство для маневра в макроэкономической политике*

Традиционный взгляд на то, как открытость для потоков капитала влияет на макроэкономическое управление, был охарактеризован как "недостижимая триада", или "трилемма", по выражению Роберта Манделла, утверждавшего, что страна не может иметь открытый режим счета операций с капиталом, фиксированный обменный курс и суверенитет в денежно-кредитной сфере одновременно. Так, например, в условиях открытого режима счета операций с капиталом и фиксированного обменного курса центральный банк потеряет способность регулировать объем денежной массы, так как политика денежной экспансии будет приводить к снижению процентных ставок. Это вызовет отток капитала и, следовательно, сокращение международных резервов и денежной базы и сведет на нет эффект первоначальной денежной экспансии. Этот механизм работает и в обратном направлении, компенсируя последствия политики сокращения денежной массы.

Однако в реальности ситуация является не такой черно-белой, поскольку страны не придерживаются полностью открытого режима движения капитала или жесткого фиксирования обменного курса, а центральные банки не стремятся к полной автономии, и в эпоху глобализации полностью закрытого режима счетов операций с капиталом существовать не может. Поэтому представляется, что основной задачей является поиск способов гибкого управления счетом операций с капиталом и другими переменными в целях формирования благоприятной макроэкономической

среды, способствующей росту и структурным изменениям, в эпоху, когда объем и структура международных потоков капитала не сопоставимы с потенциалом их продуктивного использования, которым располагает большинство стран.

В настоящем разделе рассматривается, каким образом быстрый переход развивающихся стран к открытому режиму международных потоков капитала с конца 1970-х годов повлиял на их возможности осуществления макроэкономической политики по двум основным направлениям. Первое направление связано с прямым воздействием движения капитала на ключевые макроэкономические переменные, такие как обменные курсы, денежные агрегаты и процентные ставки, которые в свою очередь влияют на доступность и стоимость внутреннего кредита, цены активов и решения в потребительской и инвестиционной сфере. Второе направление связано с усилением влияния крупнейших международных финансовых субъектов на принятие решений в сфере экономической политики. Это обусловлено тем, что при разработке макроэкономической политики директивными органам зачастую приходится учитывать повестку дня, мнения и интересы иностранных инвесторов, так как решения таких инвесторов в отношении портфелей инвестиций оказывают значительное влияние на экономический рост и стабильность национальных финансовых систем.

#### *а) Воздействие потоков капитала на макроэкономические переменные*

Учитывая размер накопленных глобальных финансовых активов, воздействие даже

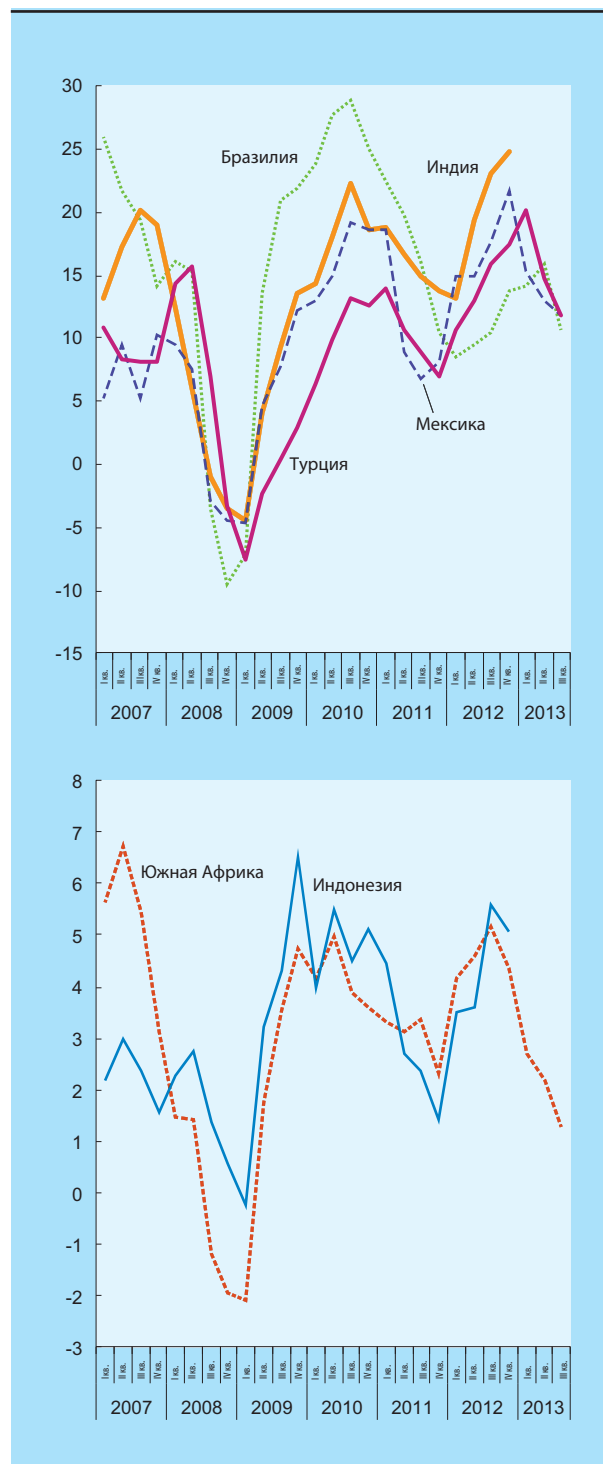


небольшого изменения международных потоков капитала на макроэкономическую стабильность отдельной страны может быть огромным (Haldane, 2011). Как правило, эти потоки зависят от глобального финансового цикла, в рамках которого "факторы продвижения" в развитых странах, где расположены основные поставщики международных кредитов, оказывают более значительное влияние, чем "факторы притяжения" отдельной страны (т.е. спрос на кредиты в той или иной стране) (Rey, 2013)<sup>3</sup>. Действительно, почти все масштабные "волны" притока капитала в развивающиеся страны с конца 1970-х годов были вызваны политикой денежной экспансии в развитых странах (Aküyz, 2012) и усилены кредитными циклами глобальных банков (Bruno and Shin, 2013). Вместе с тем на эти волны влияло также восприятие рисков на финансовых рынках развитых стран. Как правило, такие волны шли на спад после ужесточения денежно-кредитной политики в странах-эмитентах резервных валют. Эта закономерность вновь наблюдалась после глобального финансового кризиса. Кроме того, со времени кризиса приток капитала в развивающиеся страны и в страны с динамично растущей экономикой изменялся синхронно (диаграмма 6.1). После того, как в конце 2008 года произошло стремительное бегство капитала на более безопасные рынки, что привело к масштабному изъятию иностранных портфельных и "иных" инвестиций с развивающихся рынков, объем потоков капитала в эти страны восстановился и даже превысил докризисные уровни. Это происходило в условиях, когда развитые страны придерживались политики агрессивной денежной экспансии, а развивающиеся страны, как представлялось, успешно восстановились после глобального кризиса. Череда эпизодов финансовой напряженности и восстановления доверия в развитых странах, несмотря на продолжающееся смягчение денежно-кредитной политики, может служить объяснением сокращения притока капитала в развивающиеся страны в середине 2011 года и его последующего восстановления год спустя. Кроме того, в связи с предполагаемыми изменениями в денежно-кредитной политике Соединенных Штатов значительно изменилось восприятие рисков, что отразилось на повышении волатильности потоков капитала в развивающиеся страны.

Диаграмма 6.1

### ПРИТОК КАПИТАЛА, I КВАРТАЛ 2007 ГОДА – III КВАРТАЛ 2013 ГОДА

(Млрд. долл. в текущих ценах)



**Источник:** Источник: Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных МВФ "Статистика платежных балансов".

**Примечание:** Приток капитала означает портфельные и "иные инвестиционные" потоки (скользящее среднее значение за три квартала).

Поскольку глобальный финансовый цикл в основном зависит от экономических условий и решений в развитых странах, он вовсе не обязательно соответствует макроэкономическим условиям и финансовым потребностям развивающихся стран или стран с переходной экономикой. Хотя крупнейшие развитые страны, являющиеся эмитентами резервных валют, взяли на себя обязательство учитывать при осуществлении своей политики возможные последствия для других стран, по сути, их денежно-кредитные органы руководствуются потребностями своей собственной национальной экономики. Вследствие этого между задачами таких органов и целями других стран могут возникнуть противоречия. Так, после финансового кризиса 2008 года Федеральная резервная система Соединенных Штатов осуществляет политику, направленную исключительно на денежную экспансию, в целях стимулирования экономической активности на внутреннем рынке. На практике результатом этой политики стал крупномасштабный приток капитала в ряд стран с динамично растущей экономикой, что обусловило резкий рост кредитования на внутренних рынках этих стран и нежелательное укрепление их валют. И наоборот, постепенное сокращение денежного стимулирования в Соединенных Штатах может привести к финансовому шоку в странах с динамично растущей экономикой из-за оттока капитала, повышения процентных ставок и сокращения объемов кредитования.

Как правило, международные потоки капитала формируют в принимающих странах финансовый цикл. Приток капитала обычно приводит к увеличению объема кредитования национальных банков, сокращению спредов в процентных ставках, повышению цен национальных активов и росту обменного курса. Это обеспечивает дополнительный стимул для увеличения объема внутреннего кредитования, так

как рост экономики ускоряется, а повышение стоимости активов (формально) улучшает платежеспособность заемщиков. С другой стороны, это стимулирует также новый приток капитала, в том числе в форме операций "керри-трейд"<sup>4</sup>. Однако такое воздействие притока капитала значительно увеличивает финансовую уязвимость, так как рост задолженности и ухудшение состояния счета текущих операций в конечном итоге приводят к оттоку капитала и к возможному финансовому кризису.

Чтобы иметь возможность формировать и поддерживать внутренние макроэкономические и финансовые условия, способствующие росту и структурным преобразованиям, правительства должны располагать необходимыми инструментами политики для предотвращения либо нивелирования таких периодических потрясений. Они должны уметь применять контрциклические меры финансово-бюджетной политики, в том числе дискреци-

онные меры расходования бюджетных средств и регулирования способности банков привлекать кредиты, ограничивая ее в периоды экономических бумов и не допуская ее снижения в периоды депрессии. Кроме того, они должны быть в состоянии поддерживать ключевые финансовые переменные, такие как процентные ставки и реальный обменный курс, на таком уровне,

который способствует производительным инвестициям, увеличению внутренних доходов и спроса и повышению внешней конкурентоспособности. Для достижения этих целей может потребоваться активное вмешательство центральных банков и введение дополнительных макроэкономических мер, включая меры политики в области доходов.

Комбинация мер макроэкономической и финансовой политики может позволить сформировать единые рамки для стратегии догоняющего роста и структурных преобразований. Такие

---

Глобальный финансовый цикл в основном зависит от политических решений развитых стран, которые руководствуются потребностями своей собственной национальной экономики...

---



---

...следовательно, этот цикл не обязательно соответствует финансовым потребностям развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

---

меры политики включают в себя низкие процентные ставки, управление обменным курсом в целях укрепления конкурентоспособности экономики, ориентированную на инвестиции бюджетную и финансовую политику, и политику в сфере доходов, направленную на увеличение внутреннего спроса. Эти меры должны подкрепляться пруденциальными программами, позволяющими регулировать движение капитала, с тем чтобы ограничить любое нежелательное воздействие на макроэкономические переменные, как это обсуждалось выше. Однако такие меры политики встречают противодействие со стороны тех, кто утверждает, что финансовая либерализация способствует оптимальному распределению факторов производства. Они подчеркивают, что в деле предотвращения негативных финансовых потрясений и обеспечения работы финансовой системы в интересах развития важнейшую роль играет завоевание и поддержание доверия финансовых рынков.

#### b) Игра на доверии

Вслед за либерализацией счетов операций с капиталом и чередой международных финансовых потрясений с 1980-х годов международные финансовые учреждения стали оказывать серьезное давление на развивающиеся страны, с тем чтобы те начали проводить политику укрепления доверия и структурные реформы. Они полагали, что такие меры будут способствовать укреплению экономической стабильности и снижению вероятности возникновения экономических кризисов из-за колебаний потоков капитала. Рекомендации в отношении мер политики включали в себя введение режима жесткой бюджетной экономии и "крайние" решения в отношении режимов обменных курсов (т.е. либо полностью фиксированные, либо полностью гибкие обменные курсы), что, как предполагалось, должно было обеспечить противодействие спекулятивным атакам на национальную валюту. Ожидалось, что сопряженные с этим экономические реформы должны включать в себя либерализа-

цию рынков и приватизацию как государственной собственности, так и предоставления основных услуг.

Эти рекомендации, особенно популярные в 1990-х годах, были тесно увязаны с более широким кругом реформ, которые международные учреждения рекомендовали начиная со времен кризиса внешней задолженности 1980-х годов (ДТР 2006, глава II). Предложения, связанные с мерами политики и реформами, основывались

на тезисе о том, что свободные рынки обеспечивают эффективное распределение ресурсов и, следовательно, стабильность и рост. Потому считалось, что странам следует применять меры, которые продемонстрируют финансовым рынкам, что они делают выбор в пользу "заслуживающей доверия" политики. Считалось, что такое выстраивание доверия перед лицом этих рынков обеспечит постоянный приток капитала

и поможет предотвратить полномасштабный экономический кризис. Эта "игра на доверии" (Krugman, 1998) заставляла директивные органы строить догадки относительно того, какие меры политики субъекты финансовых рынков посчитают эффективными с точки зрения изменения конкретных экономических условий, даже если сами эти органы и значительное число экономистов не считали такие меры наиболее подходящими.

Одна из основных проблем "игры на доверии" заключается в том, что отношение субъектов рынка к политике и экономической ситуации в развивающихся странах и их оценка устойчивости этих стран зачастую определяются их идеологической верой в саморегулирующиеся финансовые рынки и их неодобрением государственного вмешательства, в том числе регулирования финансовой системы и контрциклических мер политики. Кроме того, их отношение может очень быстро меняться, даже если никаких реальных изменений в этой политике и ситуации не произошло<sup>5</sup>. В результате такой смены отношения в периоды экономических потрясений на международных финансовых рынках страны сталкиваются с проблемой серьезной

---

Как правило, международные потоки капитала формируют в принимающих странах финансовый цикл и повышают их финансовую уязвимость, что в конечном итоге может привести к финансовому кризису.

---

неопределенности в отношении того, будет ли выбор "заслуживающих доверие" мер политики эффективным инструментом смягчения масштабных последствий нестабильности для их экономики и, в конечном итоге, предотвращения экономического кризиса. При этом, учитывая тесную взаимосвязь между сложившимся на рынке представлением о формирующих доверие мерах политики и общепризнанными экономическими принципами, у правительств существует мало возможностей использования альтернативных макроэкономических стратегий даже в том случае, когда они считают эти стратегии более подходящими для решения своих экономических проблем<sup>6</sup>.

В частности, в качестве одного из важных элементов стратегии выстраивания доверия называют политику бюджетной дисциплины на том основании, что субъекты рынка и рейтинговые агентства, как правило, придают большое значение сбалансированности бюджета при оценке кредитных рисков, связанных не только с государственными облигациями, но и с долговыми обязательствами внутреннего частного сектора. Это укрепляет мнение о том, что выстраивание в глобальные рынки капитала положительно влияет на бюджетную дисциплину, а значит и на макроэкономическую стабильность<sup>7</sup>.

Вместе с тем в этой логике не учитывается тот факт, что во многих случаях экономические диспропорции и связанная с этим нестабильность обусловлены чрезмерным уровнем заимствований и расходов частного сектора из-за легкого доступа к внешнему финансированию. Это особенно очевидно в периоды активного притока капитала, совпадающие с периодами политики денежной экспансии в развитых странах (например, 1976–1981, 1991–1997 и 2001–2007 годы), когда финансово-бюджетная политика не играла серьезной роли в стремительном росте внутреннего спроса, увеличении задолженности частных компаний и ухудшении баланса во внешних расчетах. И наоборот, когда приток капитала снижался или обращался вспять, что во многих случаях приводило к финансовому кризису, при применении политики жесткой бюджетной экономии не удавалось восстановить доверие финансовых рынков и возобновить приток частного капитала. Напротив, урезание расходов приводило к дальнейшему сокращению

внутреннего спроса и, следовательно, к ухудшению оценки кредитного риска.

Поскольку крупномасштабное и нестабильное движение капитала провоцирует циклы бумов и спадов, оно влияет на финансово-бюджетную политику и пространство для маневра в ней. Это связано не с тем, что оно способствует сбалансированности бюджетов и низким коэффициентам задолженности, а с тем, что из-за финансовых кризисов становится причиной крупных бюджетных расходов, сопряженных с большими затратами на спасение частных банков и компаний-должников нефинансового сектора и со снижением бюджетных поступлений из-за сокращения объема налогооблагаемых доходов. Таким образом, после кризиса бюджетные расходы не всегда снижаются, но их структура меняется: растут расходы, связанные с обслуживанием долга, и сокращаются расходы на инвестиции, социальные выплаты и государственные услуги.

В контексте крупномасштабных потоков капитала странам рекомендуется ввести либо полностью фиксированный, либо полностью гибкий режим обменного курса – так называемые "крайние варианты" (Eichengreen, 1994; Obstfeld and Rogoff, 1995). В соответствии с этими рекомендациями выбор одного из "крайних вариантов" позволяет лучше перенести внешние потрясения и тем самым предотвратить валютный кризис, который может быстро перерасти в кризис общеэкономический. Однако результаты, полученные в 1990-х годах, на практике не подтверждают верность этих рекомендаций. Экономическую стабильность не смогли обеспечить ни полностью гибкий обменный курс, ни его "жесткая привязка". Напротив, они, как правило, усугубляли последствия волатильности потоков капитала. В периоды денежной экспансии в развитых странах и роста appetитов международных инвесторов развивающиеся страны не обладали инструментами макроэкономической политики, позволяющими эффективно использовать соответствующий приток капитала и предотвратить возникновение крупных внутренних макроэкономических диспропорций. В условиях режима свободного плавания обменного курса приток капитала вел к значительному укреплению номинального курса, ослабляя тем самым международную конкурентоспособность



конкурирующих с импортной продукцией отраслей и экспорта. С другой стороны, при режиме полной фиксации валютного курса приток капитала вел к увеличению объемов внутреннего кредитования, возникновению "пузырей" цен на активы и укреплению реального обменного курса. В обоих случаях это практически всегда приводило к возникновению или увеличению дефицита по счету текущих операций и к чрезмерной зависимости экономики этих стран от дальнейшего притока капитала. Когда же этот приток иссякал или начинался отток, директивные органы, как правило, реагировали резким повышением краткосрочных процентных ставок и сокращением бюджетных расходов в целях сохранения доверия международных инвесторов, усугубляя, таким образом, рецессионный эффект оттока<sup>8</sup>. Как правило, им не удавалось предотвратить резкое обесценение валюты, перенос этого обесценения на инфляцию и стремительное ухудшение состояния балансов тех экономических субъектов, включая предприятия государственного сектора, которые имели чистые долги в иностранной валюте.

После кризисов конца 1990-х и начала 2000-х годов большинство развивающихся стран и стран с динамично растущей экономикой стали меньше верить в способность рыночных механизмов регулировать крупные и волатильные потоки капитала. Когда в 2003 и 2008 годах началась новая волна притока капиталов, большинство из этих стран применили более практичный подход к управлению своими системами обменного курса и в большинстве случаев ввели режим "регулируемого плавающего" курса в целях недопущения чрезмерной волатильности и курсовых перекосов. Они приняли решение наращивать международные резервы, вместо того чтобы пассивно наблюдать за резким укреплением валюты<sup>9</sup>. Кроме того, введение в некоторых странах мер контроля за капиталом и более осторожная банковская политика предотвратили раздувание новых кредитных "пузырей". Вследствие этого большинство развивающихся стран и стран с динамично растущей экономикой смогли использовать меры контрциклической политики и предотвратить финансовые потрясения во время глобального финансового кризиса 2008–2009 годов. Однако на этом "игра на доверии" не закончилась. В последовавшие за кризисом годы участники финансового рынка вновь начали оказывать

давление, направленное на введение мер жесткой бюджетной экономии и против государственного вмешательства в работу финансовых рынков. Режим жесткой бюджетной экономии, особенно в развитых странах, был признан крайне важным для того, чтобы "устранить сомнения в бюджетной платежеспособности, которые могли бы привести к новой потере доверия" на финансовых рынках и спровоцировать новый кризис (IMF, 2010: 28). Как разъяснялось в главе II, вновь возникшая нестабильность финансового счета платежного баланса в развивающихся странах дополнительно усилила влияние тех субъектов рынка, которые требовали более "рыночного" подхода к политике в области обменного курса и управления движением капитала.

## **2. Необходимость пространства для маневра в политике в интересах принятия мер контроля за капиталом**

Глобальный финансовый кризис вновь продемонстрировал необходимость регулирования финансовой сферы. Сегодня общепринятой является точка зрения о необходимости повышения эффективности регулирования национальных финансовых систем. Меры по сдерживанию уровня задолженности банков, теневой банковской деятельности и токсичных активов получают все большее распространение на международном уровне (в том числе в рамках Базельского комитета по банковскому контролю и Совета по финансовой стабильности) и на национальном уровне (например, законопроект Додда-Френка в Соединенных Штатах Америки и предложение оградить депозитные учреждения от инвестиционной банковской деятельности в Соединенном Королевстве)<sup>10</sup>. Кроме того, обсуждаются нормы макропруденциального регулирования, направленные на предотвращение внутрисистемных рисков и цепной реакции в финансовом секторе, а также переноса негативных явлений в финансовой сфере на остальную часть экономики (Galati and Moessner, 2011; Moreno, 2011; IMF, 2013; Tarullo, 2013; Esen and Binatli, 2013). Однако эти усилия по-прежнему носят экспериментальный характер и наталкиваются на серьезное противодействие на нескольких фронтах.

Во-первых, ввиду того, что внутренние и международные финансовые рынки тесно взаимосвязаны, представляется невозможным осуществлять регулирование внутренних рынков в условиях полной либерализации международных рынков. Более того, когда приток иностранного капитала достигает слишком большого объема и волатильности, он становится причиной финансовой уязвимости не только потому, что позволяет получить легкий доступ к кредитованию и обуславливает чрезмерную подверженность рискам на микроуровне, но и потому, что приводит к макроэкономическим перекосам, которые порождают системные риски. Следовательно, необходим более избирательный подход к притоку капитала, чтобы поддерживать его на управляемом уровне и направлять на производительные цели. При этом надзорные органы тех стран, откуда поступают эти потоки, не могут игнорировать потенциально негативное воздействие, связанное с возможным накоплением неэффективных займов на балансах их финансовых учреждений, что в конечном итоге ослабит их собственную финансовую систему.

Во-вторых, крупные частные финансовые организации по-прежнему прибегают к фактическому давлению на директивные органы, пытаясь убедить их в том, чтобы не принимать меры регулирования, и в частности меры контроля за движением капитала. Вместе с тем, когда крупные банки и другие финансовые учреждения, имеющие прямой интерес в международных сделках, выступают против ограничительных мер, утверждая, что их коммерческая деятельность приносит пользу всему обществу, такая их позиция объяснима, но является по сути ложной. Таким же ложным является приравнивание торговли финансовыми активами и обязательствами к торговле любыми другими товарами или услугами, предполагающее, что никакого специального регулирования в связи с этим не требуется (см., например, Fata, 1980).

В-третьих, директивные органы и международные учреждения неохотно прибегают к

регулированию потоков капитала. Более того, существует широко распространенное мнение о том, что эффективное регулирование на национальном уровне, развитие финансовой системы и здоровые макроэкономические фундаментальные показатели позволяют любой экономике получать выгоду от свободного движения капитала, поскольку такие рамки сводят к минимуму экономическую нестабильность, связанную с этим движением, и максимизируют его положительное воздействие на рост. Согласно этой точке зрения, даже если в исключительных случаях требуется применение того или иного вида управления движением капитала, например в случае кризиса платежного баланса, эти действия должны быть исключением, а не правилом. Утверждается также, что в обычной ситуации странам следует воздерживаться от применения инструментов контроля за движением капитала как от простого, но рискованного варианта и вместо этого

решать проблемы, связанные со структурными или макроэкономическими недостатками и являющиеся реальными причинами финансовой уязвимости. С некоторыми нюансами этой точки зрения придерживаются МВФ и ОЭСР, и до определенной степени она была отражена в принятых этими учреждениями официальных правилах, которые де-юре препятствуют управлению движением капитала. Это последнее ограничение пространства для маневра в политике заслуживает более пристального внимания.

Хотя в Статьях Соглашения МВФ напрямую разрешается использование мер контроля за движением капитала, на протяжении многих лет МВФ не рекомендовал применять их. В 1997 году в ходе Совещания на уровне министров в Гонконге (САР Китая) Директор-распорядитель МВФ предложил даже включить обеспечение свободного движения капитала в обязательства членов МВФ. Однако череда финансовых кризисов, которые разразились сразу после этого совещания, и тот факт, что движение капитала было признано одной из основных причин этих кризисов, подорвали поддержку инициативы, направленной на введение полностью открытого режима счетов операций с капиталом.

Необходим избирательный подход к притоку капитала, чтобы поддерживать его на управляемом уровне и направлять на производительные цели.

Лишь в 2012 году МВФ представил "институциональный взгляд" на этот вопрос (IMF, 2012). Был предложен плановый и поэтапный процесс либерализации, позволяющий обеспечить странам максимальные выгоды от иностранного капитала и свести к минимуму издержки, связанные с "крупномасштабными и нестабильными потоками капитала". Предлагаемые меры политики включали в себя ряд вспомогательных реформ, разбитых на этапы по своей глубине и охвату, включая реформу нормативно-правовых рамок, пруденциального регулирования и надзора, а также развитие рынков капитала (в том числе развитие национальных рынков облигаций и акций и пенсионных фондов). МВФ признал, что "временное возвращение режима управления движением капитала при определенных условиях совместимо с общей стратегией его либерализации" (IMF, 2012: 15) и, следовательно, может использоваться для предотвращения возникновения рисков, подрывающих стабильность, параллельно с мерами макроэкономической коррекции и макропруденциального регулирования. Вместе с тем не все инструменты получили одинаковый статус. Предполагалось, что меры по управлению движением капитала (УДК) могут быть полезны при определенных обстоятельствах в качестве дополнения (но ни в коем случае не замены) макроэкономической корректировки, однако меры макроэкономической, структурной и финансовой политики по-прежнему являются основными инструментами решения проблемы дестабилизирующих потоков капитала. Кроме того, поскольку меры УДК связаны с определенными издержками и перекосами, они "должны носить адресный, прозрачный и преимущественно временный характер" и, следовательно, должны отменяться после того, как подрывающий экономическую стабильность приток или отток капитала прекращается (IMF, 2012: 36). С точки зрения МВФ либерализация остается общим правилом, а меры контроля за капиталом – временным исключением в соответствии с обязательствами, предусмотренными в его Статьях Соглашения. В частности, правомочность мер контроля за капиталом будет зависеть от их целей: странам

---

В условиях углубления глобализации экономики невозможно регулировать национальную финансовую систему при полной либерализации международных финансовых рынков.

---

не разрешается ограничивать приток капитала в целях искусственного занижения курса национальной валюты, однако разрешается поступать таким образом по соображениям макропруденциального регулирования либо в целях недопущения чрезмерного обесценения или укрепления национальной валюты, обусловленного финансовыми спекуляциями (IMF, 2012).

Некоторые страны взяли на себя конкретные обязательства по открытию своих счетов операций с капиталом. В частности, условием присоединения к ЕС является полная либерализация режима счетов операций с капиталом<sup>11</sup>. Аналогичным образом 34 члена ОЭСР приняли Кодекс либерализации движения капитала, обязывающий их "постепенно отменять имеющиеся между странами... ограничения в части движения капитала в той мере, в какой это необходимо для эффективного экономического сотрудничества". Кроме того, "члены должны стремиться распространять меры либерализации на всех членов Международного валютного фонда" (OECD, 2013: 9). Любая страна может делать оговорки в отношении свободного движения капитала<sup>12</sup>, и в Кодексе указывается, что отдельному члену нельзя запретить принимать меры, направленные на поддержание общественного порядка и защиту основополагающих интересов безопасности. Кроме того, страна может отменить некоторые меры либерализации, если они приводят к серьезным экономическим и финансовым потрясениям, или временно приостановить их в случае серьезных проблем с платежным балансом. Но опять же предполагается, что такие действия носят исключительный характер.

Достаточно жесткие правила ЕС и ОЭСР в отношении либерализации движения капитала применяются в основном к развитым странам, но охватывают также ряд развивающихся стран, включая Мексику, Турцию и Чили, и некоторые бывшие страны с переходной экономикой, присоединившиеся к ЕС. Однако основные юридические ограничения в отношении управления счетами операций с капиталом развивающихся

стран и стран с динамично растущей экономикой содержатся в международных торговых соглашениях. Как уже отмечалось в главе V настоящего Доклада, такие соглашения касаются не только (или преимущественно) вопросов товарной торговли; они содержат также множество положений, касающихся других сфер, включая движение капитала. В этой связи наиболее актуальным среди таких соглашений на многостороннем уровне является ГАТС<sup>13</sup>.

Начиная с 1990-х годов более 100 стран взяли на себя обязательства по применению целого ряда мер, связанных с либерализацией финансового сектора, в соответствии с положениями ГАТС и Приложения по финансовым услугам к нему. Эти обязательства соответствовали не только определенным интересам частного сектора, но и распространенному убеждению того времени, что рынки (включая финансовые рынки) способны функционировать самостоятельно, не подвергая риску другие сферы экономики. События последних нескольких лет продемонстрировали опасность такой логики и привели к очередным попыткам усиления регулирования финансовой сферы.

Однако эти попытки регулирования финансовой деятельности – даже согласованные в рамках таких международных учреждений, как Базельский комитет и Совет по финансовой стабильности, – не всегда в полной мере соотносятся с обязательствами в рамках ГАТС в отношении финансовых услуг (см. ДТР 2011). Следовательно, они могут стать основанием для судебных разбирательств в соответствии с процедурами, установленными ГАТС, что может повлиять на доступ к рынкам для других товаров и услуг. Кроме того, из-за расплывчатых формулировок ГАТС и Приложения по финансовым услугам к нему сферы потенциальных конфликтов определены неточно (подробный анализ см. Tucker and Ghosh, 2011). Как и в других вопросах, связанных с ВТО, когда какие-либо нормы регулирования оспариваются третьей стороной, группы по урегулированию споров ВТО и Апелляционный орган

должны прояснить значение таких терминов, как "ограничения", "правила" и "пруденциальный".

Именно из-за возможных конфликтных ситуаций некоторые договаривающиеся стороны попытались принять превентивные меры и достичь соглашения относительно толкования некоторых терминов<sup>14</sup>. С одной стороны, в соответствии с положениями статьи XI ("Платежи и переводы") запрещается применять ограничения в отношении международных переводов и платежей по статьям текущих операций (раздел 1) либо по статьям операций с капиталом (раздел 2), если такие ограничения "несовместимы" со специфическими обязательствами. Это озна-

---

Меры по управлению движением капитала следует применять в целях профилактики как обычное средство в инструментарии директивных органов, а не как исключительный и временный механизм уже чрезвычайных ситуаций.

---

чает, что в соответствии с положениями данной статьи меры по управлению движением капитала могут быть оспорены<sup>15</sup>. Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи XVI ("Доступ на рынок"), после того как обязательства, касающиеся доступа на рынок были зафиксированы, уже не разрешается устанавливать ограничения по таким аспектам, как объем услуг, число филиалов, тип предлагаемых продуктов, юридическая форма и участие иностранного капитала. Большая часть этих положений может идти вразрез с попытками, к примеру, не допустить превращения банков в системообразующие, выстроить разграничение между услугами по приему депозитов и инвестиционными банковскими услугами либо заставить функционировать в качестве местной корпорации со своим собственным капиталом, а не в качестве филиала иностранной организации. Все эти направления финансового регулирования обсуждаются в настоящее время, и в некоторых странах уже внедряются на практике.

С другой стороны, в ГАТС все же содержатся положения, которые подтверждают право стран на применение регулирования. Четвертый пункт Преамбулы ГАТС гласит: "Признавая право членом регулировать поставки услуг на своих территориях и вводить новое регулирование для достижения целей национальной политики и учитывая асимметрию, существующую в отношении

С другой стороны, в ГАТС все же содержатся положения, которые подтверждают право стран на применение регулирования. Четвертый пункт Преамбулы ГАТС гласит: "Признавая право членом регулировать поставки услуг на своих территориях и вводить новое регулирование для достижения целей национальной политики и учитывая асимметрию, существующую в отношении



степени развития регулирования услуг в различных странах, особую потребность развивающихся стран в реализации этого права...". Более конкретная информация содержится в статье 2 Приложения по финансовым услугам, касающейся внутреннего регулирования и предусматривающей общую оговорку, разрешающую странам не соблюдать в силу определенных причин свои обязательства по либерализации услуг, в частности финансовых услуг: "а) Несмотря на какие-либо другие положения Соглашения, члену не препятствуется принимать меры по соображениям предосторожности, включая защиту инвесторов, вкладчиков, держателей полисов или доверенных лиц поставщика финансовой услуги, или для обеспечения целостности и стабильности финансовой системы. Если такие меры не соответствуют положениям Соглашения, они не должны использоваться в качестве средства уклонения члена от специфических обязательств или общих обязательств в соответствии с Соглашением"<sup>16</sup>.

Несмотря на противоречивость последнего предложения, такое "пруденциальное изъятие" обеспечивает правовую основу для того, чтобы правительства применяли меры по управлению движением капитала превентивным образом; иными словами, *до того* как нежелательные потоки капитала приведут к макроэкономическим потрясениям. Таким образом, контроль за движением капитала становится обычным средством в инструментарии директивных органов, а не исключительным и временным механизмом для чрезвычайных ситуаций.

В более общем плане, если выходить за рамки толкования ГАТС, то правительствам, стремящимся вновь ввести регулирование финансовой сферы, следует учитывать эту задачу в ходе переговоров по новым торговым и инвестиционным соглашениям. Во многих случаях в них утверждаются положения, предусматривающие полную либерализацию потоков капитала и дерегулирование финансовых услуг, что напрямую противоречит тем мерам политики, которые

эти страны применяют или планируют принять в отношении своих финансовых систем. Кроме того, как следует из вышесказанного, термин "международные инвестиции" иногда толкуется расширительно и включает в себя все виды потоков капитала, а значит обязательства, связанные с запретом на ограничение таких потоков, на деле оказываются гораздо более жесткими, чем изначально предполагалось. В таких случаях законные попытки управления движением капитала могут получить клеймо "непрозрачного инвестиционного протекционизма".

---

В ходе переговоров по торговым и инвестиционным соглашениям правительствам, стремящимся вновь ввести регулирование своих финансовых систем, следует отказываться от положений, предусматривающих полную либерализацию потоков капитала и дерегулирование финансовых услуг.

---

### 3. Макропруденциальное регулирование и управление движением капитала

#### а) Необходимость управления движением капитала

В условиях роста макроэкономической нестабильности, вызванного международным движением капитала, и относительной неэффективности так называемых "мер политики по укреплению доверия рынка" с точки зрения обеспечения стабильности и долгосрочного роста директивные органы развивающихся стран прибегают к управлению обменными курсами, снижению процентных ставок и мерам контрциклической финансово-бюджетной политики. После глобального финансового кризиса эти меры по стимулированию роста стали получать все большее признание в международных кругах, в том числе среди международных финансовых учреждений<sup>17</sup>.

Ряду стран удалось получить определенное пространство для маневра в политике благодаря наращиванию международных резервов, сокращению внешнего государственного долга и созданию бюджетных буферов в условиях благоприятной международной экономической среды 2000-х годов. Они отреагировали на глобальный финансовый кризис принятием мер

контрциклической финансово-бюджетной политики и денежной экспансией, что позволило стимулировать рост их экономики и поддержать сектора, наиболее подверженные внешним негативным воздействиям. Им удалось задействовать свои международные резервы, для того чтобы предотвратить чрезмерное обесценивание национальной валюты, что способствовало снижению инфляционного давления и защите компаний в ряде секторов от межвалютных перекосов на их балансах. Они также могли использовать эти резервы для финансирования растущего дефицита по счету текущих операций, связанного с проведением стимулирующей политики, и для ответных мер в случае резкого сокращения внешнего спроса.

Вместе с тем даже эти развивающиеся страны, а также их менее удачливые партнеры, не имеющие таких резервов, по-прежнему сталкиваются с серьезными препятствиями в деле наращивания активности макроэкономической политики в целях обеспечения догоняющего роста и структурных преобразований. Открытый режим счета операций с капиталом может быть очень значительным ограничивающим фактором для независимой денежно-кредитной политики, которая, к примеру, может преследовать контрциклические цели в период стремительного роста экономики под воздействием притока капитала даже в условиях режима плавающего обменного курса<sup>18</sup>. В условиях такого стремительного роста альтернативный подход, рекомендуемый такими учреждениями, как МВФ, и, как предполагается, предпочтительный для финансовых рынков, заключается в проведении жесткой финансово-бюджетной политики в целях регулирования совокупного спроса. Однако выбор такой политики может быть проблематичен, поскольку он предполагает, как правило, сокращение расходов на государственные инвестиции. При этом такие расходы необходимы для поддержки тех секторов экономики, которые имеют большое значение для догоняющего роста, структурных изменений и социальной интеграции.

Решение стратегической задачи обеспечения конкурентоспособного обменного курса также сопряжено с трудностями. Когда в страну поступает большой объем капитала, может возникнуть необходимость интервенций со стороны Центрального банка на валютном рынке в целях

недопущения повышения курса национальной валюты с помощью наращивания международных резервов и проведения стерилизации, чтобы избежать чрезмерного роста ликвидности. Однако эти операции могут быть дорогостоящими для бюджета в том случае, если процентные выплаты по облигациям внутри страны намного выше, чем процентные доходы по резервам.

Эти сложности макроэкономического управления свидетельствуют о том, что более эффективным подходом к управлению потоками капитала было бы прямое воздействие на них на начальном этапе, нежели попытки смягчить их последствия для экономики. Очевидно, что полностью нейтрализовать влияние глобального финансового цикла было бы нереалистично, и антициклические и стимулирующие меры в финансово-бюджетной и кредитной сферах по-прежнему будут иметь крайне важное значение. Вместе с тем сокращение объема и смягчение негативных последствий нежелательных потоков капитала позволят усовершенствовать макроэкономическое управление и создать необходимое пространство для проведения политики стимулирования роста. Следовательно, необходимо уделить должное внимание созданию рамок эффективного управления счетом операций с капиталом.

#### *b) Недавний опыт в деле управления счетом операций с капиталом*

В развивающихся странах управление счетом операций с капиталом не является чем-то новым и берет свое начало еще в XIX веке. Спустя лишь несколько месяцев после того, как многие латиноамериканские страны, часть из которых не была охвачена Планом Брейди, накопили огромные суммы просроченных выплат по обслуживанию своего долга и столкнулись с серьезными макроэкономическими диспропорциями, начался новый цикл крупномасштабного притока частного капитала. Это было обусловлено политикой Федеральной резервной системы Соединенных Штатов, установившей практически нулевую процентную ставку в ответ на неустойчивую ситуацию в национальной банковской системе. Многие развивающиеся страны не извлекли уроки из своего предыдущего опыта и в конце 1980-х и начале 1990-х годов вновь

отреагировали на доступное предложение капитала мерами финансовой либерализации. Вместе с тем некоторые страны создали специальный механизм управления капиталом в целях регулирования объема притока капитала и сроков платежей. Конечной целью введения этих мер контроля была нейтрализация негативных макроэкономических последствий притока капитала, таких как укрепление обменного курса и необходимость проведения стерилизации для предотвращения накопления чрезмерной ликвидности, предполагавшей дополнительные бюджетные расходы (Massad, 1998). Хорошо известен и широко обсуждался в литературе и в политических кругах опыт Чили, которая ввела беспроцентные обязательные резервы (БОР), но в 1990-х годах и другие страны вводили экспериментальные меры различных видов контроля. Например, в Колумбии были использованы инструменты, аналогичные чилийским, а в Бразилии меры контроля включали в себя вступительный налог на некоторые виды операций с капиталом, а также другие ограничения, охватывающие в основном краткосрочные ценные бумаги с фиксированным доходом (Prates, 1998; Epstein et al., 2004).

В целом меры контроля за притоком капитала зарекомендовали себя как эффективный инструмент, позволяющий странам вернуть себе определенный уровень независимости в определении денежно-кредитной и финансово-бюджетной политики, снизить давление на обменный курс и сделать потоки более долгосрочными. Одна-ко большинство из этих мер контроля были отменены в конце 1990-х годов, когда приток капитала снизился из-за восточноазиатского кризиса, начавшегося во второй половине 1997 года<sup>19</sup>.

Когда в 2002–2003 годах начался новый цикл притока капитала, развивающимся странам вновь необходимо было найти способы его регулирования. В качестве ответных мер многие страны прибегли к масштабным интервенциям на валютных рынках в целях предотвращения чрезмерного укрепления национальной валюты

и к наращиванию валютных резервов в качестве механизма самострахования. Другие страны, например Индия, полностью не отменяли уже существовавшие меры контроля, сохраняя такие ограничения, как потолок внешних заимствований за границей. Глобальный финансовый кризис 2008 года послужил причиной неожиданного оттока капитала из этих развивающихся стран, который, однако, продлился недолго и сменился новым циклом крупномасштабного притока капитала, даже превышавшего докризисный уровень в таких странах, как Бразилия, Индонезия, Республика Корея и Таиланд (IMF, 2011). Поскольку этот приток вновь начал оказывать давление в сторону повышения курса национальных валют и влиять на формирование чрезмерной ликвидности, быстрый рост кредитов и формирование "пузырей" цен на активы, некоторые развивающиеся страны ввели новые меры контроля за движением капитала. Хотя по своей форме и степени жесткости эти меры различались между странами, они преследовали общую цель ограничения притока капитала и нейтрализации его негативных макроэкономических последствий<sup>20</sup>.

Принятые меры касались как ценовых показателей, так и объемов и включали в себя налоги на некоторые формы потоков капитала, беспроцентные обязательные резервы, ограничения по объему различных типов потоков капитала и операций с деривативами, а также минимальные сроки размещения (Osampo, 2012). В Бразилии были введены налоги на ввозимые портфельные инвестиции, а затем и на деривативы; в Перу был увеличен сбор при покупке облигаций центрального банка нерезидентами; в Индонезии был установлен минимальный срок владения облигациями центрального банка и лимит на краткосрочные заимствования банков; в Таиланде был введен налог на доходы от государственных облигаций для иностранных инвесторов; и в Турции была изменена ставка налога на доходы от облигаций, выпущенных турецкими корпорациями за границей, с тем чтобы ставка налога

---

Меры по управлению капиталом, введенные недавно в развивающихся странах, обеспечивают расширение пространства для проведения контрциклической политики, направленной на решение задач по обеспечению макроэкономической стабильности и устойчивого роста.

---

для облигаций с более длинным сроком погашения была ниже. Эти страны использовали также макропруденциальное финансовое регулирование на внутреннем рынке в целях воздействия на потоки капитала, в том числе такие меры, как: требования в отношении банковских резервов по коротким валютным позициям (Бразилия), дополнительные требования в отношении капитала, касающиеся открытых кредитных позиций в иностранной валюте (Перу), ужесточение требований к резервам в отношении депозитов в иностранной валюте (Индонезия) и ограничение запасов иностранной валюты у банков (Республика Корея)<sup>21</sup>.

В 2009–2010 годах эти меры помогли странам сгладить приток капитала, во всяком случае на некоторое время. Кроме того, регулярные интервенции на валютных рынках позволили ограничить давление на обменный курс национальных валют в сторону его укрепления. В целом же эти меры расширили возможности для управления макроэкономической политикой в соответствии со стратегическими задачами этих стран, связанными с обеспечением макроэкономической стабильности и устойчивого роста. Так, например, некоторые страны, включая Индо-незию, сохранили неизменной свою процентную ставку, несмотря на значительный приток капитала и возможный перегрев экономики, а Южная Африка и Турция даже снизили свои ставки, хотя целью такой политики было предотвращение дополнительного притока капитала, а не стимулирование роста. В финансово-бюджетной сфере Бразилия и Турция продолжали проводить политику бюджетного стимулирования экономики, в то время как Индонезия, Республика Корея и Таиланд воздержались от проведения более активной финансово-бюджетной политики, с тем чтобы смягчить инфляционные последствия притока капиталов (IMF, 2011).

Однако этот новый цикл потоков капитала, судя по всему, будет короче, чем предыдущие. В период с мая 2013 года по февраль 2014 года потрясения на международных финансовых

рынках дважды затронули развивающиеся страны после заявлений (и затем первых мер), связанных с изменениями в денежно-кредитной политике Соединенных Штатов. Эти недавние потрясения демонстрируют, что развивающиеся страны по-прежнему уязвимы перед лицом неожиданной смены направления движения капитала. Дело обстоит так, несмотря на то, что в 2000-х годах многие из этих стран ввели управление счетами операций с капиталом и приняли другие меры предосторожности, направленные на ограничение притока спекулятивного капитала и смягчение возможных негативных последствий, связанных с его последующим оттоком. Такие меры предосторожности включали в себя накопление международных резервов, снижение процентного соотношения внешнего государственного долга и ВВП, увеличение сроков погашения задолженности и увеличение доли долговых обязательств в национальной валюте, а также более жесткое макропруденциальное регулирование, направленное на устранение межвалютных перекосов в рамках национальной финансовой системы (UNCTAD, 2014).

Во время этих последних финансовых потрясений некоторые развивающиеся страны использовали свои резервы, для того чтобы попытаться нейтрализовать их негативное воздействие на обменный курс, однако другие страны, которые не имели таких резервов или не хотели их использовать, прибегли к стандартным мерам реагирования, таким как резкое повышение процентных ставок в целях прекращения обесценения национальной валюты и сдерживания инфляционного давления, и ужесточение финансово-бюджетной политики в целях восстановления или сохранения доверия рынка. Такие стратегические решения вновь подтверждают, что в текущей международной ситуации осуществление и поддержание политики стимулирования роста крайне проблематично. Эти сложности усугубляются частотой финансовых потрясений, что ограничивает способность затрагиваемых стран полностью восстановиться от предыдущих потрясений и восполнить свои резервы<sup>22</sup>.

---

Управление счетом операций с капиталом должно быть достаточно эффективным, комплексным и динамичным, чтобы устранять возможные пробелы, которыми инвесторы могут воспользоваться для получения выгоды.

---



Этот последний цикл движения капитала свидетельствует о том, что развивающимся странам еще необходимо проделать большую работу для выстраивания эффективного управления счетами операций с капиталом. Введение в Индонезии минимального периода владения ценными бумагами центрального банка побудило инвесторов-нерезидентов увеличить покупку государственных облигаций, поскольку те не попадали под аналогичное ограничение в отношении периода владения. Бразилия дважды увеличивала свой налог на портфельные инвестиции и распространила его на операции с деривативами; в целях повышения эффективности мер контроля она также ввела требования в отношении резервов банков-резидентов по коротким позициям в иностранной валюте (IMF, 2011). Опыт Индонезии показывает, какие проблемы могут возникать, когда меры контроля являются недостаточно всеобъемлющими для сдерживания притока капитала. Бразильские власти также первоначально вводили меры контроля осторожно и медленно, и, только когда они стали использовать более комплексный набор мер контроля, приток капитала удалось ограничить. Однако промедление в усилении мер контроля привело к тому, что, когда они начали реально работать, значительная часть капитала уже проникла в страну, т.е. страна по-прежнему уязвима в случае его резкого оттока.

Уроки, которые можно извлечь из этого национального опыта, заключаются в том, что управление счетом операций с капиталом должно быть достаточно эффективным, всеобъемлющим и динамичным, чтобы устранять возможные пробелы, которые инвесторы быстро используют для получения выгоды. Кроме того, меры по управлению счетом операций с капиталом должны подкрепляться работой административного органа, обладающего полномочиями и потенциалом для их эффективного применения. Так, основываясь на результатах недавно проведенного эмпирического анализа, авторы одного исследования (Eichengreen and Rose, 2014) утверждают, что корректировка мер контроля в ответ на события циклического характера производится проще в том случае, если страны уже ввели определенные меры контроля и имеют необходимый связанный с этим бюрократический аппарат. Помимо этого, для того

чтобы меры контроля были эффективными, они должны распространяться как на приток, так и на отток капитала и должны проводить разграничение между различными группами финансовых субъектов в целях адресного воздействия на конкретных инвесторов и на конкретные виды потоков капитала (Gallagher et al., 2012).

Данные рекомендации, касающиеся управления движением капитала, шире, чем рекомендации МВФ (IMF, 2012). Это связано с тем, что управление счетом операций с капиталом является не просто инструментом кризисного управления; оно выполняет еще и основополагающую макропруденциальную, а значит и профилактическую функцию. Это тем более правомерно, если учесть ограниченную эффективность более традиционных инструментов политики, таких как режим гибкого обменного курса и меры жесткой бюджетной экономии, в решении задач по предотвращению нарастания макроэкономических диспропорций, обусловленных движением капитала.

Таким образом, в сегодняшних международных экономических условиях краткосрочной задачей стран является разработка такой системы макроэкономического управления, которая была бы достаточно крепкой и эффективной, чтобы справиться с волатильными потоками частного капитала. Долгосрочной задачей этих стран является формирование потенциала для внедрения более широкого набора инструментов не только в целях снижения волатильности, но и в интересах обеспечения устойчивого догоняющего роста. Помимо согласованной системы макроэкономического управления, в рамках стратегий развития и промышленной политики необходимо использовать другие инструменты и механизмы политики управления движением капитала.

*с) Обеспечение продуктивного использования капитала*

Снижение уровня нестабильности, связанной с волатильными потоками капитала, может способствовать расширению потенциала использования макроэкономических инструментов в интересах политики стимулирования

роста и социальной интеграции; вместе с тем оно не гарантирует продуктивное использование поступающего в страну капитала. Для того чтобы обеспечить такое продуктивное использование, необходимо напрямую зафиксировать это как задачу политики. Управление счетом операций с капиталом следует использовать для воздействия на структуру потоков капитала и сроки погашения. В этой связи необходимо привлекать долгосрочные потоки капитала и ограничивать движение капитала спекулятивного характера. Аналогичным образом необходимо принимать меры в целях привлечения капитала, который будет с большей вероятностью использоваться для финансирования инвестиций, а не потребления. Для решения этой задачи на вооружении у директивных органов имеется ряд инструментов управления счетом операций с капиталом, включая беспроцентные обязательные резервы и минимальные периоды пребывания, которые удлиняют сроки погашения, связанные с потоками капитала, либо наложение запрета на определенные виды потоков, такие как инвестиции в деривативы. Кроме того, для стимулирования или ограничения различных видов иностранных заимствований может быть использовано внутреннее банковское регулирование.

Тем не менее, хотя такие меры управления счетом операций с капиталом могут на самом деле принести положительные результаты, их способность влиять на конечное использование иностранного капитала, по-видимому, несколько ограничена. В связи с усложнением финансовых рынков становится трудно заранее установить, какие потоки капитала являются краткосрочными либо долгосрочными и какие из них будут использованы продуктивно. Это относится ко всем видам капитала, включая ПИИ, которые обычно рассматриваются как более долгосрочные и как инвестиции исключительно в новые проекты. Вместе с тем ПИИ могут быть также связаны с краткосрочными банковскими займами и с потенциально дестабилизирующими операциями хеджирования, а также со слияниями и приобретениями, а не с инвестициями в новые проекты.

Помимо неопределенности в вопросе о природе потоков капитала управление счетом операций с капиталом имеет лишь ограниченные возможности направлять капитал на продуктивные цели потому, что пути поступления капитала

в экономику и его конечное использование прежде всего во многом зависит от структуры и регулирования финансовой системы страны. В конечном итоге большая часть поступающего в страну капитала проходит в тот или иной момент через национальную финансовую систему.

Экономическая либерализация и реформы, которые большинство развивающихся стран проводили на протяжении последних 35 лет, сводились в первую очередь к дерегулированию рынков и приватизации. Эти реформы лишили правительства не только инструментов макроэкономической политики, но и финансовых ресурсов и других инструментов и рычагов политики, необходимых для обеспечения роста и развития. В финансовом секторе дерегулирование финансовых рынков и прошедшая во многих странах приватизация государственных банков в значительной степени сократили арсенал инструментов промышленной, финансовой и социальной политики. Продуктивность инвестиций была особенно сильно затронута этими изменениями.

Существовала надежда на то, что приватизация финансовой деятельности станет стимулом для производительных инвестиций, структурных преобразований и роста благодаря повышению эффективности распределения капитала, т.е. его направлению на решение наиболее продуктивных задач. Однако этого не произошло: сформировавшийся в результате таких реформ частный финансовый сектор в целом не смог заполнить тот пробел, который возник после ухода государства из этой сферы. Более того, чаще всего результат был прямо противоположным. Банки и другие финансовые учреждения в своей деятельности все чаще делали акцент на предоставлении в основном краткосрочных финансовых услуг – преимущественно потребительского кредитования – вместо долгосрочного финансирования, необходимого для инфраструктурных и промышленных проектов.

Таким образом, учитывая то, как внутренние займы распределяются финансовой системой, нельзя ожидать, что и капитал, поступающий извне, будет направляться этими системами на решение продуктивных задач. Следовательно, необходимо реформировать национальные финансовые системы и изменить стратегии, с тем чтобы восстановить

способность стран направлять инвестиции на продуктивные виды деятельности (*ДТР 2013*, глава III). Такие реформы должны включать в себя следующие меры: меры центральных банков и государственных органов, направленные на стимулирование операций коммерческих банков по трансформации сроков погашения займов, с тем чтобы займы предоставлялись на более длительные сроки; стратегии распределения займов в банковской системе, направленные на поддержку конкретных производственных секторов или областей, имеющих ключевое значение для развития, в том числе на развитие базовой инфраструктуры и исследований; и создание учреждений, в частности банков развития, специализирующихся на предоставлении долгосрочного финансирования. Банки развития являются крайне важными учреждениями для развивающихся стран, поскольку в отличие от частных банков они предоставляют долгосрочное финансирование, которое направляется в основном на проекты, ориентированные на развитие и создающие положительный внешний социально-экономический эффект. Так как эти банки имеют четкие полномочия на осуществление данной функции, структура их капитала и финансирования сформированы таким образом, чтобы продуктивно выполнять эти задачи.

Бразилия является одной из немногих развивающихся стран, располагающих эффективной сетью банков развития. Центральное место в этой сети занимает Национальный банк социально-экономического развития (НБСЭР), который предоставляет займы и инвестирует в акционерный капитал компаний, а также занимается последующим кредитованием других банков развития. Финансирование этих кредитов и инвестиций осуществляется в различных формах, включая обязательные вычеты из зарплаты бразильских трудящихся<sup>23</sup>, переводы казначейства, сформированные за счет средств от приватизации государственные депозиты, облигационные займы и ресурсы международных организаций. Кредиты и инвестиции выделяются в целях развития широкого круга промышленных секторов (*Chandrasekhar, 2014*).

Как и Бразилия, Республика Корея опирается на ряд финансовых учреждений, занимающихся вопросами развития, включая Коре́йский банк развития, который предоставляет

долгосрочное кредитование для реализации промышленных проектов, используя денежные средства, полученные за счет займов от правительства, международных финансовых учреждений и иностранных банков, а также выпуска облигаций. В Турции одним из основных финансовых учреждений в области развития является Турецкий банк промышленного развития (ТБПР). Он находится в частной собственности, поскольку его уставной капитал формируется национальными частными финансовыми учреждениями, однако среди других источников его финансирования – правительственные и международные финансовые учреждения, включая Всемирный банк, Европейский инвестиционный банк и Международную финансовую корпорацию. Таким образом, ТБПР может предоставлять кредиты и осуществлять вложения в акционерный капитал в широком круге секторов турецкой экономики. Кроме того, он стремится облегчить турецким компаниям доступ к кредитам национальных и зарубежных банков (*Chandrasekhar, 2014*)<sup>24</sup>.

Примеры национальных банков развития имеются также в некоторых НРС. Так, в Эфиопии функционируют три государственных банка. Один из них – Банк развития Эфиопии (БРЭ) – предоставляет долгосрочное финансирование тем секторам, которые правительство определило как приоритетные, включая коммерческое сельское хозяйство, агропромышленный сектор и обрабатывающую промышленность. Этот банк финансируется, в частности, за счет кредитов от Коммерческого банка Эфиопии (также являющегося государственным), льготных кредитов доноров и средств центрального банка (Национального банка Эфиопии (НБЭ)), полученных от продажи облигаций. НБЭ в свою очередь финансирует свою деятельность за счет векселей, которые на обязательной основе размещаются в системе частных банков (*Alemu, 2014*).

Выше были приведены примеры национальных банков развития, которые финансируются за счет долгосрочных обязательств либо с помощью государственных гарантий, позволяющих этим банкам финансировать долгосрочные проекты. Согласно результатам обследования Всемирного банка, охватывающего 90 банков развития по всему миру, 64% таких банков пользуются преимуществами государственных гарантий в отношении своих долговых и иных обязательств,

что позволяет им получать займы по более низким ставкам и предлагать более выгодные ставки своим заемщикам (Luna-Martínez and Vicente, 2012). Кроме того, эти учреждения могут брать кредиты за рубежом и затем направлять по-

лученные средства на производительные направления деятельности либо, как это делает Турецкий банк развития, помогать компаниям получать средства за рубежом для финансирования проектов в реальном секторе экономики.

## С. Пространство для маневра в политике в области иностранных инвестиций

Привлечение иностранного капитала не является самоцелью. Как отмечалось выше, оно может иметь как позитивные, так и негативные последствия для макроэкономической стабильности и экономического развития в зависимости от объемов привлекаемого капитала, его особенностей и способов использования. Поэтому неудивительно, что разные авторы не обнаружили какой-либо позитивной зависимости между притоком капитала и темпами роста (Bhagwati, 1998; Prasad et al., 2003; Stiglitz, 2004; Prasad et al., 2007) либо соответствующей обратной зависимости (Aizenman, 2005). Таким образом, очевидна необходимость формирования национальной политики управления такими потоками капитала, причем не только портфельными и краткосрочными, но и более долгосрочными потоками, включая ПИИ. Степень вклада ТНК в экономическую динамику и диверсификацию, охрану окружающей среды, передачу технологий, налоговые поступления и здоровое состояние торгового баланса очень сильно зависит от макроэкономических и нормативных рамок в тех странах, где они осуществляют свою деятельность. Воздействие на их деятельность в некоторых из этих областей является ключевым элементом промышленной политики, как отмечалось в главе V и в предыдущих исследованиях ЮНКТАД

(см., например, UNCTAD 2003 и 2012)<sup>25</sup>. Однако применение этих инструментов постепенно ограничивается СУР и многочисленными двусто-

ронными и многосторонними торговыми и инвестиционными соглашениями. В настоящем разделе анализируется, каким образом эти соглашения ограничивают пространство для маневра в политике, и рассматриваются некоторые возможные способы преодоления этих ограничений.

**Вклад ТНК в экономическую динамику и диверсификацию сильно зависит от макроэкономических и нормативных рамок в тех странах, где они функционируют.**

### 1. Положения о защите инвестиций

#### а) Положения, регулирующие взаимоотношения между инвесторами и государством

Традиционно основной нормативно-правовой базой для иностранных инвестиций в любой стране является внутреннее законодательство, в котором содержится перечень разрешенных для иностранных компаний инвестиционных операций, процедуры их допуска и осуществления и обязательства инвесторов. Нормы внутреннего законодательства регулируют также договорные отношения между иностранными инвесторами



и принимающими странами. Как правило, они гарантируют иностранным инвесторам, осуществляющим деятельность внутри страны, такой же режим со стороны государственных органов и такие же правовые гарантии, как и для внутренних инвесторов. Кроме того, ряд развивающихся стран, придающих большое значение увеличению притока ПИИ, приняли специальные законы о поощрении инвестиций, в рамках которых иностранным инвесторам предоставляются различные, в том числе налоговые, стимулы. Тем самым государство могут определять содержание внутреннего законодательства, регулирующего взаимоотношения между инвесторами и государством, и в значительной степени ограждать себя от юрисдикции иностранных судов (в соответствии с принципом государственного иммунитета). В случае юридического спора иностранные компании могут обращаться в национальные суды на тех же правах, что и компании, базирующиеся внутри страны (принцип национального режима).

Эта нормативно-правовая база представляется недостаточной для потенциальных иностранных инвесторов. В этой связи они требуют либерализации инвестиционной среды и дополнительных гарантий своих прав собственности и прогнозируемых прибылей. Вследствие увеличения притока ПИИ в развивающиеся страны и в некоторые только что получившие независимость государства в 1960-х годах международные инвесторы (почти исключительно из развитых стран) стремились создать судебный орган, дополняющий или заменяющий национальное законодательство и национальные суды развивающихся стран, которые, по их мнению, не соответствовали высоким стандартам независимости и беспристрастности. В результате возник спор между странами Севера и Юга, в ходе которого развивающиеся страны присоединились к доктрине Кальво, отстаивавшей принцип национального режима, а Соединенные Штаты и европейские страны поддержали доктрину "международного минимального стандарта", предусматривающую

защиту иностранных инвесторов в соответствии с нормами международного права (вне зависимости от норм национального права)<sup>26</sup>.

Хотя в рамках ОЭСР проходили длительные обсуждения, которые в конечном итоге не привели к созданию судебного органа, который мог бы дополнить или заменить национальное законодательство и национальные суды развивающихся стран<sup>27</sup>, в 1965 году по итогам параллельных переговоров, которые проводились под эгидой Всемирного банка, была принята Конвенция о порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами. Эта Конвенция и по сей день регулирует вопросы защиты инвестиций. Она не содержит положений по существу данного вопроса, но предусматривает процедуры урегулирования споров с помощью арбитража. С этой целью был создан Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС), который является одним из пяти учреждений Группы Всемирного банка.

Неспособность достичь консенсуса в отношении единых международно-правовых рамок для иностранных инвестиций, несмотря на несколько подобных попыток начиная с 1960-х годов, означает отсутствие какого-либо единообразного режима регулирования взаимоотношений между инвесторами и государством. Различные правовые нормы содержатся в разнообразных двусторонних и многосторонних соглашениях, касающихся либерализации и защиты инвестиций (Schill, 2014).

Отдельные положения, касающиеся либерализации инвестиций (например, положения, направленные на сокращение барьеров для доступа на рынок иностранных инвесторов), существуют в рамках международного торгового права. Как отмечалось в главе V настоящего Доклада и в разделе B настоящей главы, соглашение по ТРИМС и ГАТС содержат положения, касающиеся инвестиций. Нормы, касающиеся либерализации инвестиций, в том числе права на обоснование и свободное движение капитала, содержатся также

---

Одним из ключевых элементов промышленной политики является воздействие на функционирование ТНК, однако оно постепенно ограничивается СУР и многими другими торговыми и инвестиционными соглашениями.

---

в законодательстве ЕС. Аналогичным образом в Кодексе либерализации движения капитала и в Кодексе текущих операций по невидимым статьям ОЭСР содержатся обязательства государств – членов ОЭСР относительно недискриминации, и, следовательно, ставится цель либерализации инвестиций в отдельных секторах.

Однако большая часть новых международных норм содержится в двусторонних межгосударственных соглашениях, предусматривающих механизмы защиты инвестиций. По состоянию на конец 2012 года насчитывалось 2 857 ДИД и более 339 инвестиционных разделов в соглашениях о свободной торговле (ССТ) (UNCTAD, 2013a). Эти соглашения построены на сходных общих основных принципах, таких как защита собственности и верховенство права, и, как правило, предусматривают механизмы урегулирования споров между инвесторами и государством (УСИГ), позволяющие инвесторам стран – участниц соглашения требовать реализации прав, предоставленных в соответствии с этими соглашениями, принимающими странами. Двумя арбитражными центрами, играющими наиболее активную роль, являются упомянутый выше МЦУИС и Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). (Когда в двустороннем договоре разрешается более одного варианта, выбор, как правило, делает инвестор).

*b) Рост ограничений пространства для маневра в политике*

Сформировав механизм урегулирования споров при отсутствии всеобъемлющего свода норм права в этой сфере, арбитражные суды по инвестиционным спорам стали играть еще одну очень важную роль: вместо применения уже существующих правил при рассмотрении конкретных дел они стали разрабатывать правила самостоятельно<sup>28</sup>. Эта стратегия наделила

членов арбитражных судов исключительными полномочиями именно потому, что условия двусторонних соглашений относительно защиты инвестиций, как правило, размыты, а нормативно-правовые основы их применения являются крайне неопределенными.

И действительно, лишь малая часть содержащихся в международных инвестиционных договорах норм защиты представляет собой конкретные правила, имеющие четкую сферу применения и охватывающие конкретные виды поведения. Вместо этого они являются нечеткими стандартами, открытыми для дальнейших изменений. Концепция "косвенной экспроприации", а так же нормы справедливости и равноправного режима, национального режима, режима наиболее благоприятствуемой нации, полной защиты и безопасности и свободного перевода капитала

сформулированы таким образом, что оставляют арбитражным судам значительное пространство для толкования. Использование прецедентного права продемонстрировало, что эти нормы могут применяться также к мерам правительства принимающей стороны даже в том случае, когда эти меры осуществляются из соображений общественных интересов, как, например, в случае национальной стратегии развития. По сути, государства могут обнаружить, что они должны выполнять обязательства, о которых они не подозревали при подписании этих договоров.

Во-первых, само определение термина "инвестиция" во многих договорах является неоднозначным. Поэтому сам предмет защиты остается на усмотрение арбитражных органов. Правительство может полагать, что предоставляет особые гарантии только для ПИИ, а затем обнаружить, что и другие виды движения капитала, включая портфельные инвестиции и суверенный долг, также находятся в сфере действия ДИД. Поэтому, когда правительству необходимо провести реструктуризацию своего внешнего долга, держатели долговых обязательств (в том числе "фонды-стервятники") могут воспользоваться механизмами УСИГ

---

Начиная с 1960-х годов международные инвесторы стремились создать судебный орган, который заменил бы национальное законодательство и национальные суды развивающихся стран и обеспечил дополнительные правовые гарантии.

---

и востребовать полную номинальную стоимость первоначального долга вместо того, чтобы участвовать в процессе реструктуризации (UNCTAD, 2011)<sup>29</sup>.

Кроме того, расплывчатость норм инвестиционных договоров может чрезмерно ограничивать принимающие страны в осуществлении регулирования в общественных интересах и наделять судебные органы значительными полномочиями. Например, именно суды определяют, что квалифицировать как подлежащую компенсации косвенную экспроприацию и как не подлежащие компенсации меры общего регулирования, а также охват национально-го режима, содержание справедливого и равноправного режима (СРР) и соответствующую степень свободы действий государственных органов при принятии решений. В последнем случае общепринятое толкование СРР согласно нормам международного обычного права (МОП) предусматривает компенсацию за отказ в правосудии, который толкуется как "отказ в применении должной процедуры судебного или административного разбирательства либо отказ в защите со стороны полиции". Однако арбитражные органы часто применяют более широкое толкование СРР, включая в него право на "стабильную и предсказуемую среду регулирования" и, следовательно, рассматривают любые изменения в регулировании и налоговой политике как нарушение положений МИС<sup>30</sup>. В итоге правительства могут столкнуться с ситуацией, в которой осуществление их обычных функций ограничивается угрозой необходимости выплаты компенсаций иностранным инвесторам в случае применения мер, вызванных изменившимися обстоятельствами (например, в случае финансовых кризисов<sup>31</sup> или новых научных открытий) или требованиями общественности на основе утверждения законов общего применения (Wallach, 2012). Сама возможность нарушения инвестиционного договора может стать достаточным сдерживающим фактором для того, чтобы государство воздержалось от принятия каких-либо мер, которые могут изменить

деловую среду, даже если они необходимы для решения экономических, социальных или природоохранных задач (так называемый "ступор регулирования").

В этой связи можно привести ряд примеров: арбитражные процессы, связанные с экономическим кризисом в Аргентине в 2001–2002 годах; концессии в сфере водоснабжения в Боливии, Аргентине и Объединенной Республике Танзания; программа позитивных действий в целях преодоления несправедливости, сохраняющейся со времен системы апартеида, в Южной Африке; запрет вредных химических веществ в Канаде и Соединенных Штатах Америки; природоохранная деятельность в Канаде, Германии и Мексике; антитабачное законодательство в Уругвае и Австралии; и свертывание ядерной энергетики в Германии<sup>32</sup>. Во всех этих случаях наличие в ДИД множества расплывчатых юридических положений вселяет опасение, что арбитражные суды могут воспользоваться ими для ограничения государственных мер, направленных на защиту окружающей среды, прав человека и трудовых и социальных стандартов, либо связанных с реагированием на финансовые кризисы, с тем чтобы защитить инвесторов без должного учета соответствующих общественных интересов.

Логика создания механизмов УСИГ сводилась к тому, чтобы сделать "процедурные вопросы важнее вопросов существа" с целью сформировать ходе осуществления этого процесса общепринятую нормативно-правовую основу для международных инвестиций. Однако такое следование "процедуре" является недостаточно прозрачным и сбалансированным, чтобы сформировать общепринятый набор юридических правил. Более того, применение самого этого принципа привело к передаче огромных полномочий системе, состоящей из избираемых недемократическим путем арбитражных органов, решения которых зачастую подвергаются критике (Eberhardt and Buxton, 2012).

---

**Критика механизма арбитражного урегулирования споров между инвесторами и государством касается преимущественно его последовательности, прозрачности и проинвесторского уклона, а также его способности решать вопросы государственной политики.**

---

Права инвесторов, включая право на справедливый и равноправный режим, полную защиту и безопасность своих инвестиций, национальный режим и защиту от косвенной экспроприации, оставляют судам широкую свободу в определении нормативного содержания этих принципов и их применения к конкретным обстоятельствам того или иного дела. По сути принципы международной защиты инвестиций зачастую настолько широки, что допустимо их сравнение с "общими положениями" гражданских кодексов, в соответствии с которыми значительные полномочия в деле вынесения решений передаются органам урегулирования споров. Следовательно, арбитражные суды становятся значимыми субъектами законотворчества в рамках международного инвестиционного права, преобразуя общие принципы защиты инвестиций в более конкретные правила, регулирующие деятельность исполнительной, законодательной и судебной власти принимающего государства в отношении иностранных инвесторов (Sornarajah, 2008). Часто это происходит не на основе применения принципов толкования договоров, закрепленных в Венской конвенции о праве международных договоров (ВКПД), или норм международного обычного права, а на основе использования арбитражного прецедента.

Подобное основанное на прецедентах законотворчество вызывает обеспокоенность, так как закрепляет за договорными судами функцию, которая в международном праве обычно принадлежит государствам и, как правило, реализуется путем заключения международных договоров или в процессе принятия решений в рамках международных организаций. Это имеет негативные последствия еще и потому, что государства, как правило, могут воспользоваться лишь ограниченным набором механизмов контроля для отмены решений этих судов, с которыми они не согласны, и для ограничения использования таких решений в качестве прецедентов при рассмотрении последующих дел. В некоторых случаях в инвестиционных договорах предусматриваются институциональные механизмы, с помощью которых договаривающиеся стороны МИС могут утверждать общие толкования основополагающих соглашений, имеющие обязательную силу при последующем рассмотрении дел в арбитражном порядке, однако такие механизмы

по-прежнему являются исключением. Более того, существует несоответствие между тем, что решения арбитражных судов будут в качестве прецедентов потенциально влиять на работу всей системы, и двусторонней структурой инвестиционных договоров, в рамках которой, как правило, не предполагается, что государства следят за арбитражными процессами, в которых они не являются стороной, или за процессами, вытекающими из соглашений, к которым они не присоединились. Такая структура отдает предпочтение юридической силе толкований арбитражных судов в ущерб толкованию государств в соответствии с международным правом. Поскольку эти суды преимущественно рассматривают дела с точки зрения коммерческой арбитражной практики, они вряд ли будут учитывать связанные с публичным правом аспекты дел, касающихся сферы действия регулирующих полномочий принимающего государства, в том числе, например, дел, касающихся пределов чрезвычайных полномочий, надзора со стороны регулирующих органов за предприятиями коммунального обслуживания и устанавливаемыми ими тарифами, контроля за вредными веществами и их запрета, защиты объектов культурного наследия или осуществления мер по борьбе с дискриминацией. Следовательно, крайне маловероятно, что они будут принимать во внимание интересы всей экономики и отдельные аспекты общей стратегии развития.

### *с) Усиление критики действующих арбитражных процедур*

Проблемы, связанные с процедурой арбитража, стали выходить на первый план по мере того, как росло число стран, присоединившихся к этой системе, и число исков со стороны инвесторов (Schill, 2011). В период с 1965 по 2000 год в арбитражных центрах УСИГ было зарегистрировано только 50 дел (в среднем менее 1,5 дел в год), а к концу 2013 года общее число известных дел достигло 568 (в среднем почти 40 дел ежегодно с 2000 года) (UNCTAD, 2014). Большая часть критических замечаний в отношении процедуры УСИГ касается ее последовательности, прозрачности и проинвесторского уклона; в целом же, все чаще подвергается сомнению ее правомочность и адекватность при рассмотрении вопросов, связанных с государственной полити-



кой (см., например, Franck, 2005; Van Harten, 2007; и Van Harten et al., 2010).

Основная суть критики заключается в том, что, хотя многие споры, связанные с инвестиционными договорами, касаются вопросов государственной политики и публичного права, механизм урегулирования споров, а именно механизм арбитражного урегулирования споров между инвесторами и государством, построен на модели, предназначенной для урегулирования споров между частными коммерческими субъектами<sup>33</sup>.

В этих правилах не учитываются общественные интересы, которые могут затрагиваться в арбитражных разбирательствах по инвестиционным договорам (Kingsbury and Schill, 2009). Одной из процессуальных основ является конфиденциальность арбитражных разбирательств по инвестиционным договорам<sup>34</sup>. Минус конфиденциальности заключается в том, что стороны, затронутые арбитражными разбирательствами, в частности население принимающего государства, включая его граждан и конкурентов ТНК, не могут получить информацию о ходе разбирательств, которые касаются их интересов и действий их правительства<sup>35</sup>. Кроме того, принцип конфиденциальности лишает возможности с помощью внутренних демократических процессов осуществлять контроль за арбитражными разбирательствами и оценивать то, насколько сбалансированы и справедливы решения по урегулированию споров, касающихся иностранных инвестиций. Принцип конфиденциальности противоречит также методам урегулирования споров с участием государственных органов, которые обычно используются в национальных судах и которые представляют собой открытые и общедоступные судебные процессы.

С проблемой отсутствия прозрачности тесно связан вопрос доступа не участвующих в деле сторон к арбитражному разбирательству, особенно когда речь идет о тех сторонах,

которые намерены выразить определенный интерес, связанный с существом спора. Хотя такие представления на правах *amicus curiae* иногда допускаются арбитражными судами, принцип ограничения арбитражного разбирательства участвующими в нем сторонами противоречит идее открытости судебных процедур для третьих лиц. Во многих последних инвестиционных договорах, а также в принятых в 2014 году Правилах ЮНСИТРАЛ о прозрачности в контексте арбитражных разбирательств между инвесторами и государствами на основе международных договоров эта проблема решается, однако в большинстве случаев ее актуальность сохраняется.

Еще одним предметом критики со стороны ряда правительств, научных кругов и организаций гражданского общества являются стандарты независимости и беспристрастности членов арбитражных судов по инвестиционным делам и их профессиональной этики. Здесь проблема заключается в отсутствии правил, четко разграничивающих роли судьи и адвоката в рамках системы урегулирования инвестиционных споров. Поэтому, за исключением случаев так называемых "тематических конфликтов", выполнение функций судьи в одном деле и адвоката в другом является общепринятой практикой инвестиционных арбитражных разбирательств. Кроме того, стандарты этики, применяющиеся к судьям и адвокатам, зачастую весьма неконкретны и расплывчаты, в результате чего требования к независимости и беспристрастности оказываются гораздо менее жесткими, чем в системе внутреннего правосудия. Результаты одного проведенного недавно исследования показали, что наиболее известные судьи одновременно или последовательно работали сразу в нескольких должностях, включая должности адвоката, научного сотрудника, представителя правительственных органов, свидетеля-эксперта и высокопоставленного корпоративного сотрудника. На этих разных должностях они имели возможность защищать интересы той системы, которая приносила им выгоду (Eberhardt and Buxton, 2012). Кроме того, судьи материально

---

Арбитражные суды следуют модели, разработанной для урегулирования споров между частными коммерческими субъектами, а потому им не нужно принимать во внимание более широкие интересы принимающей страны и ее стратегию развития.

---

и профессионально заинтересованы в том, чтобы брать на себя дела от имени инвесторов и, следовательно, давать широкое толкование инвестиционным нормам, что затем приводит к возникновению новых дел. В рамках эмпирического исследования Van Harten (2012) проводился анализ того, как судьи решали вопрос о приемлемости исковых заявлений в тех случаях, когда соответствующие положения инвестиционного договора были нечеткими или отсутствовали в принципе. Был сделан вывод о том, что при урегулировании споров они, как правило, решали дело в пользу истцов, толкуя инвестиционные договоры расширительно и принимая большее число исковых заявлений к рассмотрению<sup>36</sup>.

Облегченный механизм подачи исков против государства в рамках системы УСИГ дает инвестору мощный рычаг воздействия на принимающее государство. Даже если окончательного урегулирования не происходит, сама возможность направления дела в систему УСИГ меняет условия любого внесудебного урегулирования. В ряде случаев урегулирование включало в себя определенные виды выплат инвесторам или предоставление им коммерческих преимуществ в обмен на отзыв иска, хотя в отсутствие угрозы обременительного штрафа правительство принимающей страны, по всей вероятности, не предоставило бы такие условия.

Проинвесторский уклон в рамках механизмов УСИГ частично может объясняться системой мотивации судей арбитражных судов, однако в более общем плане может также являться следствием самой сути УСИГ: эта система была разработана в целях предоставления дополнительных гарантий инвесторам, а не для того, чтобы заставить их соблюдать законодательные нормы и правила принимающей страны. Поэтому именно инвесторы, а не государства могут возбудить то или иное дело и имеют даже право выбора арбитражного центра. Таким образом, ТНК, отделения которых размещены в нескольких странах, могут выбрать также договор, на который они будут ссылаться, и соответствующим образом определить свою страну базирования.

Международное инвестиционное право не содержит каких-либо обязательных к выполнению требований к инвестору, связанных,

например, с соблюдением трудовых норм, прав человека или норм охраны окружающей среды. Такие требования, налагающие прямые обязательства на иностранных инвесторов, в основном содержатся во внутреннем законодательстве принимающего государства. Вместе с тем государству, как правило, непросто получить возмещение от иностранного инвестора за такие действия, как, например, минимизация налогов (дело Мали против "Рандголд"; см. главу VII, раздел D) или нанесение вреда окружающей среде (например, дело Эквадор против "Шеврон"). На практике в некоторых случаях механизмы УСИГ используются ТНК для ответных действий в случае их преследования за предполагаемые правонарушения.

Таким образом, налицо асимметрия в управлении международными отношениями: если защита инвестиций является неотъемлемой частью действующих инвестиционных рамок, основанных на МИС, другие интересы как государственные, так и частные, а также права государств и обязательства иностранных инвесторов не отстаиваются на международном уровне в рамках сопоставимых институциональных учреждений. Кроме того, хотя права человека защищаются в соответствии с договорами в области прав человека, а окружающая среда охраняется в рамках международного природоохранного права, эти международные режимы предусматривают гораздо менее действенные механизмы урегулирования споров и осуществления, чем система инвестиционных договоров<sup>37</sup>. Это также напрямую влияет на пространство для маневра в политике: правительства, пытающиеся взять на вооружение политику в целях постепенной реализации различных прав человека своих граждан, включая право на развитие, или в целях предотвращения нарушений их прав из-за действий международных инвесторов, могут столкнуться с трудностями, связанными с соображениями защиты инвесторов в соответствии с различными торговыми и инвестиционными соглашениями.

Проблема непоследовательности решений и параллельных разбирательств стала очевидной уже спустя несколько лет после начала первых арбитражных разбирательств на основе инвестиционных договоров. Это произошло после

того, как два арбитражных суда, учрежденных в рамках двух различных ДИД, рассмотрели два дела, связанных с одними и теми же фактами, и пришли к противоположным решениям<sup>38</sup>. Аналогичная непоследовательность арбитражной судебной практики возникает также в связи с толкованием в различных судах идентичных или по сути сравнимых положений различных ДИД или одних и тех же правил международного обычного права. Пресловутыми примерами являются непоследовательные толкования режима наиболее благоприятствуемой нации (в частности, из особенностей арбитражной процедуры и арбитражной юрисдикции), толкование зонтичных оговорок, применение принципа крайней необходимости и норм о незапрещенных мерах в рамках МИС, а также решения по поводу процессуального доступа к арбитражным требованиям.

Отсутствие последовательности является очевидным препятствием на пути реализации стратегии по формированию "существенных положений" международного инвестиционного права с помощью объединения судебной практики арбитражных судов. Тем не менее, по всей видимости, арбитражные суды все чаще тем или иным образом задействуют прецеденты: будь то применение относительно осторожного подхода, когда прецедент используется в качестве указания на обычное значение того или иного положения договора<sup>39</sup> или как "источник вдохновения"<sup>40</sup> для толкования; либо более широкое использование, когда прецедент становится механизмом разработки норм или даже инструментом законодательства в масштабах всей системы<sup>41</sup>. Тем не менее опасность непоследовательности в решениях сохраняется, поскольку соответствующие правовые нормы, прописанные в двусторонних договорах, сформулированы нечетко и их толкование отдается на усмотрение отдельных арбитражных судов, а не постоянно действующей централизованной судебной системы<sup>42</sup>. Что еще более важно, следование прецедентам не ведет к повышению степени справедливости и рациональности такой системы в том случае, если некоторые предыдущие решения были сами по себе ошибочными и не были отменены либо исправлены комитетом по отмене решений МЦУИС даже после выявления "явных юридических ошибок" (UNCTAD, 2014: 3)<sup>43</sup>.

## **2. Текущее обсуждение норм о защите инвестиций и предложений в сфере политики**

### *а) Необходимость изменений*

Как уже отмечалось, в 1990-х годах наблюдалось увеличение числа инвестиционных договоров, включая механизмы УСИГ, в условиях, когда ПИИ рассматривались как важный фактор использования потенциала развития стран и даже воспринимались практически как самоцель. В этот период доминирующая точка зрения в экономических кругах сводилась к необходимости ограничения активного вмешательства государства в экономику. В этом контексте предполагалось, что сужение пространства для маневра в политике – небольшая жертва по сравнению с предполагаемым увеличением притока прямых инвестиций.

Эта точка зрения начала претерпевать изменения в 2000-х годах. В частности, выяснилось, что влияние ПИИ на экономические показатели, в том числе на вложения в основной капитал, передачу технологий, оказание коммунальных услуг, доходы бюджета, занятость, экспорт и платежный баланс, является менее значимым и более зависимым от других факторов в тех странах, где параллельно не внедрялись действенные меры промышленной политики. Вместе с тем стало также очевидно, что нормы, связанные с защитой инвестиций, могут препятствовать реализации политики, направленной на повышение эффективности воздействия ПИИ на экономику. Об этом свидетельствовал резкий рост числа исков, направленных в арбитражные суды в ответ на меры государственной политики в ряде стран. В то же время эконометрические исследования влияния ДИД на потоки ПИИ привели к неоднозначным выводам<sup>44</sup>, причем в нескольких исследованиях было установлено, что наличие ДИД или других соглашений, включающих в себя положения о защите инвестиций, слабо или никак не воздействовали на двусторонние потоки ПИИ из развитых в развивающиеся страны (см. приложение к настоящей главе).

По мере того, как преимущества ДИД становились менее явными, стали очевидными связанные с ними финансовые издержки,

которые в некоторых случаях были чрезмерными и трудно обосновываемыми<sup>45</sup>. Восприятие правительствами выгод и потерь, связанных с МИС и сопряженных, с одной стороны, с ограничением пространства для маневра в политике, а с другой – со стимулированием притока ПИИ, начало меняться, что привело к общему пересмотру таких соглашений и, в частности, их основного юридического инструмента – системы УСИГ.

Парадоксальным образом новые переговоры по инвестиционным договорам, которые по большей части повторяют основные черты старых договоров, проходят одновременно с активным обсуждением конечной полезности таких договоров, серьезных проблем, которые они создают для правительств стран-участниц, и того, что они не всегда соответствуют некоторым основополагающим принципам международного права. Эти принципы закреплены в основополагающих правовых документах Организации Объединенных Наций и в сопоставимых национальных конституционных законах. Одним из основных принципов является защита права на самоопределение, представляющего собой право принимающих правительств самостоятельно определять свою стратегию развития и соответствующим образом осуществлять ее<sup>46</sup>. Таким образом, принцип самоопределения является обоснованием для требования в отношении достаточного пространства для маневра в политике и возможности для принимающих правительств контролировать и регулировать иностранных инвесторов в общественных интересах в соответствии с общей экономической политикой и более долгосрочной стратегией развития.

Принцип *суверенного равенства* предполагает, что нормы, касающиеся инвестиций, не должны иметь асимметричный или односторонний характер в ущерб определенным государствам<sup>47</sup>. Такой принцип не только исключает возможность подписания договоров, налагающих обязательства лишь на одну из категорий договаривающихся сторон (т.е. на ввозящие капитал развивающиеся страны); он исключает также договоры, которые в одностороннем порядке обеспечивают выгоды для одной из категорий договаривающихся сторон или связанных с ней инвесторов, а именно для стран, вывозящих капитал, не признавая при этом обязанности инвесторов и государств их базирования по

созданию таких условий, при которых импортирующие и экспортирующие капитал страны могут воспользоваться своим суверенитетом и из соображений общественного интереса ввести соответствующие правила.

Защита *прав человека* является еще одним принципом уставных документов Организации Объединенных Наций, который должен учитываться в рамках международных инвестиционных отношений<sup>48</sup>. Помимо защиты собственности, обеспечения надлежащей правовой процедуры и доступа к правосудию для всех инвесторов, как национальных, так и иностранных, этот принцип подчеркивает обязанность принимающих государств эффективно регулировать иностранные инвестиции в целях защиты прав человека своих граждан, включая, например, право на безопасную окружающую среду, доступ к питьевой воде и здравоохранение. Эти обязательства должны также распространяться на макроэкономические и промышленные стратегии в целях *развития*, которое является еще одной основополагающей целью уставных документов Организации Объединенных Наций<sup>49</sup>.

Хотя проблемы, связанные с действующими международными инвестиционными рамками на основе МИС, признаются все шире (даже теми сторонами, которые в прошлом отстаивали необходимость таких соглашений), консенсус в отношении их решения отсутствует. Некоторые наблюдатели, полагающие, что эту систему необходимо серьезно реформировать, предлагают ряд изменений и методов их осуществления; другие считают, что странам следует вообще воздержаться от заключения подобных договоров и даже рассмотреть возможность выхода из уже подписанных соглашений. Эти точки зрения подробнее описываются ниже.

#### b) *Сложная задача по реформированию международных инвестиционных норм*

Важной характеристикой эффективной правовой системы является возможность исправления ее недостатков или ее адаптации к меняющимся предпочтениям того сообщества, на которое она ориентируется. Отсюда вытекает еще одна проблема действующей системы инвестиционного права: ее сложно реформировать.



За последние несколько лет был выдвинут ряд инициатив и предложений по реформированию действующих норм в сфере международных инвестиций в целях обеспечения защиты пространства для маневра в политике принимающих государств (см., в частности, UNCTAD, 2013b). Предлагаемые реформы предусматривают уточнение и совершенствование существенных норм в будущих договорах и изменение процедур арбитражных разбирательств между инвесторами и государством, с тем чтобы инвестиционные договоры толковались приемлемым для всех заинтересованных сторон образом.

Что касается первого вопроса, то уточнение норм защиты инвестиций может включать в себя рассмотрение вопроса о том, какие типы инвестиций защищаются в соответствии с этими договорами и кто именно защищается в качестве инвесторов<sup>50</sup>. Предлагаемые изменения могут включать в себя указания на то, защищаются ли государственные долговые обязательства как прямые инвестиции или же при этом вводятся специальные правила, касающиеся долга, как в некоторых новейших инвестиционных соглашениях<sup>51</sup>. В договорах может также подтверждаться право государств осуществлять регулирование в целях защиты окружающей среды, здоровья и безопасности населения, общественных интересов и культурного разнообразия, а соответствующие уточнения могут быть включены в основные положения, касающиеся косвенной экспроприации и СРР. Так, например, эти аспекты были включены в посвященную инвестициям главу Всеобъемлющего экономического и торгового соглашения между Канадой и ЕС, где подчеркивается намерение обеих договаривающихся сторон заключить такое соглашение, в котором соблюдаются их права на осуществление регулирования.

Что касается урегулирования споров, то в договоре между Канадой и ЕС, а также в целом в инвестиционной политике ЕС, содержатся связанные с инвестициями договорные положения, запрещающие инвесторам подавать множественные иски на международном и

национальном уровнях, а также правила, позволяющие арбитражным судам отсеивать ложные или необоснованные иски на ранней стадии арбитражного разбирательства, с тем чтобы избежать высоких затрат на полноценное судебное слушание. Кроме того, повышается прозрачность арбитражных разбирательств благодаря ссылке на Правила ЮНСИТРАЛ о прозрачности в контексте арбитражных разбирательств между инвесторами и государствами на основе международных договоров, вступившие в силу 1 апреля 2014 года. Кроме того, в будущем инвестиционные соглашения ЕС планируется включать более жесткие правила в отношении профессиональной этики судей инвестиционных арбитражных судов. В рамках соглашения между Канадой и ЕС договаривающиеся стороны утвердили также реестр арбитражных судей, ограничив тем самым круг арбитражных судей, которые могут

рассматривать споры в рамках соглашения. Это является ключевым вопросом, поскольку согласно одному из основополагающих принципов международного права арбитражные судьи должны быть напрямую утверждены всеми участвующими в судебном разбирательстве сторонами, однако в рамках процедур МЦУИС этот принцип не соблюдается<sup>52</sup>. В вышеупомянутом дого-

воре отмечается также, что договаривающиеся стороны согласились рассмотреть вопрос о создании апелляционного механизма в отношении будущих арбитражных постановлений в целях обеспечения последовательности и повышения легитимности данной системы. И наконец, предусматриваются механизмы совместного толкования основного соглашения, а также механизмы для совместных действий договаривающихся сторон по отсеиванию арбитражных дел в финансовом секторе.

Этот подход имеет несколько недостатков. Во-первых, даже в том случае, когда определения, содержащиеся в новых договорах, сформулированы более прозрачно и четко, это не обязательно скажется на самих решениях суда, как, например, показало дело "Райлроуд Девелопмент корпорейшн (РДК)" против Гватемалы. В рамках этого

---

Признавая проблемы, связанные с действующими международными инвестиционными рамками на основе МИС, некоторые наблюдатели полагают, что эту систему следует серьезно реформировать...

---

дела по УСИГ, основанного на Соглашении о свободной торговле между Доминиканской Республикой, странами Центральной Америки и Соединенными Штатами Америки (КАФТА-ДР), правительство Соединенных Штатов Америки попыталось ограничить возможность толкования термина "справедливый и равноправный режим", сославшись на приложение по обычному международному праву, однако суд проигнорировал это приложение и использовал широкое толкование СРР, признав в итоге правительство Гватемалы виновным<sup>53</sup>.

Во-вторых, изменения будут касаться только новых соглашений, а соглашения, подписанные до этого, сохранятся в прежнем виде, если только они не будут заключены заново, для чего необходимо согласие всех участвующих в них государств. Поскольку по своей форме эти соглашения останутся двусторонними, любые изменения будут касаться только соответствующего двустороннего соглашения. В этом контексте иностранные инвесторы могут обойти содержащиеся в некоторых соглашениях ограничения сферы действия положений о защите инвестиций, сославшись на нормы режима наиболее благоприятствуемой нации либо выстроив свои инвестиции таким образом, чтобы они попадали в сферу охвата другого соглашения с более благоприятными условиями защиты инвестиций.

В целях преодоления проблем, связанных с таким "паллиативным подходом", в других предложениях ставится задача реформирования арбитражной системы, охватывающей все МИС. Предлагается изменить порядок функционирования арбитражных центров. Например, в рамках реформы Конвенции о МЦУИС договаривающимся сторонам может быть предложено предварительно утвердить несколько потенциальных судей из Группы судей арбитражных судов, предусмотренной в разделе 4 Конвенции, ограничив дискреционные полномочия, которыми в настоящий момент обладает Президент Всемирного банка<sup>54</sup>. В рамках более амбициозных предложений предусматривается

создание апелляционного органа либо замена специальных арбитражных судов международным инвестиционным судом, в котором судьи будут назначаться государствами на постоянной основе (Van Harten, 2008). Утверждается, что такие учреждения придадут международному инвестиционному праву большее единообразие: несмотря на то, что этим учреждениям по-прежнему придется заниматься толкованием сотен потенциально различающихся договоров, по крайней мере эти толкования будут более единообразными, чем толкования многочисленных специальных судов (UNCTAD, 2013b). Однако, хотя такие учреждения, вероятно, могут повысить степень единообразия международного инвестиционного права, они могут также развить это право в непредсказуемых и неподконтрольных для государств направлениях. Централизация может привести к созданию более единообразной, но не обязательно более справедливой системы.

---

...в то время как другие считают, что странам не следует даже присоединяться к таким соглашениям и необходимо рассмотреть возможность выхода из уже подписанных ими соглашений.

---

Реформа действующей системы не может ограничиться реформой процедур. Как отмечалось выше, одной из основных причин нынешних недостатков УСИГ является принцип приоритета вопросов процедуры над вопросами существа. В результате этого в руках ограниченного круга избираемых недемократическим

путем арбитражных судей, которые работают без какого-либо надзора, использования единообразного подхода и соблюдения прозрачности, сосредоточились функции по формированию норм международного инвестиционного права. Необходимо не просто улучшить процедуру урегулирования споров, а изменить всю логику этого процесса, т.е. поменять подход к вопросам существа, с тем чтобы обеспечить соблюдение конституционных основ и принципов, изложенных в подразделе а) выше. Необходимо также признать, что вопросы, связанные с деятельностью правительств и с пространством для маневра в политике той или иной страны, подпадают под действие публичного, а не частного права. Нормы публичного и частного права не только охватывают разные сферы права, но и серьезно отличаются по содержанию и подходу. Частное право действует в отношении

физических лиц, которые считаются равными перед законом, а в публичном праве важное значение имеют соображения общественного интереса, преследуемые публичными лицами. Вот почему проблемы, которые сами по себе могут казаться аналогичными или даже идентичными, решаются различным образом (de Laubadère and Devolvé, 1986). Иными словами, при толковании норм в публичном праве основное значение имеют соображения общественного интереса, а в частном праве – соображения интереса частного. Пересмотр юридических принципов должен обеспечить радикальные изменения подходов к урегулированию подобных споров; речь идет о том, что "частная модель вынесения судебного решения (т.е. арбитражного разбирательства) является неуместной для решения вопросов, связанных с публичным правом" (UNCTAD, 2013a: 116; см. также Van Harten, 2008).

Может ли многостороннее учреждение создать альтернативную систему на основе публичного права? Отвечая на этот вопрос, следует изучить ряд неурегулированных вопросов, в частности проблему однобокой логики, при которой истцами всегда являются инвесторы, а ответчиками – правительства. Если говорить шире, то необходимо решить, останется ли эта система механизмом урегулирования споров между государствами и частными инвесторами или же должен быть создан механизм урегулирования споров между государствами, подобный, например, механизму ВТО. Кроме того, страны могут предпочесть воспользоваться собственным толкованием публичного права, отражающим национальные ценности и ориентиры, вместо того чтобы присоединяться к единообразному своду норм, при определении которых их голос может не быть услышан. Этот аспект является одной из ключевых проблем и объясняет то, с какой неохотой большая часть развивающихся и некоторые развитые страны присоединяются к таким инициативам, как Многостороннее соглашение об инвестициях (МСИ), разработанное в рамках ОЭСР в 1995–1998 годах.

*с) Прекращение действия договоров и обращение к национальному праву*

Строго говоря, механизмы УСИГ не решают эту проблему, ради решения которой они были

созданы. Если судебная система той или иной страны не обеспечивает независимое правосудие и верховенство права (включая защиту частной собственности), то надлежащим решением должно быть исправление таких недостатков, а не предоставление ограниченной группе субъектов (т.е. иностранным инвесторам) возможности добиваться правосудия в других инстанциях. Это позволило бы устранить первопричину данной проблемы, не отказываясь при этом от важных элементов национального суверенитета и не нарушая принцип равенства перед законом в результате предоставления преимущества иностранным компаниям по отношению к национальным.

Очевидно, что совершенствование национальной правовой системы может стать сложным и длительным процессом, но опору на систему, основанную на ДИД и других НИС, нельзя считать альтернативой таким реформам, поскольку эта система имеет серьезные юридические недостатки, наносит ущерб национальному правовому суверенитету и может препятствовать реализации национальных задач политики. При необходимости следует уделять приоритетное внимание устранению пробелов во внутренней правовой системе, а не выделению дефицитных правовых и административных ресурсов для ведения переговоров по этим международным договорам и защиты государства в последующих судебных разбирательствах в системе УСИГ. Кроме того, даже если директивные органы считают приоритетной задачей привлечение ПИИ, какие-либо весомые доказательства того, что эти договоры значительно увеличивают эти инвестиции, отсутствуют (см. приложение к настоящей главе). И даже если подписание МИС может повысить привлекательность развивающихся стран для ТНК, это будет лишь дополнительной мотивацией к более фундаментальным причинам притока ПИИ, в частности к общему состоянию экономики принимающих стран (UNCTAD, 2009). Так, если сужение пространства для маневра в политике и финансовая нагрузка для правительств, сопряженные с этими соглашениями, негативно повлияют на экономический рост, это не только приведет к сокращению притока ПИИ, но и уменьшит их потенциальный вклад в ускорение роста и структурные преобразования. С точки зрения правительств принимающих стран необходимо

будет заплатить высокую цену, выражающуюся в потере пространства для маневра в политике и возможных штрафах, за то, чтобы получить хотя бы небольшую, а то и нулевую выгоду.

Исходя из этого, целесообразным было бы не подписывать подобные договоры, и такое решение уже приняли несколько развивающихся стран. Но что, если страна уже подписала такой договор? Альтернативным вариантом может быть пересмотр действующих договоров, но, как уже отмечалось, этот вариант связан с рядом сложностей. Прежде всего в этом случае не устраняется "первородный грех" МИС, который заключается в сужении пространства для маневра в политике из-за применения частного коммерческого права к вопросам публичного характера (и, к тому же, с соответствующими диспропорциями, поскольку истцом может быть только инвестор). Поэтому основной вопрос состоит не в том, чтобы просто добиться более "сбалансированных" МИС, а в том, чтобы перейти на публичное право, которое ставит общественные интересы выше частных. Некоторые страны выбрали другую стратегию: они прекращают действие своих инвестиционных договоров и/или выходят из Конвенции о МЦУИС. Так, например, Боливия, Боливарианская Республика Венесуэла и Эквадор вышли из Конвенции о МЦУИС; некоторые страны, в том числе Боливарианская Республика Венесуэла, Индонезия, Чешская Республика, Эквадор и Южная Африка, уже аннулировали соответствующие инвестиционные договоры или объявили о полномасштабном свертывании своих программ, связанных с такими договорами.

В основе этих действий лежит стремление вновь перевести взаимоотношения между инвесторами и государством исключительно в сферу охвата внутреннего права и национальных судов. Так, например, в Южной Африке предусмотренные инвестиционными соглашениями инструменты защиты планируется заменить нормами Закона о поощрении и защите инвестиций. В некоторых странах эти меры не всегда отменяют возможность арбитражного разбирательства в рамках других механизмов, помимо МЦУИС, и проблему применения иных правовых стандартов. В рамках Союза южноамериканских наций (Union de Naciones Suramericanas – UNASUR) Эквадор предложил создать механизм, где будут

применяться другие правовые стандарты<sup>55</sup>. Другие страны, включая Индонезию и Чешскую Республику, решили сохранить отдельные инструменты защиты инвестиций, предусмотренные в других международно-правовых соглашениях (например, в рамках соответственно АСЕАН и ЕС).

Расторжение инвестиционных договоров и/или выход из Конвенции о МЦУИС связаны с различными предварительными условиями и ограничениями (UNCTAD, 2010 и 2013a). Во-первых, для того чтобы такие действия были эффективными, принимающее государство должно расторгнуть все свои инвестиционные договоры; в противном случае, инвесторы смогут структурировать или реструктурировать свои инвестиции таким образом, чтобы они попали под защиту одного из действующих инвестиционных договоров. Во-вторых, расторжение инвестиционных договоров затрагивает новые инвестиции, но, как правило, не сразу прекращает действие инструментов защиты уже введенных инвестиций, поскольку в большинстве инвестиционных договоров имеются положения о переходном периоде или истечении срока действия, которые продлевают действие таких инструментов защиты на срок от 10 до 15 лет. Для того чтобы обойти содержащиеся в инвестиционных договорах положения об истечении срока действия, Чешская Республика выбрала несколько другой подход к расторжению инвестиционных договоров с согласия некоторых из ее договорных партнеров. На первом этапе ее партнеры согласились изменить положения об истечении срока действия и оговорить, что в дальнейшем они применяться не будут; на втором этапе партнеры приняли совместное решение о немедленном прекращении действия инвестиционного договора. И наконец, что касается выхода из Конвенции о МЦУИС, то в рамках большинства инвестиционных договоров принимающее государство соглашается с юрисдикцией различных арбитражных судов, в том числе с проведением арбитражных разбирательств в соответствии с регламентом ЮНСИТРАЛ, либо с юрисдикцией специальных арбитражных судов. Следовательно, сам по себе выход из Конвенции о МЦУИС не будет означать полного выхода из инвестиционного договора и из арбитражной системы урегулирования споров между инвесторами и государством, хотя и может ограничить



выбор инвестора, исключив из него учреждение, которое подверглось наибольшей критике с точки зрения прозрачности и справедливости<sup>56</sup>.

В любом случае, суверенное государство может выйти из инвестиционного договора независимо от согласия других сторон, и это немедленно отразится на всех новых ино-

странных инвестициях. Кроме того, перспектива прекращения действия договора может использоваться как инструмент в переговорном процессе для того, чтобы добиться изменения условий существующих договоров или полного пересмотра действующей системы и возвращения определенного пространства для маневра в политике.

---

## D. Резюме и выводы

---

Приток иностранного капитала в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой может стимулировать инвестиции, экономическую диверсификацию и рост либо порождать макроэкономическую нестабильность, внешние диспропорции и резкие скачки в кредитовании. Воздействие движения капитала в значительной степени зависит от его объема, структуры и способов использования. Правительства должны применять меры политики по управлению движением капитала в целях формирования подходящих макроэкономических условий для инвестиций и роста, воздействия на объем и виды ввозимого капитала и его продуктивного использования. Это относится также к ПИИ, так как их вклад в структурные изменения, совершенствование технологической базы, доступ к мировым рынкам, создание рабочих мест и рост производства в решающей мере обуславливается нормативными и политическими рамками принимающей страны. Вместе с тем различные торговые и инвестиционные соглашения могут сузить возможности правительств принимающих стран в деле регулирования движения капитала и ограничить их влияние на поведение инвесторов, направленное на то, чтобы ПИИ способствовали реализации их стратегии развития.

В настоящей главе был приведен анализ того, каким образом развивающиеся страны и

страны с переходной экономикой были затронуты глобальным финансовым циклом, основными движущими силами которого являются экономические условия и денежно-кредитная политика развитых стран. Связанное с этим движение капитала не всегда совпадает с потребностями развивающихся стран. Кроме того, из-за своего масштаба и волатильности оно может иметь разрушительные макроэкономические и финансовые последствия. Так, в принимающих странах международное движение капитала, как правило, формирует финансовый цикл. Приток капитала обычно ведет к увеличению объема кредитования национальных банков и удорожанию национальных активов и национальной валюты. Как правило, это, в свою очередь, приводит к росту финансовой уязвимости, поскольку увеличение объема задолженности и ухудшение состояния счета текущих операций в конечном итоге вызывает обращение этих потоков вспять и в некоторых случаях наступление финансового кризиса.

Исходя из макропруденциальных соображений и целей развития, правительствам необходимо достаточное пространство для маневра в политике, с тем чтобы управлять потоками иностранного капитала, влиять на их объем и структуру и направлять их на решение продуктивных задач. Чтобы создавать и поддерживать

внутренние макроэкономические и финансовые условия, способствующие росту и структурным преобразованиям, правительствам необходимо иметь надлежащие инструменты политики для управления потоками капитала, а также предотвращения и устранения последствий новых кризисов, которые они могут спровоцировать. Поэтому требуется превентивное использование мер управления капиталами, задействование их как обычного инструмента в арсенале директивных органов, а не как исключительного и временного механизма, который должен применяться только в критических ситуациях. Недавно ряд развивающихся стран ввели меры по управлению счетами операций с капиталом, которые, несмотря на некоторые недостатки, позволили снизить их финансовую уязвимость и повысить устойчивость после начала глобального финансового кризиса.

Реализация мер политики по управлению движением капитала связана с фактическими и юридическими ограничениями. Первые связаны с действиями финансовых субъектов, а вторые – с официальными обязательствами по проведению либерализации режима движения капитала. Что касается либерализации, то, несмотря на некоторые различия во мнениях, многосторонние правила Статей соглашения МВФ и ГАТС ВТО, по всей видимости, позволяют правительствам управлять своими счетами операций с капиталом, руководствуясь соображениями пруденциального регулирования, в том числе с использованием мер контроля за движением капитала. Вместе с тем некоторые новые двусторонние соглашения и/или многосторонние соглашения с ограниченным числом участников, которые были подписаны или разрабатываются в настоящее время, предусматривают более жесткие обязательства в отношении финансовой либерализации, которые могут значительно сузить соответствующее пространство для маневра в политике. Следовательно, правительствам, стремящимся поддержать макроэкономическую стабильность и вновь ввести регулирование своих финансовых систем, следует тщательно проанализировать риски, связанные с такими обязательствами.

В настоящей главе был также представлен анализ того, как содержащиеся в МИС правила могут ограничивать пространство для

маневра в государственной политике и как эти ограничения могут влиять на возможности правительств в области развития. Такие соглашения способны помочь директивным органам найти оптимальные методы привлечения ПИИ. Однако с течением времени восприятие таких соглашений менялось. Когда в 1990-х годах подписывалась большая часть МИС, считалось, что вероятное сужение пространства для маневра в политике, связанное с их подписанием, является не столь высокой ценой по сравнению с прогнозируемым увеличением притока ПИИ. Это восприятие стало меняться в начале 2000-х годов, когда возросла обеспокоенность по поводу того, что правила, касающиеся инвестиций, могут мешать реализации мер, направленных на увеличение вклада ПИИ в экономику. Это нашло отражение в резком увеличении числа исков от инвесторов в арбитражных судах в ответ на введение соответствующих правительственных мер, в результате чего в некоторых случаях государства понесли серьезные финансовые потери. Кроме того, после нескольких десятилетий действия МИС не получено веских эмпирических данных о том, что эти соглашения обеспечивают значимое увеличение притока ПИИ, что собственно и являлось основной причиной *их подписания*.

Наиболее противоречивым аспектом воздействия МИС на пространство для маневра в государственной политике, является механизм УСИГ, действующий через арбитражные суды, которые обеспечивают применение содержащихся в этих соглашениях общих правил. Поскольку зачастую эти правила сформулированы как расплывчатые и открытые для изменений стандарты, такие суды располагают большой свободой в определении их нормативного содержания. Вследствие этого арбитражные суды стали играть значительную роль как субъекты законотворчества в международном инвестиционном праве, взяв на себя функции, которые обычно являются прерогативой государства. Кроме того, отсутствие прозрачности и единообразия, которое во многих случаях характеризует работу этих специальных судов, а также их явный проинвесторский уклон породили сомнения в эффективности всего механизма урегулирования споров. В этой связи появился ряд касающихся УСИГ инициатив, направленных на восстановление пространства для маневра в национальной

политике в области развития. Эти инициативы включают в себя: i) поэтапные и "паллиативные" реформы, в том числе включение новых принципов разработки соглашений с учетом вопросов устойчивого развития и изменение условий каждого из двусторонних договоров по отдельности (UNCTAD, 2013b); ii) создание централизованного и постоянно действующего международного инвестиционного суда; и iii) выход из инвестиционных договоров и переход на национальное право.

Если причиной создания механизма УСИГ является преодоление недостатков национальных судебных систем, которые не могут обеспечить независимое правосудие или защиту частной собственности, то правильным было бы

исправить эти недостатки, а не предоставлять иностранным инвесторам возможность добиваться правосудия в других инстанциях. Основанные на МИС и специальных арбитражных судах правовые рамки международных инвестиций пока не смогли обеспечить юридически безупречную альтернативу национальным судам. Поскольку инвестиционные споры зачастую касаются вопросов государственной политики и публичного права, механизм урегулирования споров не может больше руководствоваться моделью, созданной для урегулирования споров между частными коммерческими субъектами. Вместо этого необходимо учитывать общественные интересы, которые могут быть затронуты в ходе арбитражных разбирательств по инвестиционным договорам. ■

## Примечания

- 1 К долгосрочным потокам капитала, задействованным во вложениях в основной капитал, могут относиться инвестиции в новые проекты и некоторые виды долгосрочного кредитования или портфельных инвестиций. Вместе с тем не все потоки ПИИ (например, слияния и приобретения) приводят к расширению производственных мощностей, и не все из них являются долгосрочными потоками капитала (например, внутреннее краткосрочное кредитование в рамках ТНК).
- 2 Предыдущий анализ связанных с этим вопросов см. *ДТР 2006*, главы IV и V.
- 3 В одном исследовании (Rey, 2013) подчеркивается взаимозависимость между оценками риска, кредитным плечом и глобальными потоками капитала, что подтверждается одновременным изменением этих показателей в принимающихся странах и регионах. Как отмечается в исследовании, "существует глобальный финансовый цикл потоков капитала, цен активов и роста объемов кредитования. Развитие этого цикла коррелируется с индексом VIX, который дает оценку уровня неопределенности и неприятия рисков на рынках". Далее отмечается, что "...одним из важных факторов глобального финансового цикла является денежно-кредитная политика в центральной стране, которая влияет на кредитное плечо глобальных банков, потоки кредитов и рост объемов кредитования в международной финансовой системе" (Rey, 2013: 17). Таким образом, объем трансграничного кредитования/заимствований определяется развитием событий в тех странах, где расположены крупные финансовые учреждения, направляющие такие кредитные ресурсы.
- 4 Операции "керри-трейд" относятся к потокам капиталов, направляемых с целью получения арбитражной прибыли на основе разницы в номинальных процентных ставках различных стран и в ожидании укрепления обменного курса в стране назначения (см. *ДТР 2011*, глава VI).
- 5 Так, в одном исследовании (Martínez and Santiso, 2003) рассматривается взаимодействие между политикой, доверием и уверенностью и демонстрируется, как во время президентских выборов в Бразилии 2002 года инвесторы с Уолл-стрит за считанные дни поменяли свое отношение к приемлемости уровня бразильских государственных долговых обязательств.
- 6 См. Grabel (2000), где детально рассматривается взаимосвязь между доверием к политике и

- выстраиванием доверия на динамично растущих рынках.
- 7 Наглядным примером этой точки зрения является мнение, высказанное Министром экономики Аргентины Доминго Кавальо в апреле 1995 года во время "текилового кризиса": "Трудно поспорить с тем, что приток капитала в начале 1990-х годов помог аргентинской экономике. Но я готов высказать спорную мысль о том, что отток капитала, который недавно имел место в Аргентине, также помог ей. Он помог потому, что, несмотря на впечатляющий прогресс в обеспечении прозрачности аргентинской экономики за последние несколько лет, некоторые политики по-прежнему не усвоили урок (т.е. необходимость бюджетной дисциплины). (...) Благодаря давлению, связанному с происходящим в последнее время оттоком капитала, было принято решение о проведении ряда важных реформ, которое исполнительная власть безуспешно пыталась утвердить в конгрессе в течение многих лет" (Cavallo, 1996: 47).
  - 8 См. исследование Gavin et al., 1995, содержащее ранний обзор опыта стран, связанного с притоком и оттоком капитала с начала 1990-х годов; см. исследование Акуйз, 2013, содержащее более поздний анализ. Роль мер политики укрепления доверия в контексте макроэкономических результатов разъясняется в исследовании Bresser-Pereira, 2001.
  - 9 За период с конца 2002 года по конец 2007 года международные резервы развивающихся стран увеличились с 1 350 млрд. долл. до 4 257 млрд. долл. (МВФ, база данных "Международная финансовая статистика").
  - 10 Развивающиеся страны также внедрили новые меры регулирования своих банковских систем, включая правила надзора и управление кредитованием. Например, в Аргентине реформа Устава Центрального банка, проведенная в 2012 году, наделила этот банк полномочиями по определению направлений банковского кредитования на различных основаниях.
  - 11 Директива 88/361/ЕЕС от 24 июня 1988 года, статья 63 Сводного варианта Договора о функционировании Европейского союза.
  - 12 Наиболее часто используемые оговорки применяются к ПИИ в банковском, энергетическом, телекоммуникационном и транспортном секторе, а также сфере телерадиовещания и в добывающих отраслях. ОЭСР на регулярной основе осуществляет обзор оговорок, с тем чтобы помочь членам в конечном итоге отменить их.
  - 13 ГАТС является соглашением, основанным на позитивном перечне (т.е. страны перечисляют свои обязательства, касающиеся либерализации конкретных секторов услуг и способов их поставки, но сохраняют автономию в отношении всех других секторов (см. также главу V, раздел В.1)). В нем выделяются четыре способа поставки услуг: способ 1 предполагает трансграничную торговлю, способ 2 – потребление за границей, способ 3 – коммерческое присутствие на территории другого члена (ПИИ), а способ 4 – присутствие поставщика услуг на территории другого члена.
  - 14 В частности, в 2009 и 2011 годах на совещании Комитета по торговле финансовыми услугами ВТО Республика Эквадор подчеркивала необходимость уточнения формулировок некоторых статей ГАТС и Приложения по финансовым услугам, касающихся макропруденциальных мер, и в частности управления движением капитала. Этот вопрос по-прежнему не урегулирован, но остается в повестке дня Комитета. Впоследствии на его совещании в марте 2013 года различные страны выступили с обзорами своих макропруденциальных систем, однако достичь консенсуса относительно совместимости их систем с соответствующими положениями ГАТС не удалось.
  - 15 Кроме того, в соответствии с положениями статьи XVI ("Доступ на рынок"), часть III, если член берет на себя обязательство о доступе на рынок в отношении поставки услуги с территории другого члена, он обязуется разрешить движение капитала, которое является "существенной частью" самой услуги либо "связано" с предоставлением этой услуги.
  - 16 На первый взгляд, второе предложение отменяет первое, т.е. невозможно регулировать какую-либо сферу, если это не соответствует принятым ранее обязательствам. Однако существует точка зрения, что, во-первых, формулировка "несмотря на какие-либо другие положения Соглашения..." предусматривает изъятие в отношении мер по соображениям предосторожности, т.е., даже если они не соответствуют общим или специфическим обязательствам члена, они все равно допустимы с юридической точки зрения. Во-вторых, перечень мер по соображениям предосторожности является лишь ориентировочным, учитывая наличие слова "включая". Следовательно, любые другие меры, принимаемые по соображениям предосторожности, могут быть приемлемыми. Более того, такие меры необязательно должны носить "пруденциальный" характер, а должны лишь приниматься "по соображениям предосторожности". В-третьих, что касается второго предложения, то существует мнение, что оно лишь вводит обязательство добросовестности при принятии "мер по соображениям предосторожности", подразумевая, что они не могут быть специально разработаны для того, чтобы уклоняться от имеющихся обязательств (см. Legoux, 2002; Von Bogodandy and Windsor, 2008).



- 17 Однако, как отмечалось выше, это признание нельзя назвать полным, в контексте противоречивой позиции МВФ в отношении таких мер политики.
- 18 См., например, Rey (2013), где утверждается, что в области международной макроэкономической политики страны сталкиваются не с "трилеммой", а с "дилеммой"; т.е. что "независимая денежно-кредитная политика возможна тогда и только тогда, когда счет операций с капиталом регулируется".
- 19 В Чили меры контроля за капиталом, введенные в начале 1990-х годов, позволили расширить пространство для маневра не только в сфере денежно-кредитной политики, но и в финансово-бюджетной сфере. Поскольку новое избранное правительство собиралось увеличить государственные расходы и социальные выплаты, оно стремилось контролировать совокупный спрос и инфляцию с помощью повышения процентных ставок, а единственным способом недопущения при этом чрезмерного притока капитала, который повлиял бы на денежно-кредитную политику, было введение мер контроля за капиталом в части притока ПИИ. В 1998 году в ответ на разразившийся в регионе кризис Малайзия ввела контроль за оттоком капитала (а не за его притоком, как это сделали другие страны в начале 1990-х годов) в целях его ограничения и восстановления контроля за макроэкономической политикой (Ariyoshi et al., 2000).
- 20 См., например, исследование Eichengreen and Rose (2014), где рассматриваются доводы в пользу введения этих мер контроля такими странами, как Бразилия, Индонезия, Таиланд и Республика Корея.
- 21 Хотя основное внимание уделялось ограничению притока капитала, в некоторых странах, таких как Перу, Республика Корея и Южная Африка, изменились также правила, предназначенные для стимулирования роста оттока капитала (IMF, 2011: 30–34).
- 22 См., например, IADB (2014), где, в частности, отмечается, что после глобального кризиса 2008 года фактическое состояние и структура бюджетов в Латинской Америке значительно ухудшились при одновременном увеличении коэффициентов государственного долга. Это свидетельствует о необходимости восстановления буферных резервов в данном регионе, чтобы страны получили достаточный бюджетный потенциал для реагирования на будущие кризисы.
- 23 В Бразилии Гарантийный служебный фонд (ГСФ) является фондом возмещения выходного пособия для трудящихся, сформированным за счет обязательных взносов работодателей, которые составляют до 8% от заработной платы и размещаются в качестве депозитов в государственном банке развития – Федеральной экономической кассе.
- 24 См. также: IDFC, 2014, размещено по адресу <http://www.idfc.org/Members/tskb.aspx> (по состоянию на 21 марта 2014 года).
- 25 В докладе UNCTAD (2003: 87) отмечается: "Привлечение ПИИ может быть недостаточным для того, чтобы принимающая страна полностью извлекла соответствующие экономические выгоды. Не всегда свобода рынка приводит к тому, что иностранные инвесторы в достаточном объеме передают новые технологии либо делают это эффективно и в той мере, в какой это необходимо принимающей стране. Но меры политики могут мотивировать инвесторов действовать таким образом, чтобы стимулировать развитие, укрепляя местный потенциал, используя местных поставщиков и повышая уровень профессиональной подготовки местных работников, технологических возможностей и инфраструктуры на местах". В рамках более недавнего анализа UNCTAD (2012: 102) среди "ключевых вызовов инвестиционной политики" отмечалась необходимость "увязки рамок инвестиционной политики с общей стратегией развития или стратегией промышленного развития с учетом особенностей национальной экономики и обеспечения согласованности с другими сферами политики, в том числе с задачами по развитию частного сектора и предпринимательства и программами стимулирования технологического прогресса, международной торговли и занятости. Инвестиционная политика "нового поколения" все чаще включает в себя конкретные задачи по обеспечению притока инвестиций в ключевые сферы для экономического или промышленного развития и для наращивания, сохранения и улучшения производственного потенциала и международной конкурентоспособности".
- 26 Резолюция 1803 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 1962 года о неотъемлемом суверенитете над естественными ресурсами, документ ООН A/RES/1803(XVII), 2.I.L.M. 223 (1963), представляет собой компромисс по данному вопросу, хотя в ней напрямую признается право собственности народов стран-производителей на естественные ресурсы.
- 27 Проект Конвенции ОЭСР о защите иностранной собственности и резолюция Совета ОЭСР о проекте Конвенции, 7 I.L.M. 117 (1968).
- 28 В ходе создания МЦУИС в середине 1960-х годов Генеральный юристконсульт Всемирного банка Арон Брочес отстаивал формулу "вопросы процедуры важнее вопросов существа". Чтобы преодолеть тупиковую ситуацию, сложившуюся

- на переговорах по поиску глобального консенсуса в отношении правил защиты собственности в эпоху деколонизации и холодной войны, он выступал за формирование системы урегулирования споров между инвесторами и государством, в рамках которой существенные правила могли бы разрабатываться по мере рассмотрения дел.
- 29 МЦУИС принял к рассмотрению три дела против Аргентины в рамках ДИД между Аргентиной и Италией.
- 30 В некоторых договорах содержатся частичные изъятия в отношении налоговых мер, согласно которым в том случае, если правительство страны базирования и правительство принимающей страны договариваются о том, что в течение определенного периода та или иная налоговая мера не является экспроприацией, инвестор не может обжаловать такую налоговую меру с помощью механизма УСИГ.
- 31 Так, в начале 2002 года Аргентина была вынуждена провести резкую девальвацию национальной валюты, в результате чего против этой страны было подано большое число исков. Аналогичная ситуация сложилась на Кипре, когда в 2012 году в отношении этой страны был направлен иск в связи с экспроприацией одного из банков, необходимой для предотвращения краха банковской системы, а другой иск был подан против Греции в связи с изменением условий по государственным облигациям.
- 32 См. соответственно: 1) CMS Gas Transmission Co v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/01/8, Award, 12 May 2005; LG&E Energy Corp, LG&E Capital Corp, LG&E International Inc v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/02/1, Decision on Liability, 3 October 2006; BG Group plc v. Republic of Argentina, UNCITRAL, Final Award, 24 December 2007; Continental Casualty Co v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/03/9, Award, 5 September 2008; National Grid plc v. Argentine Republic, UNCITRAL, Award, 3 November 2008; 2) Aguas del Tunari SA v. Republic of Bolivia ICSID Case No. ARB/02/3, Decision on Respondent's Objections to Jurisdiction, 21 October 2005; Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona SA, and Vivendi Universal SA v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/03/19 and AWG Group v. Argentine Republic, Decision on Liability, 30 July 2010; Biwater Gauff (Tanzania) Ltd v. United Republic of Tanzania, ICSID Case No. ARB/05/22, Award, 24 July 2008; 3) Piero Foresti, Ida Laura de Carli and ors v. Republic of South Africa, ICSID Case No. ARB(AF)/07/1, Award, 4 August 2010; 4) Methanex Corp v. US, UNCITRAL/NAFTA, Final Award of the Tribunal on Jurisdiction and Merits, 3 August 2005; Chemtura Corp (formely Crompton Corp) v. Canada, UNCITRAL/NAFTA, Award, 2 August 2010; 5) Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG & Co KG v. Federal Republic of Germany, ICSID Case No. ARB/09/6, Request for Arbitration, 30 March 2009; Metalclad Corporation v. The United Mexican States, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1 (NAFTA), Award, 30 August 2000; SD Myers, Inc v. Canada, UNCITRAL (NAFTA), Partial Award, 13 November 2000; 6) FTR Holding SA, Philip Morris Products S.A. and Abal Hermanos SA v. Oriental Republic of Uruguay, ICSID Case No. ARB/10/7, Notice of Arbitration, 19 February 2010 (pending); Philip Morris Asia Limited v. Australia, UNCITRAL, Notice of Arbitration, 21 November 2011 (pending); and 7) Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany, ICSID Case No. ARB/12/12, registered 31 May 2012 (решение ожидается).
- 33 На практике при урегулировании многих инвестиционных споров используются те же правила урегулирования споров, которые применяют в арбитражных процессах между частными компаниями, включая правила Арбитражного института Торговой палаты Стокгольма, либо в некоторых случаях правила Международной торговой палаты, либо нормы, разработанные на основе таких правил, как, например, Арбитражный регламент ЮНСИТРАЛ.
- 34 В последнее время происходят определенные позитивные изменения, связанные с повышением прозрачности, в том числе в рамках НАФТА и других более поздних инвестиционных договоров, в пересмотренном в 2006 году Арбитражном регламенте МЦУИС, а также в принятых в 2014 году новых Правилах ЮНСИТРАЛ о прозрачности в контексте арбитражных разбирательств между инвесторами и государствами на основе международных договоров.
- 35 Так, арбитражное разбирательство, касающееся поэтапного свертывания атомной энергетики в Германии, по-прежнему носит конфиденциальный характер; известны только регистрационные данные этого дела и некоторые процедурные детали, которые размещены на веб-сайте МЦУИС.
- 36 В исследовании Van Harten (2012) изучается частота вынесения расширительных и ограничительных толкований норм в рамках тех вопросов, по которым соответствующие положения инвестиционного договора являются нечеткими или отсутствуют в принципе. Решение вопроса на основе расширительного толкования, как правило, принимается в интересах истца и позволяет увеличивать число исковых заявлений, принимаемых к рассмотрению. В результате исследования были обнаружены

- "предварительные доказательства систематической предвзятости", связанной с расширительным толкованием договоров и принятием решений по четырем вопросам: понятие (расширительное или ограничительное) инвестиций, приемлемость исков, представленных миноритарными акционерами, приемлемость исков корпораций в том случае, когда права собственности на инвестиционный проект принадлежат цепочке компаний, начиная от принимающей страны и заканчивая страной происхождения инвестиций и проходящей через третью страну; и приемлемость параллельных исков. Уровень предвзятости был еще выше в том случае, когда истец был представителем экспортирующих капитал стран Запада.
- 37 Так, например, подача жалобы по факту нарушения прав человека как в один из региональных правозащитных судов, так и в комитеты в рамках универсального режима возможна только после исчерпания внутренних средств правовой защиты; в рамках международного природоохранного права индивидуальный доступ еще более ограничен. Это ведет к непропорционально широкому применению международных норм защиты инвестиций в ущерб другим международным правовым режимам.
- 38 Это дело было связано с инвестициями в телекоммуникационном секторе Чешской Республики. Один из исков был подан самим инвестором, а другой – его акционерами. Несмотря на то, что соответствующие ДИД были практически идентичны, один из судов признал государство-ответчик виновным и назначил штраф в 270 млн. долл., а другой суд не признал наличия правонарушения, требующего компенсации. Ср. *CME Czech Republic B.V. v. The Czech Republic*, UNCITRAL, Partial Award, 13. 13 Sept. 2001, Final Award, 14 March 2003, и *Ronald S. Lauder v. The Czech Republic*, UNCITRAL, Final Award, 3 Sept. 2001.
- 39 См., например, *Azurix Corp. V. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/01/12, Award, 14 July 2006, para. 391.
- 40 *AES Corp. V. Argentina*, ICSID Case No. Arb/02/17, Decision on Jurisdiction, 26 April 2005, para. 31. Аналогичный подход используется в *Gas Natural v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/03/10, Decision on Jurisdiction, 17 July 2005, para. 36. См. также, *Romak S.A. v. Republic of Uzbekistan*, UNCITRAL, PCA Case No. AA280, Award, 26 November 2009, para. 170; *Chevron Corp. and Texaco Petroleum Co. V. Republic of Ecuador*, UNCITRAL, PCA Case No. 34877, Partial Award on the Merits, 30 March 2010, para. 164.
- 41 О различных способах использования прецедентов в международном праве см. Jacob, 2011.
- 42 В UNCTAD (2014) приводится ряд судебных решений 2013 года в качестве примеров противоречащих друг другу толкований.
- 43 См. *CMS Gas Transmission Company v. the Republic of Argentina*, ICSID Case No ARB/01/8, Decision of the ad hoc Committee on the application of the annulment, 25 September 2007.
- 44 См. UNCTAD (2009), Annex: A summary of econometric studies on the impact of BITs on FDI.
- 45 На сегодняшний день самый большой штраф был наложен на Эквадор, который должен выплатить 1,8 млрд. долл. из-за того, что разорвал контракт с нефтяной компанией, не выполнившей его условия. См. *Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company v. The Republic of Ecuador* (ICSID Case No. ARB/06/11), Award 5 October 2012.
- 46 См. статью 1(2) и статью 2(7) Устава Организации Объединенных Наций (положения, касающиеся невмешательства в вопросы внутренней компетенции).
- 47 Устав ООН, статья 2(1).
- 48 Устав ООН, преамбула, пункт 2, статья 55(с).
- 49 Устав ООН, преамбула, пункт 3 ("социальный прогресс"), статья 55 и далее.
- 50 В целях содействия разработке инвестиционных договоров с более глубокой проработкой вопросов развития, восстановлением баланса между правами и обязательствами государств и инвесторов и с учетом системной сложности режима МИС, в документе ЮНКТАД (UNCTAD, 2012) представлен подробный перечень альтернативных типовых положений по всем вопросам, которые обычно включаются в инвестиционный договор, начиная с определений инвестиций и инвестора и заканчивая существенными нормами, включая косвенную экспроприацию и гарантию справедливого и равноправного режима, а также положения, касающиеся урегулирования споров между инвесторами и государством.
- 51 Например, в Соглашении о свободной торговле между Перу и Республикой Корея, вступившем в силу 1 августа 2011 года, указано (в приложении 9d): "Стороны признают, что покупка долговых обязательств, выпущенных одной из Сторон, сопряжена с коммерческим риском. В целях определенности оспаривающему инвестору, выступающему с иском по факту дефолта или невыплаты по долговым обязательствам, выпущенным одной из Сторон, не присуждается какой-либо выплаты, если только оспаривающий инвестор не докажет, что такой дефолт или невыплата равнозначны некомпенсируемой экспроприации [...] или являются нарушением любого другого обязательства, предусмотренного в настоящей главе". И "запрещается подача или дальнейшее арбитражное рассмотрение иска

- в отношении того, что реструктуризация долговых обязательств, выпущенных одной из Сторон, нарушает то или иное обязательство, предусмотренное в настоящей главе, если такая реструктуризация была оговорена в момент подачи иска либо стала оговорена в результате подачи иска, за исключением иска в отношении того, что такая реструктуризация нарушает статьи 9.3 или 9.4 [т.е. национальный режим или режим НБН].
- 52 В статье 37.2 b) указывается: "В том случае, если стороны не приходят к согласию относительно числа арбитражных судей и метода их назначения, Суд должен состоять из трех судей, по одному судьей от каждой из сторон, а третий судья, исполняющий обязанности председателя Суда, назначается по соглашению сторон". В статье 38 указывается: "Если Суд не был сформирован в течение 90 дней после того, как уведомление о регистрации запроса было направлено Генеральным секретарем в соответствии с пунктом 3 статьи 36, либо по истечении любого другого периода, оговоренного сторонами, Председатель по просьбе одной из сторон и после проведения исчерпывающих консультаций с обеими сторонами назначает судью или судей на незаполненные должности". В статье 5 указывается, что "Президент Банка назначается *ex officio* Председателем Административного совета (далее – Председатель)". В ходе реформирования Конвенции о МЦУИС договаривающимся сторонам может быть предложено предварительно утвердить ряд возможных арбитражных судей из Группы арбитров, предусмотренной в разделе 4 Конвенции.
- 53 См. веб-сайт <http://www.citizen.org/documents/RDCvs-Guatemala-Memo.pdf>. Различные попытки сужения принципа СРР были проигнорированы судами по УСИГ, в результате чего некоторые эксперты по инвестиционному праву начинают сходить в мнении, что какая-либо четкая формулировка СРР невозможна.
- 54 См. статьи 5, 13.2, 14.2 и 38 Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств, размещено по адресу [https://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR\\_English-final.pdf](https://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf).
- 55 Основным различием между арбитражной системой МЦУИС и альтернативными вариантами является то, что национальные суды имеют более широкие полномочия по надзору за арбитражными процессами вне системы МЦУИС и обеспечению выполнения постановлений вне системы МЦУИС в соответствии с Нью-Йоркской конвенцией о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений, в которой, среди прочего, содержится изъятие в отношении вопросов государственной политики в процессе признания и правоприменения.
- 56 Кроме того, в статье 72 Конвенции указывается, что выход из Конвенции "не затрагивает закрепленные в Конвенции права и обязательства данного государства или любого из его внутренних образований и органов или любого гражданина этого государства, связанные с признанием юрисдикции Центра, которое было дано одним из этих субъектов до того, как вышеуказанное уведомление было получено депозитарием". Каким образом толковать это положение и охватывает ли оно лишь последствия арбитражных разбирательств, которые были инициированы иностранными инвесторами до денонсации Конвенции, и гарантирует ли оно продолжение действия всех решений о признании правомочности арбитража МЦУИС, содержащихся во всех предыдущих инвестиционных договорах, является крайне спорным и до сих пор не решенным вопросом.



---

## Справочная литература

---

- Aizenman J (2005). Financial liberalization in Latin America in the 1990s: A reassessment. NBER Working Paper No. 11145, February.
- Akyüz Y (2012). The boom in capital flows to developing countries: Will it go bust again? *Ekonomi-tek*, 1: 63–96.
- Akyüz Y (2013). Waving or drowning: Developing countries after the financial crisis. Research Paper 48, South Centre, Geneva.
- Alemu G (2014). Financial regulation and inclusive growth in Ethiopia. Paper prepared under the UK DFID-ESRC project, Financial Regulation in Low-Income Countries: Balancing Inclusive Growth with Financial Stability. Addis Ababa, Addis Ababa University.
- Ariyoshi A, Habermeier K, Laurens B, Ötoker-Robe I, Canales-Kriljenko J and Kirilenko A (2000). Capital controls: Country experiences with their use and liberalization. IMF Occasional Paper No 190, IMF, Washington, DC.
- Bhagwati J (1998). The capital myth: The difference between trade in widgets and dollars. *Foreign Affairs*, May/June: 7–12.
- Bresser-Pereira LC (2001). Incompetência e confidence building por trás de 20 anos de quase estagnação da América Latina. *Revista de Economia Política*, 21(1): 141–166.
- Bruno V and Shin HS (2013). Capital flows, cross-border banking and global liquidity. Griswold Center for Economic Policy Studies. Working paper No. 237a, June.
- Cavallo D (1996). Commentary to Gavin M, Hausmann R and Leiderman L, The macroeconomics of capital flows to Latin America: experience and policy issues In: Hausmann R and Rojas-Suarez, eds. *Volatile Capital Flows. Taming their impact on Latin America*. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- Chandrasekhar CP (2014). National development banks in a comparative perspective. New Delhi, Jawaharlal Nehru University.
- de Laubadère A and Delvolvé P (1986). *Droit Public Économique*, Paris, Dalloz.
- Diaz-Alejandro C (1985). Good-bye financial repression, hello financial crash. *Journal of Development Economics*, 19: 1–24. North-Holland.
- Eberhart P, Olivet C, Amos T and Buxton N (2012). Profiting from injustice. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom. Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, Brussels and Amsterdam, November; available at: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profitfrominjustice.pdf>.
- Eichengreen B (1994). International Monetary Arrangements for the 21<sup>st</sup> Century. Washington, DC, Brookings Institution.
- Eichengreen B and Rose AK (2014). Capital controls in the 21<sup>st</sup> century. VOX; available at: <http://www.voxeu.org/article/capital-controls-21st-century>.
- Epstein G, Grabel I and Jomo KS (2004). Capital Management Techniques in Developing Countries: An Assessment of Experiences from the 1990s and Lessons for the Future. G-24 Discussion Paper Series No. 27, March.
- Esen O and Binatli AO (2013). The Minsky Perspective on Macroprudential Policy, PERI Working Paper Series, No. 308, University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Fama E (1980). Banking in the theory of finance. *Journal of Monetary Economics*, 6: 39–57.
- Franck S (2005). The legitimacy crisis in investment treaty arbitration: Privatizing public international law through inconsistent decisions, 73 *Fordham Law Review*, 1521.
- Galati G and Moessner R (2011). Macroprudential policy – a literature review. BIS Working Papers No. 337, Bank for International Settlements, Basel.
- Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA (2012). Capital account regulations for stability and development: A new approach. In: Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA, eds. *Regulating Global Capital Flows*

- for Long-Run Development. Pardee Center Task Force Report, Boston University, Boston, MA.
- Gavin M, Hausmann R and Leiderman L (1995). The macroeconomics of capital flows to Latin America: Experience and policy issues. Revised version of a background paper prepared for a seminar on International Capital Flows: Prospects and Policy Issues at the Annual Meetings of the Inter-American Development Bank in Jerusalem, 3 April.
- Grabel I (2000). The political economy of 'policy credibility': The new-classical macroeconomics and the remaking of emerging economies. *Cambridge Journal of Economics*, 24(1): 1–19.
- Haldane AG (2011). The big fish, small pond problem. Speech delivered at the Annual Conference of the Institute for New Economic Thinking, Bretton Woods, New Hampshire, 9 April 2011.
- Hallward-Driemeier M (2003). Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit...and they could bite. World Bank Development Research Group (DECRG), July.
- IADB (2014). *Global Recovery and Monetary Normalization: Escaping a Chronicle Foretold?* Latin American and Caribbean Macroeconomic Report, 2014. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- IEO (2007a). The IMF and aid to sub-Saharan Africa. Washington, DC, Independent Evaluation Office, IMF.
- IEO (2007b). Structural conditionality in IMF-supported programs. Washington, DC, Independent Evaluation Office, IMF.
- IMF (2010). *Fiscal Monitor*. Washington, DC, May.
- IMF (2011). Recent experiences in managing capital inflows – Cross-cutting themes and possible policy framework. Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department. Washington, DC, February.
- IMF (2012). The liberalization and management of capital flows: An institutional view. Washington, DC, November.
- IMF (2013). Key aspects of macroprudential policy. Background paper, June.
- Jacob M (2011). Precedents: Lawmaking through international adjudication. 12 *German Law Journal*: 1005–1032.
- Kingsbury B and Schill S (2009). Investor-State arbitration as governance: Fair and equitable treatment, proportionality, and the emerging global administrative law. In: Van den Berg AJ, ed. *50 Years of the New York Convention*, ICCA Congress Series, 14: 5–68. London, Kluwer Law International.
- Krugman P (1998). The confidence game: How Washington worsened Asia's crash; available at: [www.pkarchive.org/crises/krugman1.html](http://www.pkarchive.org/crises/krugman1.html).
- Leroux E (2002). Trade in financial services under the World Trade Organization. *Journal of World Trade*, 36(3): 413–442.
- Luna-Martinez J and Vicente CL (2012). Global survey of development banks. Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC.
- Martinez J and Santiso J (2003). Financial markets and politics: The confidence game in Latin American emerging economies. *International Political Science Review*, 24(3): 263–395.
- Massad C (1998). The liberalisation of the capital account: Chile in the 1990s. In: Fischer S, ed. *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility? Essays in International Finance*, No. 207: 34–46. Princeton, NJ, Princeton University.
- Moreno R (2011). Policymaking from a “macroprudential” perspective in emerging market economies. BIS WP No.336, Bank for International Settlements, Basel.
- Obstfeld M and Rogoff K (1995). The mirage of fixed exchange rates. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 73–96.
- Ocampo JA (2012). The case for and experience with capital account regulations. In: Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA, eds. *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*. Pardee Center Task Force Report, Boston University, Boston, MA.
- OECD (2013). OECD Code of liberalization of capital movements; available at: [http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/CapitalMovements\\_WebEnglish.pdf](http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/CapitalMovements_WebEnglish.pdf).
- Prasad E, Rajan R and Subramanian A (2007). Foreign capital and economic growth. *Brookings Papers on Economic Activity*, (1): 153–209.
- Prasad E, Rogoff K, Shang-Jin W and Kose MA (2003). The effects of financial globalization on developing countries: Some empirical evidence. IMF Occasional Paper 220, Washington, DC.
- Prates D (1998). Investimentos de portfolio no mercado financeiro domestico. *Abertura Externa e Sistema Financeiro*. Final report, chapter 1, São Paulo, Fundacion para el Desarrollo.
- Rey H (2013). The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence. London, London Business School, CEPR.
- Schill S (2011). Enhancing International Investment Law's Legitimacy: Conceptual and methodological foundations of a new public law approach. *Virginia Journal of International Law*, 52 (1): 57–102.
- Schill S (2014). International investment law as international development law. *Yearbook on International Investment Law and Policy*. New York, NY, Oxford University Press.
- Sornarajah M (2008). A coming crisis: Expansionary trends in investment treaty arbitration. In: Sauvant K, ed. *Appeals Mechanism in International Investment Disputes*. New York, NY, Oxford University Press: 39–80.
- Stiglitz J (2004). Capital-market liberalization, globalization and the IMF. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(1): 57–71.
- Tarullo DK (2013). Macroprudential Regulation. Speech at the Yale Law School Conference on Challenges in Global Financial Services, New Haven, CT, September.
- Tucker T and Ghosh J (2011). WTO conflict with financial re-regulation. *Economic and Political Weekly*, XLVI(51): 75–79.

- Turner P (2014). The global long-term interest rate, financial risks and policy choices in EMEs. BIS Working Papers No 441, Bank for International Settlements, Basel.
- UNCTAD (2003). *World Investment Report 2003 – FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). The role of international trade agreements in attracting foreign direct investment to developing countries. UNCTAD Series in International Investment Policies for Development, Geneva.
- UNCTAD (2010). Denunciation of the ICSID Convention and BITs: Impact on investor-State claims. IIA Issues Note No. 2. Geneva, December.
- UNCTAD (2011). Sovereign debt restructuring and international investment agreements. IIA Issues Note No. 2. Geneva, July.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012 – Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013a). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.5, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013b). Reform of investor-State dispute settlement: in search of a roadmap. IIA Issue Note No. 2. Geneva, June.
- UNCTAD (2014). The recent turmoil in emerging economies. Policy Brief No. 29, Geneva, March.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- Van Harten G (2007). *Investment Treaty Arbitration and Public Law*. New York, NY, Oxford University Press.
- Van Harten G (2008). *A Case for an International Investment Court*. Inaugural Conference of the Society for International Economic Law, 16 July; available at: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1153424](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153424).
- Van Harten G (2012). Arbitrator behaviour in asymmetrical adjudication: An empirical study of investment treaty arbitration. *Osgoode Hall Law Journal* 501(1): 211–268; available at: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol50/iss1/6/>.
- Van Harten G et al. (2010). Public statement on the international investment regime, 31 August; available at: [http://www.osgoode.yorku.ca/public\\_statement](http://www.osgoode.yorku.ca/public_statement).
- Von Bogdandy A and Windsor J (2008). Annex on financial services. In: Wolfrum R, Stoll P-T and Feinäugle C, eds. *Max Plank Commentaries on World Trade Law, Vol. VI: WTO – Trade in Services*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers: 640–666.
- Wallach L (2012). ‘Fair and equitable treatment’ and investor’s reasonable expectations: Rulings in the US FTAs & BITs demonstrate FET definition must be narrowed. Washington DC, Public Citizen, 5 September.





## ОБЕСПЕЧИВАЮТ ЛИ ДВУСТОРОННИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ДОГОВОРЫ ПРИТОК ПИИ В РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ?

В настоящем приложении приводятся эконометрические расчеты для проверки гипотезы о том, что двусторонние инвестиционные договоры (ДИД) способствовали двусторонним потокам прямых иностранных инвестиций (ПИИ) из развитых в развивающиеся страны в период с 1985 по 2012 год.

---

### Параметры модели и источники данных

---

Приведенные ниже расчеты основаны на стандартной гравитационной модели панельных данных, которая предсказывает, что потоки ПИИ из стран происхождения в страны назначения находятся в прямой зависимости от размера рынка этих стран и в обратной зависимости от географического расстояния между ними:

- Зависимой переменной являются ПИИ, измеряемые как чистый двусторонний отток ПИИ из развитых (страны происхождения) в развивающиеся (страны назначения) страны в миллионах долларов. Основным источником данных о двустороннем оттоке ПИИ является *База данных ОЭСР по международным прямым инвестициям*. Ряды данных были дополнены данными, предоставленными Бюро экономического анализа Соединенных Штатов и взятыми из баз данных ЮНКТАД.
- Размер рынка измеряется как объем реального ВВП в странах происхождения и странах назначения, выраженный в постоянных долларах по курсу 2005 года, с использованием базы данных Организации Объединенных Наций "Основные агрегированные показатели системы национальных счетов", а также национальных источников. Для обоих показателей ВВП прогнозируется положительное значение коэффициентов. Чем больше размер страны происхождения, тем больше ПИИ должно поступать из этой страны; и чем больше размер страны назначения, тем выше потенциальный спрос на продукцию производства иностранных инвесторов.
- Географическое расстояние между столицами стран происхождения и стран назначения было получено из базы данных "СЕРП

GeoDist database" (Mayer and Zignago, 2011). Оно используется как эрзац-переменная транзакционных и транспортных затрат, а также институциональных и культурных различий между двумя странами. Знак коэффициента отражает основной тип ПИИ. Положительный знак означает, что экспорт и ПИИ взаимозаменяемы, так как предприятия будут обслуживать своих клиентов путем инвестиций в страну назначения вместо экспорта из страны происхождения. Отрицательный знак означает взаимодополняемость между ПИИ и двусторонней торговлей, что происходит, как правило, в случае инвестиций в рамках международной производственной сети, которая охватывает страну происхождения и страну назначения.

В расчеты был включен ряд не изменяющихся во времени фиктивных переменных из базы данных "СЕРП GeoDist". Они отражают географические, культурные и исторические сходства страновых пар, которые способствуют более близким экономическим связям или снижению транзакционных издержек. Соответствующие фиктивные переменные равны 1 в том случае, если обе страны имеют общую сухопутную границу, язык или колониальное прошлое. Прогнозируемый коэффициент этих переменных имеет положительное значение.

Для завершения оцениваемого уравнения в стандартную гравитационную модель были внесены изменения посредством включения переменных, связанных с ДИД и другими определяющими факторами ПИИ:

- Соответствующая фиктивная переменная равняется 1 в том случае, если по данным ЮНКТАД страновая пара подписала ДИД. Так как предполагается, что ДИД снижают инвестиционные риски, их можно рассматривать как дополнительный стимул для инвесторов; следовательно, прогнозируемое значение должно быть положительным. В расчетах были использованы три альтернативные переменные, отражающие ДИД: две фиктивные переменные (подписание ДИД и вступление в силу ДИД) и одна переменная, соответствующая числу лет, прошедших с момента подписания ДИД.
- Уровень профессиональных навыков измеряется с помощью определения среднего числа лет среднего образования среди взрослого населения (старше 25 лет) в странах назначения. Данные были получены из Barro and Lee (2010), где приводятся сведения об образовательном уровне за период с 1950 по 2010 год с пятилетними интервалами. Годовые данные были получены посредством линейной интерполяции. Для данного коэффициента прогнозируется положительное значение.
- Разница в среднем числе лет школьного образования используется в качестве фиктивной переменной абсолютной разницы в уровнях профессиональных навыков между страной происхождения и страной назначения<sup>1</sup>. Если мотивом для ПИИ является получение доступа на рынок, то прогнозируется отрицательное значение этой переменной, так как "абсолютные различия в уровнях профессиональных навыков приводят к снижению объема продаж филиалов" (см. Blonigen et al., 2002); однако если мотивом для ПИИ является более низкий уровень затрат на заработную плату в стране назначения, эта переменная должна иметь положительное значение.
- Открытость измеряется как коэффициент отношения импорта к ВВП. Данные были получены из баз данных ЮНКТАД и национальных источников. Прогнозируется положительное значение этой переменной, так как ее можно толковать как оценку общей открытости.
- Региональные торговые соглашения (РТС) принимаются за фиктивную переменную, равную единице, если обе страны подписали двустороннее соглашение о свободной торговле или региональное торговое соглашение. Данные были получены из базы данных, приведенной в исследовании de Sousa (2012). Прогнозируется положительное значение этой переменной, поскольку РТС снижают торговые барьеры и облегчают движение промежуточной и готовой продукции между компаниями в странах происхождения и иностранными

филиалами в стране назначения. Кроме того, в некоторых РТС содержатся и другие условия, в том числе положения, касающиеся инвестиций, которые облегчают движение финансовых средств и потоки капитала. Поскольку в некоторых РТС содержатся

положения, касающиеся ПИИ, РТС были исключены из оцениваемых уравнений, с тем чтобы проанализировать исключительно воздействие ДИД. В этих условиях коэффициент переменных, связанных с ДИД, может быть завышен.

## Методы и результаты расчетов

Для анализа воздействия ДИД на приток ПИИ в развивающиеся страны был использован крупный массив панельных данных по двусторонним потокам ПИИ в 119 развивающихся странах из 27 развитых стран за период с 1985 по 2012 год. Модифицированное гравитационное уравнение было рассчитано с использованием двух методов оценки: метода наименьших квадратов (OLS) и пуассоновской модели псевдо-максимального правдоподобия (PPML). Все изменяющиеся во времени объясняющие переменные были рассчитаны с лагом в один период в целях минимизации проблем, связанных с эндогенностью.

### Метод наименьших квадратов (OLS)

- Учитывая мультипликативную форму гравитационного уравнения, обычно применяется метод, при котором используются натуральные логарифмы зависимых и объясняющих переменных (за исключением фиктивных переменных), и к получившемуся логарифмически линейному уравнению применяется метод наименьших квадратов<sup>2</sup>.
- Для контроля за отклонением, связанным с пропущенными переменными, факторы постоянного воздействия в стране происхождения и стране назначения включены в качестве фиктивных переменных, которые отражают все изменяющиеся во времени характеристики стран происхождения и

стран назначения<sup>3</sup>. Кроме того, в модели учитываются фиксированные во времени воздействия, отражающие возможные шок-события, которые влияют на все страны.

- В столбцах 1–5 таблицы 6.A.1 приведены результаты расчетов с помощью метода OLS, а также соответствующие показатели стандартных погрешностей и трех типов факторов постоянного воздействия (год, страна происхождения и страна назначения). В целом эта модель объясняет около 50% изменения двусторонних потоков ПИИ. Результаты показывают, что, за исключением открытости и общей границы, все коэффициенты являются статистически значимыми. В частности, значительное воздействие оказывает параметр "географическое расстояние": отрицательное значение этого коэффициента указывает либо на связь ПИИ с двусторонней торговлей, либо на высокие операционные издержки, обусловленные географическим расстоянием, а также культурными и институциональными различиями. Коэффициент "уровень профессиональных навыков" в странах назначения имеет положительное значение, указывая на то, что роль внутренних рынков важнее. Все остальные переменные имеют знак, соответствующий изначальной гипотезе. В данной модели коэффициенты ДИД являются статистически значимыми и имеют положительное значение. Вместе с тем доля ПИИ, которую можно было бы

связать с влиянием ДИД, является крайне низкой, что отражается в незначительном изменении показателя R-квадрат при включении переменной, характеризующей ДИД.

### **Пуассоновская модель псевдомаксимального правдоподобия (PPML)**

- В исследовании Silva and Tenreyro (2006) было показано, что из-за неравенства Йенсена<sup>4</sup> использование линейно-логарифмических гравитационных моделей для метода OLS может приводить к отклонениям в оценках<sup>5</sup> и приводить к неверным выводам. Они предложили оценивать коэффициенты в рамках гравитационного уравнения в его мультипликативной форме и использовать пуассоновский метод оценки псевдомаксимального правдоподобия (PPML). PPML представляет собой последовательную модель с точки зрения наличия гетероскедастичности и дает возможность решить проблему нулевых значений (в отличие от логарифмических расчетов).
- В столбцах 6–10 приведены результаты, полученные при расчетах с помощью метода PPML, а также соответствующие показатели стандартной погрешности и трех факторов постоянного воздействия. Коэффициент разницы в уровнях навыков является статистически значимым, а его положительное значение свидетельствует о том, что фактором привлечения ПИИ является более низкий уровень оплаты труда в стране назначения. Показатели размера рынка, уровня профессиональных навыков, открытости и РТС являются статистически значимыми и имеют прогнозируемый знак, в то время как коэффициент переменных, связанных с ДИД, не является статистически значимым. Коэффициенты четырех переменных, не изменяющихся во времени, – географического расстояния, общей границы, общего языка и колониального прошлого – являются статистически значимыми.
- В исследовании Ruiz and Vilarrubia (2007) утверждается, что, поскольку культурные и исторические факторы трудно поддаются измерению, расчеты по гравитационным моделям должны производиться с использованием факторов постоянного воздействия по времени и страновым парам<sup>6</sup>. В столбцах 11–15 приведены результаты расчетов по методу PPML, где показатели года и страновой пары рассматриваются в качестве факторов постоянного воздействия. За исключением переменных, связанных с ДИД, все изменяющиеся во времени коэффициенты являются статистически значимыми. Значения коэффициентов, как правило, выше, чем соответствующие значения, полученные в рамках модели PPML, где в качестве постоянных факторов воздействия включены год, страна происхождения и страна назначения.
- При сравнении этих результатов с результатами расчетов по методу OLS оценочные показатели по OLS, как правило, гораздо выше, чем оценки по PPML. Это свидетельствует о том, что результаты являются крайне чувствительными к параметрам модели. В этой связи результаты предыдущих исследований с использованием метода OLS следует толковать с осторожностью.
- Для проверки устойчивости модели к отклонениям гравитационные уравнения были также выведены с использованием альтернативных определений таких переменных, как открытость (общий объем торговли к ВВП), разница в профессиональных навыках (абсолютное значение, положительные и отрицательные значения) и ДИД (число лет после ратификации ДИД). Кроме того, был проведен расчет нескольких вариантов с модифицированными переменными ПИИ<sup>7</sup>. В рамках всех этих расчетов оценки коэффициента ДИД по методу PPML по-прежнему оставались статистически незначимыми.



Таблица 6.А.1

## РЕЗУЛЬТАТЫ РЕГРЕССИОННОЙ МОДЕЛИ, 1985–2012 ГОДЫ

(Двусторонние ПИИ, млн. долл.)

Объясняющая переменная	OLS: ПИИ					Пуассоновская модель псевдомаксимального правдоподобия (PPML): ПИИ									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
ВВП – страна назначения	0,93***	0,96***	0,90***	0,88***	0,94***	1,16***	1,19***	1,16***	1,15***	1,16***	1,22***	1,23***	1,22***	1,21***	1,22***
ВВП – страна происхождения	2,40**	2,33**	2,42**	2,41**	2,40**	0,97**	0,93*	0,97**	0,98**	0,97**	1,40**	1,40**	1,41**	1,40**	1,40**
Уровень профессиональных навыков – страна назначения	3,94***	3,89***	3,90***	3,87***	3,95***	1,58***	1,48***	1,60***	1,57***	1,58***	1,93***	1,91***	1,88***	1,88***	1,93***
Разница в уровне навыков	2,57***	2,58***	2,48***	2,39***	2,59***	0,95**	0,96**	0,98***	0,90**	0,94**	1,44***	1,46***	1,36***	1,32***	1,40***
Открытость	-0,10	-0,11	-0,13	-0,14	-0,10	0,36**	0,40**	0,36***	0,35***	0,36***	0,45***	0,47***	0,44***	0,43***	0,43***
Региональное торговое соглашение		0,35**				0,42***					0,20**				
ДИД – подписание			0,25**					-0,04					0,09		
ДИД – вступление в силу				0,44**					0,06					0,14	
ДИД – число лет с момента подписания					0,00					0,00					0,01
<b>Переменные, не изменяющиеся во времени</b>															
Расстояние	-2,61***	-2,57***	-2,59***	-2,58***	-2,62***	-0,73***	-0,68***	-0,73***	-0,73***	-0,73***	-0,73***	-0,73***	-0,73***	-0,73***	-0,73***
Общая граница	-0,06	-0,10	-0,00	0,00	-0,06	0,53**	0,47**	0,52**	0,54**	0,52**	0,52**	0,52**	0,52**	0,52**	0,52**
Общий официальный язык	2,54***	2,54***	2,56***	2,56***	2,53***	0,92***	0,88***	0,92***	0,94***	0,94***	0,94***	0,94***	0,94***	0,94***	0,94***
Колониальное прошлое	1,51***	1,51***	1,48***	1,46***	1,51***	0,26**	0,31***	0,27***	0,24**	0,25**					
Число наблюдений	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573
R-квадрат <sup>a</sup>	0,500	0,500	0,500	0,500	0,500	0,734	0,737	0,734	0,734	0,734	0,825	0,826	0,825	0,825	0,825
<b>Факторы постоянного воздействия</b>															
Год		Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Страна назначения		Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Страна происхождения		Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Страновая пара											Да	Да	Да	Да	Да

**Источник:** \*\*\*Статистически значимы при показателе 1%, \*\* Статистически значимы при показателе 5%, \* Статистически значимы при показателе 10%.  
Страны происхождения: развитые страны. Страны назначения: развивающиеся страны.

**a:** Псевдо R-квадрат в случае расчетов по модели PPML.

---

## Заключительные замечания

---

Приведенный выше эконометрический анализ показывает, что стандартные гравитационные модели позволяют дать рациональное объяснение двустороннему притоку ПИИ из развитых в развивающиеся страны. Вместе с тем при включении переменной ДИД результаты расчетов противоречивы. При использовании первой методологии (оценка логарифмически линейной регрессии с помощью метода OLS) результаты указывают на то, что ДИД оказывают положительное воздействие на двусторонние ПИИ, хотя оценочное значение такого воздействия невелико. Поскольку, согласно выводам последних исследований, такая методология выдает искаженные оценки, был использован альтернативный метод (PPML). Расчеты с помощью этого метода продемонстрировали, что ДИД, по всей вероятности, не оказывают никакого влияния на двусторонние потоки ПИИ по

линии Север–Юг: значение оценочных коэффициентов близко к нулю. Кроме того, коэффициенты ДИД не являются статистически значимыми; иными словами, эти результаты не подтверждают гипотезу о том, что ДИД стимулируют двусторонние ПИИ.

Эти результаты соответствуют выводам уже имеющихся исследований, где отмечается, что на данном этапе изучения этой темы невозможно полностью описать определяющие факторы ПИИ, и в частности механизмы влияния ДИД на ПИИ. Следовательно, директивным органам развивающихся стран нельзя принимать как само собой разумеющееся, что подписание ДИД приведет к росту ПИИ. Более того, им следует с осторожностью относиться к любым рекомендациям, призывающим к активному участию в ДИД. ■

---

## Примечания

---

- 1 Разница в уровнях профессиональных навыков измеряется как логарифм от соотношения максимального и минимального среднего показателя числа лет школьного образования в двух странах.
- 2 Используемые здесь данные по ПИИ содержат 15 983 наблюдения, из которых 2 844 равны нулю, а 3 410 имеют отрицательное значение. Поскольку в соответствующей литературе, как правило, при применении логарифмов отдельные наблюдения не исключаются, значения ПИИ были увеличены на 1 долл., а отрицательные значения были исключены.
- 3 В расчетах с использованием панельных данных коэффициенты могут быть подвержены отклонениям, связанным с пропущенными переменными; иными словами, оценочный коэффициент каждой

- объясняющей переменной может быть завышен или занижен в том случае, если неизвестные или сложно измеряемые значимые переменные не включены в уравнение и коррелируются с упомянутой выше объясняющей переменной. См. Anderson and van Wincoop (2003), где рассматривается вопрос отклонений, связанных с пропущенными переменными, в контексте гравитационных моделей торговли.
- 4 Принцип неравенства Йенсена гласит, что среднее значение логарифма отличается от логарифма среднего значения.
  - 5 Они доказали, что в рамках гравитационной модели, даже при условии контроля за факторами постоянного воздействия, наличие гетероскедастичности может влиять на последовательности оценочных показателей. Это связано с тем, что из-за неравенства Йенсена логарифм зависимых переменных изменяет характеристики корректирующего члена и приводит к отклонению коэффициентов.
  - 6 Фиктивные переменные по страновым парам нивелируют воздействие всех пропущенных переменных, которые характеризуют эти страновые пары, но остаются неизменными во времени, включая стандартные гравитационные переменные (географическое расстояние, общую границу, общий язык и колониальное прошлое).
  - 7 В рамках первой проверки на устойчивость к отклонениям рассматривались исключительно положительные значения ПИИ. В рамках второй проверки были включены отрицательные значения с применением трансформации, описанной в исследовании Levy-Yeyati et al. (2007), т.е. замены первоначальной переменной ПИИ на выражение  $(\text{ПИИ}) \cdot \log(\text{abs}(\text{ПИИ}) + 1)$ . И наконец, номинальные значения ПИИ были скорректированы с помощью дефлятора ВВП Соединенных Штатов.

## Справочная литература

- Anderson JE and van Wincoop E (2003). Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle. *American Economic Review*, 93(1): 170–192.
- Barro RJ and Lee JW (2010). A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. NBER Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Blonigen BA, Davies RB and Head K (2002). Estimating the Knowledge-Capital Model of the Multinational Enterprise: Comment. NBER Working Paper No. 8929, NBER, Cambridge, MA.
- de Sousa J (2012). The currency union effect on trade is decreasing over time. *Economics Letters*, 117(3): 917–920.
- Levy-Yeyati E, Panizza U and Stein E (2007). The cyclical nature of North-South FDI flows. *Journal of International Money and Finance*, 26(1): 104–130.
- Mayer T and Zignago S (2011). Notes on CEPII's distances measures (GeoDist). CEPII Working Paper No. 2011-25, Paris.
- Ruiz JM and Vilarrubia JM (2007). The wise use of dummies in gravity models: Export potentials in the EuroMed region. Research Paper No. WP-0720, Bank of Spain, Madrid.
- Santos Silva JMC and Tenreyro S (2006). The log of gravity. *The Review of Economics and Statistics*, 88(4): 641–658.





## БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОЕ ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ СТАБИЛЬНОСТИ И РАЗВИТИЯ: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

### А. Введение

Необходимая макроэкономическая среда и промышленная политика, нацеленная на модернизацию и диверсификацию производства, должны постоянно присутствовать в долгосрочной национальной стратегии развития, однако они приобрели еще большую важность в ситуации, когда странам приходится вписываться в новый экономический пейзаж, вырисовывающийся после глобального финансового кризиса (*ДТР 2013*). В предыдущих главах настоящего Доклада показано, как нынешние международные механизмы торговли и движения капитала могут жестко ограничивать пространство национальной политики, необходимое странам для адаптации; в них также были предложены пути содействия разным моделям экономической интеграции, которая могла бы открыть новые возможности как для развивающихся стран, так и для их торговых партнеров. Но это всего лишь одна сторона вопроса: даже если в рамках многосторонних региональных и двусторонних соглашений правительства получили бы возможность проводить ту стратегию развития, которую они считают нужной, им все равно пришлось бы обеспечить ее финансовую базу. В контексте сохранения политического пространства укрепление бюджетно-финансовой базы имеет ключевое значение, поскольку налоговые

поступления не только более устойчивы, чем другие источники долгосрочного финансирования, но и в меньшей степени испытывают воздействие ограничений и условий, ограничивающих пределы политического пространства.

Как отмечалось в предыдущих докладах ЮНКТАД, стратегия укрепления государственных финансов является главнейшей основой государства развития, а также имеет решающее значение для макроэкономической стабильности (UNCTAD, 2009). Однако в глобализованной экономике возникают серьезные проблемы, затрудняющие наращивание налоговых поступлений. В этой главе рассмотрен вопрос о влиянии на бюджетно-финансовое пространство "налоговой конкуренции" между странами и ухода международных фирм и состоятельных домохозяйств от налогов, а также конкретных проблем, с которыми сталкиваются страны, во многом зависящие от ренты, создаваемой эксплуатацией природных ресурсов. В ней изучены некоторые способы решения этих проблем при уделении основного внимания вопросам, связанным с внутренним сбором налогов и других текущих государственных поступлений. Помощь развитию и долговое финансирование могут послужить альтернативными источниками

поступлений и имеют особое значение для некоторых развивающихся стран. Различные проблемы, которые создают такие потоки для бюджетно-финансового и политического пространства, рассматриваются в *ДТР 2008, 2010, 2011 и 2013* и поэтому детально не разбираются в настоящем *Докладе*.

Под бюджетно-финансовым пространством понимается способность государства использовать финансовые инструменты для достижения различных целей экономической и социальной политики и политики развития. Рост государственных доходов может расширить возможности использования конкретных инструментов, таких как дифференцированные налоговые ставки, субсидии и социальные передаточные платежи, для решения социальных задач и задач развития. Бюджетно-финансовое пространство имеет количественное или бюджетное измерение, которое можно приближенно представить количественной оценкой доли государственных доходов в ВВП. Однако понятие бюджетно-финансового пространства нельзя ограничивать текущим уровнем государственных доходов. В частности, его не следует рассматривать как эквивалент состояния бюджета: государство может сводить его с дефицитом и, тем не менее, иметь возможность финансировать необходимые дополнительные расходы, если они генерируют рост, или привлекать заемные средства, если это не угрожает стабильности и другим целям политики. Под бюджетно-финансовым пространством также понимаются возможности увеличения государственных расходов, в том числе на меры поддержки структурной трансформации, а также изменения таких расходов как инструмента регулирования спроса.

Бюджетно-финансовое пространство также имеет качественное измерение, связанное с объемом и структурой государственных доходов и расходов. Принятие решений по этим вопросам может быть ограничено де-юре международными договоренностями и соглашениями, навязанными извне условиями, а также законодательными нормами, связанными, например,

с потолками дефицита, однако оно может быть ограничено и де-факто, например, в силу воспринимаемых как таковы требований глобальных инвесторов и финансовых рынков, а также позиции внутренних групп влияния.

Бюджетно-финансовое пространство – это динамичная концепция, поскольку изменения государственных расходов затрагивают экономику и, следовательно, государственные доходы. В краткосрочной перспективе оно может быть расширено благодаря эффекту мультипликатора политики стимулирования роста. В частности, в условиях спада, когда могут потребоваться антициклические меры стимулирования, бюджетно-финансовое пространство может быть создано путем дополнения доходов различными краткосрочными мерами, помимо увеличения государственного заимствования (*ДТР 2011*).

Однако в более долгосрочном плане и с точки зрения развития под бюджетно-финансовым пространством понимаются имеющиеся возможности финансирования необходимых расходов, которые растут и изменяются с течением времени. Так, в ходе процесса развития государственные расходы как доля ВВП увеличиваются, в частности, для финансирования

инфраструктуры, социальных трансфертов и основных услуг, и параллельно растут и доходы для их финансирования. Финансовое пространство – это важнейший элемент политического пространства, необходимого для развития, и в то же время бюджетно-финансовое пространство растет по мере развития.

В разделе В этой главы рассмотрены нынешние тенденции в сфере налоговых поступлений различных групп стран, а также проблемы, с которыми сталкиваются правительства, ставящие задачу увеличения объема и улучшения структуры таких доходов. В нем представлены долгосрочные тенденции, характеризующие бюджетно-финансовое пространство, и показано, что они являются составной частью процесса развития. В нем также рассмотрен вопрос о том, как глобализация и связанные с ней политические альтернативы меняют структуру налоговых поступлений.

---

Пространство бюджетно-финансовой политики – важнейший элемент политического пространства, необходимого для развития, и одновременно пространство бюджетнофинансовой политики возрастает по мере развития.

---

Следующие разделы посвящены тому, каким образом глобальное управление и международные действующие лица в огромной степени влияют на бюджетно-финансовое пространство как развивающихся, так и развитых стран. В разделе С рассмотрен вопрос о том, как налоговые убежища юрисдикции, обеспечивающие тайну финансовых операций, и незаконные финансовые потоки и вызывают эрозию налоговой базы, подрывая справедливость налоговой системы, и деформируют структуру торговли и инвестиций. В нем оценивается сумма налогов, недополученных в результате действия таких механизмов, а также рассматриваются некоторые национальные и многосторонние инициативы, предпринятые для решения этой проблемы. В разделе D проанализированы проблемы, касающиеся добывающей промышленности, име-

ющей особое значение для многих развивающихся стран. В условиях бума сырьевых цен добывающие отрасли обладают колоссальным потенциалом в плане наращивания налоговых поступлений. Однако этот потенциал не всегда должным образом используется из-за неразработанности налогового законодательства или трудностей в обеспечении его соблюдения, поскольку ТНК в этих отраслях часто прибегают к методам ухода от налогообложения. В этом разделе также проанализирован вопрос о том, как природная рента распределяется в некоторых странах, и поясняется, как в последние годы менялись правила, затрагивающие ее распределение. Наконец, в разделе E резюмируются основные выводы и представлены некоторые соображения по поводу тех мер, которые позволят расширить бюджетно-финансовое пространство проведения стратегий развития.

---

## В. Государство развития и его бюджетно-финансовое пространство

---

### 1. Государство развития

---

Успешные государства развития обладают дальновидностью и возможностями содействовать развитию частного сектора, в том числе путем увеличения прибыли и инвестиций свыше уровня, который, вероятно, установился бы в том случае, когда рыночные силы были бы предоставлены сами себе. Они также смогли создать дееспособные механизмы воздействия на частных инвесторов и привлечения их ресурсов в те области, в которых социально-экономический эффект мог быть особенно высок (*ДТР 1996, 1997, 2003 и 2009*). В этой связи Адельман (Adelman, 2000) выявила основные элементы успешного государства развития. В их числе – значительная степень самостоятельности, возможностей и доверия для проведения политики в интересах государства, приверженность руководства экономическому развитию, продуманная

экономическая политика, а также необходимая степень экономической самостоятельности по отношению к международному окружению.

В предыдущих главах, в частности, рассматривался последний из этих элементов обеспечения необходимой степени политического пространства. Однако государство развития также занимается мобилизацией и распределением ресурсов, которые, вероятно, послужат залогом их успеха в долгосрочной перспективе. Они необходимы для поддержки развития инфраструктуры на основе вложений как в физический, так и в человеческий капитал в тех случаях, когда частный сектор, в частности в развивающихся странах, вероятно, слаб или отсутствует и нуждается в хорошей инфраструктуре как условии рентабельности производства. Однако основные функции государства по отношению к бизнесу идут дальше предоставления только хорошей инфраструктуры: в разные периоды времени

и в различной степени государству также приходится принимать на себя и другие функции, такие как растущее предоставление инвестиционных ресурсов, социализация долгосрочных инвестиционных рисков, а также оказание услуг поддержки в таких областях, как технология, подготовка кадров и экспорт. Поддерживаемое государством накопление и научно-технический прогресс, вероятно, будут в той или иной степени затрагивать переток факторов производства из менее производительных секторов в более производительные сектора, контроль за финансовой системой, получение иностранных технологий и их адаптацию к местным условиям, а также прямые государственные инвестиции в некоторые виды деятельности вместе с некоторыми приоритетными инвестициями для содействия диверсификации и модернизации.

Такие процессы невозможны без комплексной стратегии, основанной на едином видении развития страны, и требуют формирования широкого социального консенсуса, опирающегося на институциональные механизмы постоянного диалога и координации с ключевыми заинтересованными сторонами. Государственные финансы, включая мобилизацию налоговых поступлений, – ключевой элемент легитимизации роли государства и создания областей ответственности государства в социально-экономической сфере. Окампо (Ocampo, 2007) выделяет пять элементов такого "фискального договора", который необходим для эффективной мобилизации ресурсов государством: четкие правила финансовой дисциплины, сопровождающиеся налоговыми поступлениями, необходимыми для финансирования функций, возлагаемых обществом на государство; прозрачность государственных расходов; разработка критериев эффективности для управления государственными ресурсами; признание центральной роли государственного бюджета по обеспечению "социально значимыми товарами", а также, в более общем плане, в сфере распределения доходов; а также создание сбалансированных и демократичных бюджетно-финансовых институтов, открытых для участия граждан.

Эта задача исключительно сложна на низких уровнях доходов и развития, когда потенциальные источники доходов ограничены, и тем более она сложна для стран, развитие которых

на этапе его запуска во многом зависит от природных ресурсов. Большинство добывающих отраслей имеют ограниченный местный рынок и стремятся максимизировать свои доходы за счет экспорта. Это может приносить значительные прибыли и большие валютные поступления, которые, если ими правильно распорядиться, могут помочь устранению ряда препятствий для более быстрого роста. Однако это проще сказать, чем сделать: проблема "голландской болезни", когда рост добывающего сектора влечет за собой повышение реального курса валюты и снижение выпуска и занятости в других экспортных отраслях, может вызвать серьезные макроэкономические диспропорции и увеличить волатильность валютного курса и уязвимость экономики. Однако имеется большой объем фактов, указывающих на то, что это достижимая задача при условии, что разработчики политики имеют необходимое политическое пространство (IMF, 2003; UNCTAD, 2005).

Долгосрочные перспективы больше страдают тогда, когда такого рода рост идет по пути односторонней внутренней интеграции с созданием экономики анклавного типа. Структура международных сырьевых рынков такова, что, когда органы, определяющие политику, предлагают ТНК развивать этот сектор, они оказываются в слабой переговорной позиции, поскольку эти гигантские компании имеют более полную информацию, чем принимающие их страны, а также более прочные финансовые, технологические и рыночные позиции, включая угрозу вывода капитала. Кроме того, непредсказуемость ренты в условиях волатильности цен может серьезно деформировать более широкую структуру стимулов, привнося спекулятивный элемент в инвестиционное планирование как в государственном, так и в частном секторе. Ни собственность государства, ни иностранная собственность на природные ресурсы не будет здесь единственным возможным решением: его надо искать в том, как наилучшим образом распоряжаться ресурсными рентами, имея в виду долгосрочные цели развития. В последние годы, как об этом говорилось в предыдущих главах, маятник качнулся в сторону того, чтобы попытаться привлечь в этот сектор ПИИ, при том, что недостаточное внимание уделяется укреплению переговорной позиции правительств принимающих стран в целях



получения большей отдачи от их природных ресурсов и содействия модернизации и диверсификации внутреннего производства. Переориентация на долгосрочное развитие потребует изменения существующих финансовых и законодательных механизмов, призванного повысить доходы и обеспечить то, чтобы большая часть добавленной стоимости оставалась в принимающей стране, о чем подробнее будет говориться ниже.

## **2. Долгосрочные тенденции в сфере государственных финансов**

В целом развитые страны, как правило, имеют большее бюджетно-финансовое пространство, чем развивающиеся страны, поскольку они собирают большую долю доходов по отношению к ВВП. Это результат длительного исторического процесса: в начале 1900-х годов доходы, собиравшиеся правительством Соединенного Королевства, составляли 15% ВВП по сравнению с 40% столетием позже (Clark and Dilnot, 2002); в Соединенных Штатах государственные доходы выросли с менее 10% ВВП до 30% за тот же период (Maddison, 2001). Такой рост налоговой базы стал результатом не только роста современного (и формального) сектора экономики, но и внесения изменений в законодательство, введения новых налогов и других фискальных сборов, а также их изменения с течением времени, как и больших усилий по укреплению налоговых служб и усилению контроля за соблюдением налоговой дисциплины (Besley and Persson, 2013). В свою очередь рост возможностей сбора доходов дал средства удовлетворения спроса граждан на предоставляемые государством товары и услуги в соответствии с концепцией государства всеобщего благосостояния. В более общем плане это позволяло финансировать более высокие государственные расходы, стимулировавшие рост, которые создавали позитивную взаимосвязь между развитием и бюджетно-финансовым пространством. В период 2011–2012 годов в развитых странах государственные доходы в общей сумме составляли в среднем 41,5% ВВП, при этом одни только налоговые поступления составляли 25,5%. По сравнению с этим в тот же период совокупные поступления и налоговые поступления в

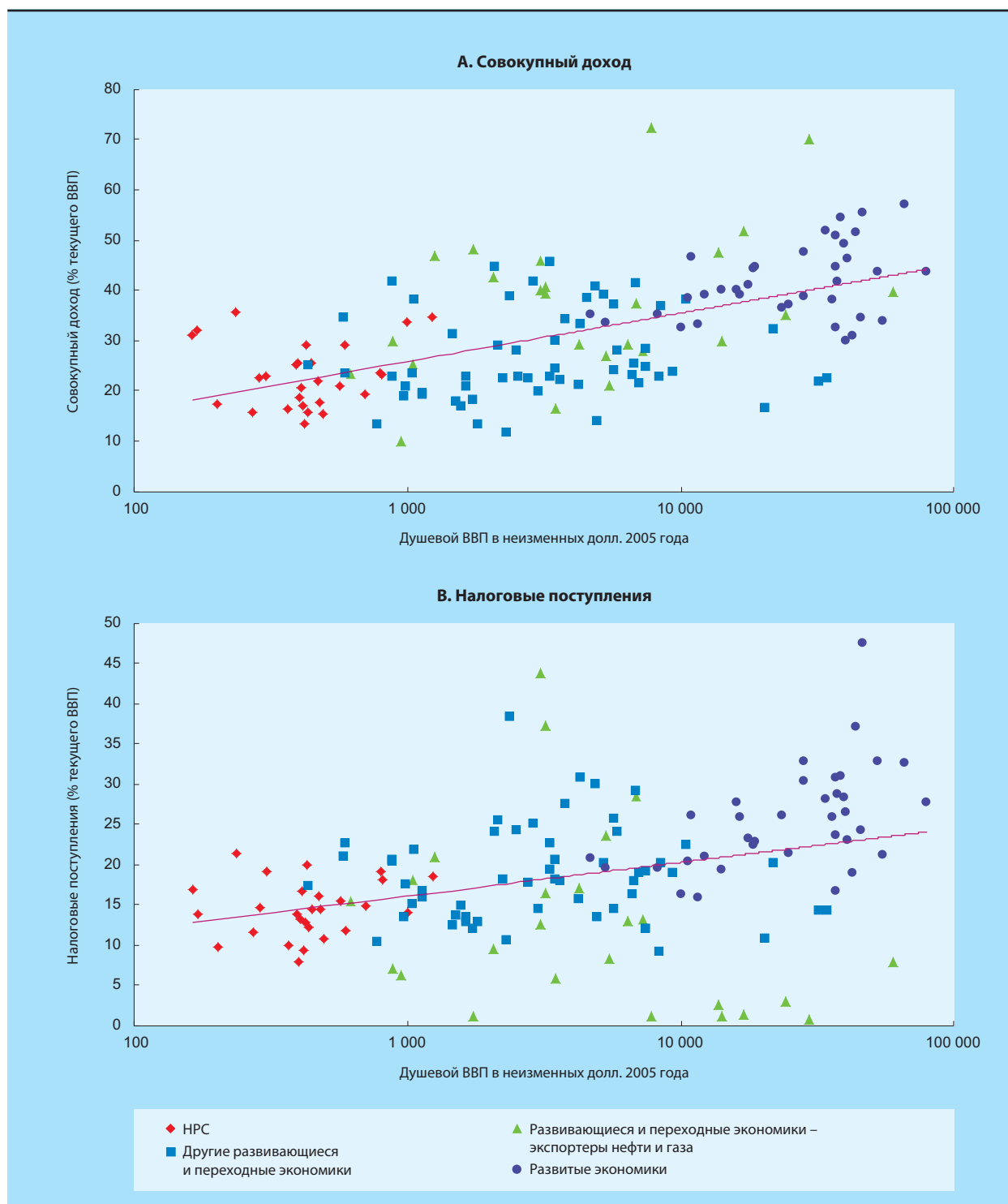
консолидированный бюджет НРС составили соответственно 23% и 14,5% ВВП.

Несмотря на такую общую связь между уровнем доходов и бюджетных поступлений, не имеется эталонного отношения государственных доходов к ВВП. Последние в равной мере зависят как от возможностей экономики создавать мобилизуемые государственные доходы – и административных возможностей по их сбору, – так и от политического выбора. Поэтому такие показатели демонстрируют большой разброс между странами, имеющими сходный уровень душевого дохода, отражая исторические особенности, разные возможности генерирования доходов и социально приемлемые политические решения, касающиеся роли государства. Такие политические решения касаются перераспределительной роли и тех масштабов, в которых социально значимые услуги должны оказываться государством, а инструменты государственных финансов должны использоваться для макроэкономического регулирования и поддержки политики структурной трансформации.

Имеется позитивная взаимосвязь между государственными доходами по отношению к ВВП и душевым ВВП в самых разных развитых, развивающихся и переходных экономиках, как и большой разброс значений этого показателя в рамках этих групп (диаграмма 7.1). Например, в большинстве европейских стран с высоким доходом, включая (в убывающем порядке) Норвегию, Данию, Финляндию, Швецию, Францию, Бельгию, Австрию, Италию, Нидерланды и Германию, государственные доходы превышают 50% или близки к этому уровню, в то время как в Японии, Соединенных Штатах и Австралии государственные доходы составляют порядка 30% ВВП. Такие различия иллюстрируют разные модели социального вспомоществования и государства всеобщего благосостояния. На другом конце иерархии доходов НРС также показывают некоторую гетерогенность: здесь государственные доходы варьируются от примерно 15% ВВП (в возрастающем порядке) в Гаити, Сьерра-Леоне, Уганде, Эфиопии, Гвине-Бисау и Центральноафриканской Республике до около 30% в Малави, Бурунди, Демократической Республике Конго и Мозамбике. Последние две страны являются экспортерами минеральных руд

Диаграмма 7.1

## ЗАВИСИМОСТЬ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ДОХОДАМИ И ДУШЕВЫМ ВВП В 2012 ГОДУ



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе ECLAC, CEPALSTAT; Eurostat, *Statistics Database*; OECD, *StatExtracts database*; European Commission, *Annual macro-economic database (EC-AMECO)*; и МВФ, базы данных *World Economic Outlook* и *Government Finance Statistics*.

**Примечание:** Данные относятся к 2012 году или последнему году, за который имеются данные. Данные о доходах относятся к поступлениям в консолидированный бюджет, за исключением Аргентины, Многонационального Государства Боливия, Колумбии, Эквадора, Сальвадора, Мексики, Панама, Парагвая, Уругвая и Боливарианской Республики Венесуэла, данные по которым относятся лишь к нефинансовому государственному сектору. Данные о душевом ВВП показаны в логарифмической шкале.

и металлов, что дает доходы их правительствам независимо от средних доходов населения.

Возможности повышения государственных доходов за счет добывающей промышленности, во многом не связанные с душевым доходом, очевидно, имеются у развивающихся стран и стран с переходной экономикой – экспортеров нефти и газа. Если в большинстве других стран собираемый подоходный налог примерно на две трети формирует государственные доходы, в нефтеэкспортирующих странах его доля близка к всего лишь трети (ср. диаграммы 7.1А и 7.1В). Бюджетные доходы Анголы, Многонационального Государства Боливия, Ирака, Кувейта, Ливии, Омана и Саудовской Аравии близки к 50% ВВП или выше этого уровня, несмотря на то, что доход в этих странах варьируется от ниже среднего до высокого. Большинство их бюджетных доходов поступают непосредственно от дивидендов государственных добывающих компаний, платы за недра или соглашений о разделе продукции, в то время как доля подоходного налога ниже. Однако экспорт минерального сырья или углеводородов не гарантирует высокого уровня государственных доходов, как показывают данные по Замбии, Перу и Туркменистану. Во многом он зависит от внутренней политики, связанной с распределением природной ренты, о чем будет говориться в разделе D этой главы.

Развивающиеся и переходные экономики, не являющиеся экспортерами нефти, главным образом страны со средним доходом, имеют промежуточный уровень государственных поступлений, чья невзвешенная средняя составляет 26,8% ВВП. В этой гетерогенной группе страны с переходной экономикой имеют уровень государственных доходов явно выше среднего (в особенности Босния и Герцеговина, Сербия, Узбекистан и Украина), в частности из-за больших социальных отчислений. Так же обстоит дело и в ряде латиноамериканских стран, проводящих активную перераспределительную политику, в которых государство к тому же сохранило ответственность за систему социального страхования и пенсионного обеспечения (например, Аргентина, Бразилия и Куба). В отличие от этого уровень государственных доходов сравнительно низок в нескольких центральноамериканских странах (например,

в Гватемале и Гондурасе) и Южной Азии (например, в Пакистане и на Шри-Ланке).

Разрыв между рядом развивающихся и развитых стран по показателю доли государственных доходов в ВВП уменьшился за последние два десятилетия в результате растущей мобилизации внутренних ресурсов в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой. В Латинской Америке и Африке совокупные налоговые поступления как доля ВВП существенно выросли благодаря высокому экономическому росту и в целом благоприятной макроэкономической конъюнктуры (диаграмма 7.2)<sup>1</sup>. Этому также способствовал рост государственных поступлений от сырьевого экспорта, отражающий более высокие сырьевые цены и в некоторых случаях изменения в условиях контрактов, заключенных с нефтяными и горнодобывающими корпорациями. В Латинской Америке снижение безработицы, повышение реальной заработной платы и увеличение доли рабочих мест формального сектора также привели к росту социальных отчислений. Вызванное этим постепенное снижение неравенства сопровождалось ростом налогов на потребление и косвенных налогов. Кроме того, росту доходов благоприятствовало введение новых налогов по мере совершенствования работы налоговых органов (ECLAC, 2014a). В Африке общий рост государственных доходов был ниже, отчасти из-за меньшего вклада пограничных налогов, которые остаются важным элементом всех налоговых поступлений. Совокупные государственные поступления также значительно выросли в Западной Азии и в странах с переходной экономикой, во многом благодаря росту нефтяных цен. В целом доля государственных доходов в ВВП выросла во всех развивающихся регионах и странах с переходной экономикой, за исключением Восточной, Южной и Юго-Восточной Азии. Низкие темпы роста налогов по отношению к ВВП в некоторых районах Азии и Тихого океана, несмотря на годы стремительного экономического роста, объясняются более низким уровнем личного подоходного налога и значительной опорой на налог на добавленную стоимость (НДС) (ESCAP, 2013). С другой стороны, в развитых странах доля государственных доходов в ВВП несколько сократилась, с 43% в среднем в период 1991–1995 годов до 41,5% в среднем в 2011–2012 годах.

Диаграмма 7.2

### ДОХОДЫ ГОСУДАРСТВА С РАЗБИВКОЙ ПО ИСТОЧНИКАМ В НЕКОТОРЫХ ГРУППАХ СТРАН В 1991–2012 ГОДАХ

(Процент ВВП)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе ECLAC, CEPALSTAT; МВФ, базы данных *World Economic Outlook* и *Government Finance Statistics*; Eurostat, *Statistics Database*; OECD, *StatExtracts database*; and EC-AMECO database.

**Примечание:** На диаграмме представлены средние значения доходов консолидированного государственного бюджета за пятилетний период, за исключением Аргентины, Боливарианской Республики Венесуэла, Колумбии, Мексики, Многонационального Государства Боливия, Панамы, Парагвая, Сальвадора, Уругвая и Эквадора, данные по которым относятся к нефинансовому государственному сектору. По Китаю показаны лишь бюджетные доходы; они не включают внебюджетных фондов или отчислений по социальному страхованию. Прочие доходы включают доходы на капитале.



Рост производства оказал в целом позитивное воздействие на финансовое пространство. В большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой наблюдалась тенденция опережающего роста государственных доходов по сравнению с ВВП, в особенности в странах со средним доходом. Обследование 17 латиноамериканских стран и 6 стран Юго-Восточной Азии показывает, что в период 1990–2012 годов 1% увеличения ВВП повлек за собой рост государственных доходов на 1,5% (Weeks, 2014). Отчасти это можно объяснить структурной трансформацией, происходящей параллельно с ростом выпуска, в основном в результате расширения современного сектора экономики, а также увеличения доли экономически активного населения, занятого на средних и крупных предприятиях. Это в свою очередь создает более широкую налоговую базу, в том числе для прямого налогообложения. С другой стороны, в развивающихся странах с более низким душевым доходом и массовой неформальной занятостью государство имеет меньше возможностей обложения доходов, благодаря которым оно могло бы получать больше налогов за счет обложения физических лиц. Поэтому рост налоговых поступлений по отношению к ВВП в этих странах ниже, чем в развивающихся странах со средним доходом. Существенным исключением могут быть страны, где поступления дополняются различными налогами на крупные добывающие предприятия, о чем будет сказано в разделе D.

### **3. Структура государственных доходов и бюджетно-финансовое пространство**

Важность структуры налогов связана с ее воздействием на распределение доходов и ее ролью в создании стимулов для конкретных составляющих спроса и предложения. Например, установление налоговых ставок, дифференцированных по отраслям, представляет собой разновидность промышленной политики. Прямые налоги, в особенности налоги на доходы физических и юридических лиц, могут быть продуманы таким образом, чтобы они служили целям распределения доходов, а также могут срабатывать как встроенные стабилизаторы, поскольку они растут в благоприятные периоды и падают в периоды рецессии. В развитых странах

подходный налог остается доминирующим источником поступлений, за которым следуют социальные отчисления (диаграмма 7.2).

Развивающиеся страны обычно в большей степени опираются на доходы, полученные в виде косвенных налогов на потребление и торговлю. В 2012 году на один НДС приходилось 22% совокупных поступлений в Африке, 26% – в Латинской Америке и 29% – в Восточной, Южной и Юго-Восточной Азии. Только в Западной Азии его вклад был сравнительно скромным (12%), поскольку большинство поступлений в бюджет было получено от предприятий добывающей промышленности. Кроме того, с начала 1990-х годов доля НДС в ВВП выросла в каждом регионе мира. Даже развитые страны все шире используют налоги на потребление, которые стали вторым по значению источником налоговых поступлений после подоходных налогов.

Эта тенденция имеет отрицательные последствия для распределения доходов, поскольку НДС и другие косвенные налоги имеют регрессивный характер по сравнению с подоходным налогом. Некоторые страны попытались уменьшить их регрессивный характер с помощью налоговых освобождений и дифференцированного режима. В Африке некоторые товары облагаются по нулевой ставке, а некоторым отраслям промышленности и отдельным категориям потребителей предоставляется освобождение от налогов (ECLAC, 2014a)<sup>2</sup>. Другие страны используют дифференцированные ставки НДС для содействия достижению экологических целей, например устанавливая его более высокие ставки для изделий из пластмассы, топлива и автотранспортных средств. Кроме того, в Латинской Америке несколько стран в последнее время приняли двойную налоговую систему, аналогичную системе, применяющейся в скандинавских странах, со стандартной налоговой ставкой налога на доход от капитала, более высокими ставками налога на доход корпораций и прогрессивными ставками обложения трудового дохода. В других странах региона фискальные инструменты были использованы для наращивания занятости в формальном секторе, содействия переносу налогового бремени с компаний в отраслях, использующих большее число работников, занятых в формальном секторе, на компании, например ТНК добывающей

промышленности с более высокой капиталоемкостью (ECLAC, 2014a).

По сравнению с такими компенсационными усилиями другие меры политики в целом влекут за собой регрессивный характер налогообложения. Ортис и Камминс (Ortiz and Cummins, 2013) показали, что примерно в 94 странах, в том числе 63 развивающихся странах и 31 стране с высоким доходом, правительство рассматривало возможность увеличения доходов путем повышения ставок НДС или налога на продажи или отмены налоговых освобождений как наиболее распространенных мер посткризисной адаптации.

Кроме того, важная тенденция во всех регионах – устойчивое снижение ставок налогов на доходы корпораций, поскольку государства пытаются привлечь или удержать мобильных инвесторов (ДТР 2012, глава V). Во многих странах ОЭСР средняя ставка налога на доход корпораций упала с более 45% в начале 1980-х годов до менее 25% к 2012 году. Существенно снизились и ставки налогообложения корпораций в развивающихся странах, со средних 38% в начале 1990-х годов до 32% в начале 2000-х годов (Keen and Simone, 2004) и вновь до порядка 27% в 2012 году<sup>3</sup>. Такое сокращение ставок налога с доходов корпораций необязательно ведет к соразмерному снижению соответствующих налоговых поступлений. В некоторых случаях они компенсируются расширением налоговой базы, в то время как в других они усиливаются такими мерами, как налоговые каникулы, официальные льготные ставки для конкретных отраслей или регионов, а также прямые налоговые льготы для экспортеров и зон свободной торговли.

Сокращение ставок налогов на прибыль корпораций в развивающихся странах, по-видимому, противоречит обычной рекомендации расширять свои налоговые поступления: если у этих стран велики потребности в привлечении доходов государства для финансирования инвестиций при ограниченности возможностей получения доходов с помощью других средств, почему они сокращают ставки налога для хозяйствующих

субъектов, которых легче всего обложить налогом (во всяком случае технически)? Одна вероятная причина – то, что "возможно, их политические и институциональные структуры наиболее уязвимы для влияния, оказываемого заинтересованными группами, включая иностранные многонациональные компании" (Keen and Simone, 2004: 1321). Такая тенденция может также быть реакцией на усиление конкуренции за глобальных инвесторов, хотя разница в налогообложении, вероятно, не является самым главным фактором размещения ПИИ. Свидетельство этому дают развитые страны, где налоговые льготы для корпораций не привели к росту производственных капиталовложений. Несмотря на неуклонное снижение ставки законодательно установленных налогов на доходы корпораций с начала 1980-х годов, а также предоставление других налоговых льгот, призванных заинтересовать инвесторов, валовое производственное накопление во многих странах снизилось, даже до глобального кризиса (ДТР 2012, глава V, раздел С).

**Большое значение имеет структура налогов, что объясняется ее влиянием на распределение доходов и ее ролью в создании стимулов для конкретных составляющих спроса и предложения.**

В 2011–2012 годах доля государственных доходов за счет корпоративных налогов в ВВП выросла, несмотря на продолжающуюся тенденцию снижения ставок налогов на доходы корпораций, поскольку доля прибыли в ВВП в боль-

шинстве стран росла. Государственные доходы от налогообложения корпораций значительно выросли в большинстве регионов развивающегося мира, поскольку прибыли компаний испытали положительное воздействие экономического роста и расширения международной торговли. Вместе с тем вклад налогов с корпораций в совокупных доходах неодинаков, и в целом в эти годы он отставал от роста прибылей (UN-DESA, 2013).

Еще одно важное изменение структуры налоговых поступлений, отражающее глобальные факторы, связано с пограничными и торговыми налогами. Доходы от импортных пошлин обычно составляют значительную часть государственных доходов в развивающихся странах, особенно в НРС. Это в основном вызвано тем, что их легко собирать, для чего требуется только относительно простая структура,

например таможенный орган на границе, по сравнению с другими налогами, такими как НДС или налоги с доходов и корпораций. Однако соглашения о либерализации торговли и поэтапные снижения тарифов оказали существенное воздействие на прежде один из самых важных источников доходов для государства во многих развивающихся странах<sup>4</sup>. К 2012 году международная торговля почти на 40% была беспошлинной в соответствии с режимом НБН, а еще 35% были беспошлинными в соответствии с двусторонними или региональными преференциальными условиями. Кроме того, с учетом многих проводящихся ныне переговоров о заключении двусторонних и многосторонних соглашений об экономическом партнерстве вклад импортных пошлин в формирование государственных доходов, вероятно, будет подвергаться в предстоящие годы дальнейшей эрозии.

Такого рода тенденция может оказывать большое отрицательное воздействие на налоговые поступления в ряде стран с низким доходом. В Африке на пограничные налоги в 2011–2012 годах приходилось 15% государственных поступлений. Такие поступления по-прежнему весьма важны для НРС; более того, в последние годы их важность еще более возросла, отчасти из-за более широкого участия этих стран в международной торговле (как по импорту, так и по экспорту), а отчасти из-за того, что их тарифные ставки остаются более высокими, чем ставки других стран (UNCTAD, 2014). Например, совокупный импорт стран Африки к югу от Сахары, вырос в 2006–2011 годах более чем на 70%. Поступления в виде пошлин на импорт составляют 5% ВВП в среднем по НРС, по сравнению со всего лишь 0,5% в развитых странах (диаграмма 7.2).

Могут также использоваться экспортные налоги, которые чаще всего вводятся в отношении экспорта металлов, включая отходы и лом, минерального сырья и сельскохозяйственных товаров. Такие налоговые ставки могут быть относительно высокими, порядка 20% с переработанных товаров и 13–17% с полуфабрикатов или готовых изделий (UNCTAD, 2014). Экспортные налоги вводятся государством не только для увеличения доходов, но и по ряду других причин, в том числе для сохранения природных ресурсов, охраны здоровья и окружающей

среды, повышения степени переработки производимого в стране, а также для "стерилизации" непредвиденных доходов из-за роста цен. Однако во многих случаях проводящиеся в настоящее время торговые переговоры на многостороннем и двустороннем уровне предусматривают сокращение или отмену таких налогов, и это означает, что их использование в будущем может сократиться. В свете тех многочисленных целей, для которых используются экспортные налоги, такие ограничения могут иметь отрицательные последствия и не только для доходов бюджета.

Во многих странах правительство переключает свое внимание на новые источники налоговых поступлений, связанные с финансовым сектором и финансовыми операциями, включая предложения о введении налогов на операции с акциями, облигациями и деривативами (в ЕС) или налоги на репатриацию прибыли из-за рубежа (в Соединенных Штатах). Если они материализуются, это может вызвать значительные изменения структуры налогообложения. Предлагаемый налог на финансовые операции (НФО) мог бы рассматриваться как глобализованная версия гербового сбора, одного из самых старых из существующих налогов. Он был введен Соединенным Королевством более чем 300 лет назад, и им давно облагаются покупки акций, а также имущества, в том числе и во многих других странах. Как и многие другие налоговые сборы, он предлагается сразу по нескольким причинам. НФО предлагается не только из-за того, что он может принести существенные доходы, но и как инструмент воздействия на поведение хозяйствующих субъектов. Он может ослабить спекулятивную активность, которая способна принести ущерб остальной экономике, а также обеспечить более справедливое отношение к финансовому сектору по сравнению с другими секторами.

Поэтому, как представляется, на структуру и объем бюджетных поступлений влияют разные силы, часто направленные в противоположные стороны. Это не чисто технические вопросы, поскольку расширение или сужение бюджетно-финансового пространства имеет важнейшее значение для реализации разных стратегий развития. Кроме того, они связаны с распределением налогового бремени, которое влияет на распределение доходов и экономику, оказывая на одних хозяйствующих субъектов большее

положительное (или отрицательное) воздействие, чем на других.

В этой связи следует отметить де-факто всепроникающее влияние сложно организованных лобби и заинтересованных групп на политику государств и мировую политику, что часто признается в недостаточной степени. Хотя лоббирование давно является признанной практикой в Соединенных Штатах, оно приобретает значение и в других развитых и развивающихся странах. Лоббисты могут быть полезны для общества в целом, передавая сложную информацию от экспертов законодателям и госчиновникам, однако они же могут вести к генерированию и частному присвоению рент, что имеет отрицательные последствия для общества. Лоббизм стоит дорого, и проблемы коллективных действий означают, что домохозяйства, потребители и отраслевые группы со многими мелкими факторами и разрозненными интересами не имеют особых шансов на надлежащую представленность. Например, финансовый сектор хорошо организован и имеет большую "огневую мощь" в вопросах формирования бюджетной политики, которая во многом превосходит возможности влияния домохозяйств, пользующихся или затрагиваемых финансовыми услугами<sup>5</sup>. Его влияние на финансовое пространство может быть прямым: например, больше 900 из 1 700 поправок,

предложенных парламентариями ЕС к законодательству о деятельности хедж-фондов и частных инвестиционных компаний, были подготовлены группами лоббирования финансовой отрасли, и имеются признаки "копирования и вставки" в массовых масштабах текстов, переданных лоббистами (Corporate Europe Observatory et al., 2014). Аналогично, в Соединенных Штатах было установлено, что фирмы, которые увеличили свои расходы на лоббирование на 1% в одном году, снизили свою фактическую ставку налогообложения в диапазоне 0,5–1,6 процентного пункта в следующем году (Richter et al., 2009). Тот тезис, что стратегическое лоббирование приносит количественные выгоды конкретным группам, подкрепляется масштабами недавних усилий со стороны корпораций по продвижению пакета налоговых послаблений, размер которого оценивался в 46 млрд. долл. в 2014 году и порядка 700 млрд. долл. за десять лет, согласно данным Бюджетного управления конгресса, приводимым в недавнем исследовании<sup>6</sup>. В частности, в сочетании с "вращающейся дверью", когда законодатели, чиновники и лоббисты часто меняются местами, такая практика прямо и косвенно затрагивает бюджетно-финансовую политику. Недавнее распространение такой практики в нескольких развивающихся странах – еще один фактор, затрагивающий финансовое пространство.

---

## С. Уход от налогов и международное управление в налоговой области

---

До XX столетия сбор налогов и контроль за соблюдением налоговой дисциплины в основном касались самих стран и мало затрагивали налоговые системы других государств. Сегодня, хотя сбор налогов остается задачей, решаемой в основном на уровне стран, одновременно с процессом глобализации налоговые системы некоторых стран могут затрагивать сбор государственных доходов в других странах. Это вызывает негативные

последствия создания новых каналов, по которым некоторые налогоплательщики – в частности, состоятельные частные лица (СЧЛ) и ТНК – могут сокращать выплачиваемые ими налоги или даже уходить от их уплаты. Чаще всего СЧЛ уходят от уплаты налогов на имущество и наследство, а также от налогов на доходы с такого имущества, выводя свои финансовые активы в налоговые убежища. Кроме того, часть их дохода иногда



перебрасывается через эти образования, чтобы укрыть их от налоговых органов. Что касается ТНК, то уход от налогов чаще всего принимает форму "творческой бухгалтерии", хотя они также могут держать финансовые активы или регистрировать нефинансовые активы в налоговых убежищах.

Рассматривая международный аспект ухода от налогообложения, необходимо особо иметь в виду три момента. Во-первых, такая практика приводит к недополучению государством поступлений в больших количествах. Во-вторых, значительная часть финансовых потоков, связанных с такими манипуляциями с бухгалтерской отчетностью, проходит через офшорные финансовые центры (ОФЦ) в налоговых убежищах или, точнее, в образованиях, защищающих финансовую тайну. В-третьих, многие потоки по-прежнему встроены в архитектуру международного налогообложения, которое не сумело надлежащим образом приспособиться к реальностям сегодняшнего дня.

## 1. Основные концепции

### *а) Налоговые убежища, образования с институтом финансовой тайны и офшорные финансовые центры*

Налоговые убежища, образования, защищающие налоговую тайну, и ОФЦ – три этих термина – часто рассматриваются как синонимы, хотя они обозначают разные аспекты одной и той же проблемы. Налоговые убежища – это государственные образования, не все из которых идентичны суверенным государствам, обладающие достаточной автономией для составления своих собственных налоговых, финансовых и иных законов и подзаконных актов, позволяющих создать нормативно-правовую базу, призванную содействовать физическим или юридическим лицам-нерезидентам в уклонении от регулятивных обязательств, налагаемых на них в тех местах, где они совершают существенную часть своих хозяйственных операций (Palan et al., 2010). Они служат местом бухгалтерской и налоговой регистрации операций, имеющих последствия в других местах (Tax Justice Network, 2012). Такие места позволяют уйти не только от

налогов, но и от многих других норм и регламентаций, поскольку структуры, созданные в соответствии с их местным законодательством, могут использоваться либо на началах полной анонимности, либо в значительной мере на таких началах (Shaxson, 2011). Кроме того, привлечение к ответственности за хозяйственные и финансовые преступления, как и судебное сотрудничество с другими странами, часто до крайности ограничено. По этим причинам такие места также часто называют "образованиями, защищающими финансовую тайну", поскольку они обеспечивают коммерческим операторам ОФЦ и их клиентам тайну финансовых операций, тем самым способствуя незаконным финансовым потокам (НФП) различных видов.

Во многих отношениях ОФЦ как конкретное место – это условность. Под этим термином понимается скорее комплекс процессов, нежели географическая точка<sup>7</sup>. Термин "офшорный" по своему происхождению связан с тем, что операции, регистрируемые в образованиях, защищающих финансовую тайну, на самом деле совершаются в других местах. Иногда проводят тонкое разграничение между налоговыми убежищами и образованиями, защищающими финансовую тайну, с одной стороны, и ОФЦ – с другой. К ОФЦ относятся бухгалтерские и юридические фирмы и банки плюс связанные с ними трастовые компании и финансово-кредитные учреждения, которые за плату предоставляют услуги резидентам других территорий или стран, желающим использовать механизмы, созданные законодательством в налоговых убежищах или юрисдикциях, защищающих финансовую тайну. На практике такие операторы могут легко переносить свои операции в любое место и в любое время по своему выбору: так, в ряде случаев они использовали такие свои возможности, угрожая уходом образованиям, не обеспечивавшим нужного им законодательства (Murphy, 2008).

ОЭСР выступает на международном уровне лидером в процессе решения проблемы налоговых убежищ, используя ряд критериев размеров и прозрачности налоговых правил для идентификации таких мест (OECD, 1998)<sup>8</sup>. На основе этих критериев в 2000 году ОЭСР включила в список налоговых убежищ 35 стран и территорий, хотя ряд исследователей подвергли критике этот список, поскольку в нем не оказалось многих образований, имеющих

черты налоговых убежищ<sup>9</sup>. С 2000 года по апрель 2002 года большинство включенных в этот список налоговых убежищ приняли официальные обязательства по осуществлению стандартов ОЭСР в вопросах прозрачности и обмена информацией и впоследствии были исключены из этого списка; только семь стран и территорий, которые не приняли таких обязательств о соблюдении стандартов ОЭСР, были названы "отказывающимися от сотрудничества налоговыми убежищами", хотя впоследствии после принятия ими ряда обязательств и они были исключены из этого списка в период 2003–2009 годов. В результате в настоящее время ОЭСР не считает какое-либо образование "отказывающимся от сотрудничества налоговым убежищем", хотя недавно под эгидой Глобального форума (см. ниже подраздел 4 а)) появились новые списки.

Индекс финансовой тайны (ИФТ) 2013 года, составленный Сетью налоговой справедливости (СНС), дает альтернативу подходу ОЭСР (TJN, 2013). Он ранжирует 82 страны и территории, защищающие финансовую тайну, в зависимости как от обеспечиваемой ими степени защиты тайны, так и от их удельного веса в глобальных финансах. Поэтому его основное внимание уделяется не столько проблемам управления на уровне стран, сколько ответственности стран и территорий за предоставление услуг по защите финансовой тайны на глобальном уровне. Вместо бинарного показателя, на который могут влиять переговоры на политическом уровне, ИФТ строится на бальной оценке финансовой тайны, рассчитываемой по 15 показателям, значение которых может составлять от 0 (полная финансовая прозрачность) до 100 (полная финансовая тайна)<sup>10</sup>. Ни одна из проанализированных стран и территорий не имела балл менее 30, а значит не имеется четкой разделительной черты между "образованиями, защищающими тайну" (или налоговыми убежищами), и другими, а финансовая тайна может принимать конкретную форму в пределах широкого аспекта.

С этой точки зрения некоторые из ведущих поставщиков услуг, обеспечивающих финансо-

вую тайну, входят в число самых крупных и богатых стран мира. Это противоречит тому широко распространенному мнению, что налоговые убежища – это малые (часто тропические) острова или микространы<sup>11</sup>. На самом деле налоговые убежища функционируют не за пределами мировой экономики, а скорее являются составной частью современной практики бизнеса. Согласно одной оценке, в 2009 году в 56 странах, которые могли бы быть отнесены к налоговым убежищам, имелось 2 млн. международных компаний и тысячи (если не миллионы) трастов, взаимных фондов, хедж-фондов и подконтрольных страховых компаний. Примерно 50% всего международного банковского кредитования проходит через эти страны, в которых также зарегистрированы фирмы, активы которых составляют 30–40% ПИИ, размещенных во всем мире (Palan et al., 2010).

Отмечалось, что ряд развитых стран и даже ряд мест в этих странах<sup>12</sup> имеют некоторые основные особенности, объединяющие их с более традиционными налоговыми убежищами. Недавно "Экономист" присоединился к той точке зрения, что "некоторые из самых больших налоговых убежищ – это на самом деле страны ОЭСР". Кроме того, он обращает внимание на то, что "[эти страны] дают нечто такое, чего не могут

Налоговые убежища функционируют не за пределами мировой экономики, а скорее составляют неотъемлемую часть современной практики бизнеса.

дать офшорные островные юрисдикции: место назначения денег, а не всего лишь канал для них"<sup>13</sup>. На пользу им идет и то представление что в целом они политически стабильны и что имеются мощные лобби, которые поддерживают их статус налогового убежища. Таким образом, ОФЦ и защищающие финансовую тайну образования, в которых они расположены, не относятся к параллельной экономической системе, будучи полностью интегрированы в глобальную финансовую систему и необязательно существуя вопреки желанию государства, а часто наоборот – с его согласия. Кроме того, как подробнее будет сказано в подразделе 2, многие солидные налогоплательщики, как физические лица, так и компании, обращаются к ним с определенной степенью безнаказанности и (по крайней мере, заявляемой ими) невиновности. По мнению

СНС<sup>14</sup>, это имеет большие последствия для мировой политики силы и, возможно, отчасти объясняет, почему международные усилия по применению жестких мер против налоговых убежищ, ОФЦ и финансовой тайны до сих пор оказались достаточно безрезультатными, несмотря на неоднократные декларации стран "двадцатки" и ОЭСР о необходимости решения этих проблем. Так, некоторые из обладающих экономической мощью резидентов этих стран в числе первых получают выгоду от так называемых "незаконных финансовых потоков" и имеют возможность влиять на "правила игры" (Rodrik, 2014).

#### b) Незаконные финансовые потоки

Одна из главных функций образований с финансовой тайной – содействие незаконным финансовым потокам. Имеется два определения НФП. В узком смысле под ними понимается любой нерегистрируемый вывоз частных финансовых средств в виде незаконно полученного, перечисляемого или используемого капитала. В этой связи они обычно используются резидентами для накопления иностранных активов в нарушение действующего в стране законодательства. Таким образом, даже если средства имеют законное происхождение от коммерческой деятельности, их вывоз за рубеж в нарушение законодательства страны, например валютного или налогового законодательства, означает, что этот капитал становится незаконным. В более широком смысле НФП также охватывают любого рода искусственные механизмы, созданные с главной целью обхода законодательства или его духа. Таким образом, незаконность необязательно означает нарушение буквы законодательства: достаточно противоречия его духу. В этом случае под незаконностью может пониматься нечто скрытое или замаскированное.

Обычно признается, что узкое определение не подходит для описания НФП, мотивируемых налоговыми факторами. Оно не учитывает

некоторые виды практики, призванной уменьшить налоговые обязательства и как таковой противоречащей интересам общества и в конечном счете наносящей вред большинству граждан, даже если доказать ее незаконность невозможно. В настоящем Докладе используется тот главный критерий, обоснованы ли такие НФП, имеющие налоговые мотивы, с экономической точки зрения. Если данный международный финансовый поток является составной частью системы "налоговой оптимизации" без какой-либо конкретно связанной с ним экономической активности, его следует считать "незаконным". Конкретный пример – несколько ТНК воспользовались достаточно спорной лазейкой в ирландском законодательстве о компаниях<sup>15</sup>, получившей название "двойной ирландский виски". Она позволяет им регистрироваться в Ирландии, не становясь там налоговым резидентом, поскольку для ирландских властей такая компания будет налоговым резидентом Бермудских островов, где действует нулевая ставка налога на доходы корпорации. Однако на практике

большинство реальной экономической активности ведется за пределами Ирландии или Бермудских островов. Такие механизмы агрессивного налогового планирования также необходимо иметь в виду, анализируя факторы, которые могут сузить бюджетно-финансовое пространство.

Эмпирические оценки показывают, что на имеющие налоговые мотивы НФП приходится основная масса всех НФП<sup>16</sup>. Среди трех видов мотивов – преступность, коррупция и налоговые правонарушения, которые заставляют людей и структуры обращаться к НФП и налоговым убежищам, – лишь примерно треть всех НФП представляет собой преступные деньги, связанные главным образом с наркотиками, рэкетом и терроризмом. Следует отметить, что коррупционные доходы, по оценкам, составляют лишь 3% из них. Третий компонент, на который приходится остальные две трети общей суммы, – международные операции, связанные с налогами, примерно половина из которых приходится на трансфертное ценообразование корпораций (Baker, 2005).

---

Эмпирические оценки показывают, что НФП, имеющие налоговые мотивы, составляют основную массу НФП.

---

## 2. **Международные механизмы налоговых махинаций**

Международные налоговые махинации могут приобретать множество форм, все из которых нацелены на уменьшение налоговых обязательств. Такие действия выстраиваются в спектре разной степени законности (Herson, 2014). К такой практике, в частности, относятся *уклонение от налогов*, под которым понимаются попытки налогоплательщика уклониться от налоговых обязательств, устанавливаемых законодательством данной страны. Обычно это связано с сокрытием от налоговых органов дохода и активов, облагаемых налогом, или, в случае мошенничества, с фальсификацией документов. Это сопряжено с преступной деятельностью или, по крайней мере, нераскрытием обязательных сведений<sup>17</sup>. Многие виды практики уклонения от налогов могут иметь место на уровне стран, однако, поскольку цель этой главы – проанализировать те структуры в глобальной экономике, которые могут способствовать такому поведению, практика, которая не выходит за пределы данной страны, здесь не рассматривается.

Другая форма налоговых махинаций получила название *уход от налогов*, включая агрессивное налоговое планирование, когда физические или юридические лица используют лазейки в законодательстве для недоплаты налогов. Такая практика может быть в рамках закона, однако она воспринимается как переходящая этические границы. Под *уходом от налогов* часто понимается практика, призванная дать налоговые преимущества в результате действий, противоречащих смыслу, если и не букве, законодательства (Herson, 2014). На практике различие между уклонением от налогов и *уходом от налогов* часто размыто. Например, можно избежать выплаты налогов, используя методы неправильной оценки внутрифирменных операций или показывая в отчетности завышенные суммы погашения внутрифирменного долга. Законность таких маневров – вопрос открытый. Во многом она зависит от того, как составлено законодательство стран, призванное не допустить наличия лазеек. Кроме того, некоторые стратегии, которые подавались как "*уход от налогов*", были признаны "*уклонением от налогов*", когда они были оспорены и проанализированы в суде. В особенности это касается тех случаев, когда налоговые махинации

затрагивают несколько стран. Поскольку международное налоговое право исключительно сложно, налогоплательщики, использующие такие стратегии оптимизации налогов, часто в точности не знают, действительно ли такие стратегии законны (Palan et al., 2010). Поэтому в этом докладе под НФП, связанными с налоговыми мотивами, понимаются все те случаи, когда международная структура операций или портфелей активов не имеет особого или вообще какого-либо экономического содержания, а их прямая цель заключается в снижении налоговых обязательств.

Для уклонения от налогов фирмы обычно создают отделение, филиал или фиктивную компанию или несколько из них в налоговом убежище или нескольких таких местах. Это позволяет их реальным экономическим выгодоприобретателям переместить, по крайней мере на бумаге, известную часть своей деятельности в страны с низкими налогами и/или финансовой тайной для минимизации своих налоговых обязательств. Такие методы перемещения часто предусматривают сохранение тайны владения, отсутствие требований регистрации, защиту от кредиторов и низкие расходы на образование юридического лица и использование других уловок для проведения таких фиктивных операций<sup>18</sup>.

Многие схемы уклонения от налогов существуют в глобальном масштабе. Факты говорят о том, что в развивающихся странах манипуляции с импортно-экспортной отчетностью и трансфертным ценообразованием служат главным средством уклонения и ухода от налогов и вывода капитала для налоговых целей через налоговые убежища (Palan et al., 2010)<sup>19</sup>. Оно часто используется в глобальных операциях ТНК при передаче материального или нематериального имущества между филиалами одной ТНК. По оценкам ОЭСР, примерно треть мировой торговли ведется между такими "аффилированными контрагентами" (Lanz and Miroudot, 2011)<sup>20</sup>. Однако, если внутрифирменная цена не отражает реальной стоимости, прибыль может быть практически переведена в страны с низким или нулевым налогом, в то время как убытки и налоговые вычеты перебрасываются в страны с высоким налогом. Такая практика, очевидно, ведет к общей эрозии налоговой базы и, *ceteris paribus*, к снижению поступлений.



Обычно признается, что ценообразование отражает реальную стоимость операций, в том числе в соответствии со статьей 9 Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами, в случае операций между независимыми контрагентами (UN-DESA, 2011). Из этого принципа вытекает, что трансфертная цена соответствует той цене, которая была бы уплачена на мировом рынке, если бы каждый участник выступал независимо в своих собственных интересах. Однако на практике часто трудно оценить, соответствует ли показанная цена тому уровню, который она имела бы в случае сделки между независимыми контрагентами. Многие внутрифирменные операции совершаются со специализированными товарами, для которых не существует какого-либо отдельного рынка, или связаны с оплатой за использование нематериальных активов, стоимость которых объективно сложно установить (как лицензионных отчислений в случае торговых марок). В результате, такое ценообразование открывает возможность для налоговых злоупотреблений. Манипуляции же с трансфертными ценами обслуживают вывод прибыли в целях минимизации таможенных пошлин или налогов.

Одна из целей законодательного регулирования трансфертного ценообразования – четкое определение порядка распределения прибыли фирмы между двумя странами для избежания двойного налогообложения (т.е. в тех случаях, когда компания, действующая в нескольких странах, может облагаться несколькими же налоговыми органами). Однако в силу принципа самостоятельного субъекта в налоговых договорах, который ограничивает применение консолидированного подхода к корпоративным группам и требует применения принципа независимых контрагентов, международные налоговые нормы создают извращенный стимул для "планирования" или уклонения от налогов с использованием посреднических структур в странах с финансовой тайной. Таким образом, на практике распространение двусторонних налоговых договоров часто вело к "двойному необложению" налогом.

Манипуляции с трансфертным ценообразованием и другая практика, нацеленная на уклонение от налогов, могут быть оспорены налоговыми органами. Однако этот процесс может быть трудным, поскольку такие действия вызваны растущей глобализацией производственных процессов, международной конкуренцией за капитал между странами и агрессивным использованием "серых зон" в налоговом законодательстве. Последнее особо характерно для ТНК, действующих в разных странах и привлекающих для решения вопросов налогового планирования специалистов и консультантов, хорошо разбирающихся в этих вопросах. Кроме того, поскольку сотрудничество в налоговой области между странами по-прежнему ограничено, например в области прозрачности и обмена информацией, действующему изолированно налоговому ведомству трудно контролировать злоупотребления трансфертным

Международное сотрудничество между странами в налоговых вопросах остается ограниченным.

ценообразованием и другую практику ухода от налогов. Это скорее касается стран с низким доходом, где государство располагает меньшими ресурсами для борьбы с выводом капитала по налоговым причинам и эрозией налоговой базы, чем корпораций,

которые агрессивно занимаются налоговым планированием. Кроме того, органы налоговых убежищ не слишком заинтересованы в сотрудничестве со своими партнерами в странах, у которых могут быть законные претензии, поскольку эта ситуация дает им определенные выгоды.

Нынешние международные нормы оставляют большую возможность "размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли" (РБПП). Под этим понимаются стратегии налогового планирования, которые позволяют компаниям пользоваться пробелами и нестыковками в налоговом регулировании для того, чтобы прибыль "исчезала" для налоговых целей. Для этого они выводят свою прибыль из страны, где ведется производство, в страну с низкими налогами, чтобы платить меньше общих корпоративных налогов или не платить их вообще (OECD, 2013a and b).

Общий результат РБПП – тенденция связывания большей части прибыли с юридическими

конструктами и нематериальными правами и обязанностями, а также юридического перевода внутригрупповых рисков, что снижает долю прибыли, связанной с основной деятельностью (OECD, 2013с). Со временем эти тенденции становятся более выраженными по мере того, как экономическая активность во все большей степени основывается на информационной технологии и нематериальных активах. Общий эффект таких стратегий налогового планирования корпораций – эрозия корпоративной налоговой базы многих стран, не соответствующая целям их экономической политики. Это отражает то обстоятельство, что РБПП использует сочетание черт налоговых систем, которые были созданы принимающими странами и странами базирования (OECD, 2013с). Таким образом, при всей желательности международного или двустороннего сотрудничества для действенного пресечения практики ЭБВП страны могут также бороться с некоторыми из ее видов самостоятельно.

### 3. Масштабы международных налоговых злоупотреблений и их последствия для мобилизации государственных доходов

Масштабы НФП, стоимость активов иностранцев в налоговых убежищах и сумма связанных с этим потерь государственных доходов трудно оценить. В силу самого своего характера такая деятельность непрозрачна, и оценки стоимости таких активов не всегда рассматривают в точности те же объекты анализа или строятся на одинаковых методиках и/или исходных посылках. Тем не менее некоторые недавние исследования на обширном материале дают определенные указания на порядок цифр.

Что касается стоимости активов во всех глобальных финансовых центрах, то, по оценкам, в 2008 году она составляла 5,9 трлн. долл. и, таким образом, приблизительно 8% всех чистых финансовых активов домохозяйств (банковские вклады,

акции, облигации и договоры страхования за вычетом задолженности) находилось в налоговых убежищах, причем три четверти из них не были зарегистрированы. На долю резидентов развивающихся стран приходится порядка 30% всех офшорных активов, третью которых владеют резиденты нефтеэкспортирующих стран (Zucman, 2013). Эти оценки, возможно, занижены: другие оценки указывают на диапазон 21–32 трлн. долл. в 2010 году, примерно треть из которых (7,3–9,3 трлн. долл.) происходят из развивающихся стран (Henry, 2012)<sup>21</sup>. Однако ни в одном из этих исследований не учитываются нефинансовые активы (такие, как недвижимость, яхты, скаковые кони и золото в слитках), которые также могут "принадлежать" подставным офшорным структурам. Это примерно соответствует 10–15% всей оцененной стоимости глобальных финансовых и нефинансовых активов<sup>22</sup>.

Недополучение государственных доходов из-за вывода активов в налоговые убежища для уклонения от налогов имеет колоссальные масштабы. Хенри (Henry, 2012) дает ту оценку, что, если бы неучтенные 21–32 трлн. долл. приносили скромный доход в 3%, который облагался бы налогом по ставке 30%, это позволило бы получать подоходный налог в размере 189–288 млрд. долл. в год. Для развивающихся стран подобные расчеты дают сумму недополученных налогов в размере 66–84 млрд. долл. в год, что составляет примерно две трети официальной помощи развитию (ОПР). Это, по определению, минимальные оценки, поскольку они не учитывают налоговых поступлений, не полученных с дохода на этот капитал до его вывода в налоговые убежища. Кроме того, эта цифра была бы значительно выше, если бы в нее включались и другие налоги на этот капитал, например налоги на наследство, на прирост капитала и на имущество.

**По общему мнению, потери бюджета из-за налоговых злоупотреблений колоссальны.**

Что касается масштабов НФП, то их оценки также очень велики. В 2011 году номинальная сумма незаконного коммерческого вывода средств из развивающихся стран составила 946,7 млрд. долл., на 13,7% больше, чем в 2010 году. И в последние десятилетия они составили, по оценкам, примерно 4% ВВП (Kar and LeBlanc,

2013). Например, в Африке, по осторожным оценкам, суммарная величина незаконного вывоза финансовых средств составила в итоге 437 млрд. долл. за период 2000–2008 годов (Kar and Cartwright-Smith, 2010). Согласно аналогичной оценке (Boyce and Ndikumana, 2012), незаконный вывод финансовых средств из группы 33 стран Африки к югу от Сахары составил в период 1970–2010 годов 814 млрд. долл. (в постоянных долларах 2010 года).

Оценка бюджетных доходов, связанных с НФП (Christian Aid, 2008), указывает на то, что развивающиеся страны ежегодно недополучают 160 млрд. долл. налогов на доходы корпораций из-за злоупотреблений трансфертным ценообразованием и фальсификации счетов в международной торговле. Даже при том, что такая практика представляет собой лишь часть незаконной деятельности, приводящей к потере государственных доходов, вызванные ею потери более чем в полтора раза превышали в 2007 году совокупные бюджеты помощи всего развитого мира. Фитцджералд (FitzGerald, 2012) рассматривает разрыв между налоговыми поступлениями, которые могли бы быть собраны на основании законодательства, и фактическими поступлениями с учетом налоговых нарушений, связанных с недекларированным вывозом прибыли и размещением средств за рубежом: оценки ежегодных бюджетных потерь для развивающихся стран на середину 2000-х годов составили 200–250 млрд. долларов. В последующие годы эта цифра, вероятно, возросла из-за роста мировой экономики и дальнейшей финансовой интеграции. В более ранней оценке (Cobham, 2005) потери доходов развивающихся стран указываются на уровне 385 млрд. долл. в год. Это включает недобор налогов из-за "теневой экономической активности" внутри страны вместе с неуплатой налогов на доходы от активов, вывезенных в ОФЦ, и налогов на прибыли, полученные корпоративным сектором, которые были выведены в страны с более низким налогом. TJN (2011) использует оценки Schneider et al. (2010), касающиеся масштабов теневой экономики (включая ОФЦ, хотя и не ограничиваясь ими). Согласно ее выводам, уклонение от налогов обходится всем странам мира более чем в 3,1 трлн. долл. в год. Из этой общей суммы на Африку приходится около 79 млрд. долл., Азию – 666 млрд. долл., Европу – 1,5 трлн. долл., Северную Америку – 453 млрд. долл., Океанию – 46 млрд. долл. и Южную Америку – 376 млрд. долларов.

Некоторые из этих оценок критикуются на методологических основаниях<sup>23</sup>. Однако в большинстве из них порядок цифр соответствует оценкам национальных налоговых органов или других официальных источников<sup>24</sup>. Несмотря на естественно присущие таким оценкам ограничения, согласно общему мнению, налоговые злоупотребления приводят к недополучению бюджетных доходов в колоссальных масштабах. Это требует совершенствования налогового контроля, а также предотвращения связанных с налогами операций по выводу капитала или сложных налоговых схем с задействованием налоговых убежищ и фиктивных компаний, единственная функция которых заключается в уменьшении налоговых обязательств без создания какой-либо экономической ценности.

#### **4. Недавние попытки решения проблемы международных налоговых махинаций**

Последствия глобального финансового кризиса 2008–2009 годов потребовали активизации усилий как на уровне стран, так и на международном уровне, в центре которых оказались налоговые злоупотребления и страны и территории с финансовой тайной, которые способствуют такой практике. Налоговые махинации всегда были серьезной проблемой для развивающихся стран, однако в контексте бюджетного аскетизма и урезания расходов в развитых странах их правительства и общественное мнение также стали все активнее ставить вопрос о решении этой проблемы. Ниже обрисованы некоторые основные новые моменты, имеющие последствия международного плана.

##### *а) Глобальный форум по прозрачности и обмену информацией для налоговых целей*

Глобальный форум – главная многосторонняя структура, в которой с 2000 года ведется работа по вопросам прозрачности и обмена информацией для налоговых целей и в других связанных с этим областях<sup>25</sup>. ОЭСР, которая начала этот процесс, позднее открыла эту платформу для стран – нечленов ОЭСР. В сентябре 2009 года

Форум был реорганизован в ответ на призыв "двадцатки" активизировать обмен информацией в целях защиты налоговой базы государств от несоблюдения их налогового законодательства<sup>26</sup>. Эта его работа связана с тремя основными инициативами, рассмотренными ниже.

i) Процесс классификации стран и экспертных обзоров по странам

Глобальный форум начал составлять доклады по отдельным странам на основе международно согласованных налоговых стандартов. По его классификации, страны подразделяются на три группы: страны, в основном применяющие международно согласованные налоговые стандарты (или "белый список"); страны, принявшие международно согласованные налоговые стандарты, но еще не применяющие их в существенных аспектах ("серый список"); а также страны, которые не приняли международно согласованных налоговых стандартов ("черный список"). В апреле 2009 года к третьей категории не относилось ни одной страны, и после этого большинство стран перешли из второй в первую категорию. Это было нетрудно: для исключения из "черного списка" достаточно было представить ОЭСР торжественное заверение в своем намерении руководствоваться в будущем международными соглашениями. Включение в "белый список" требует подписания данной страной всего лишь, самое меньшее, 12 соглашений, соответствующих стандартам. Так, несколько стран из "серого списка" подписали двусторонние налоговые соглашения друг с другом для достижения такого порогового уровня. Таким образом, предполагаемое исчезновение налоговых убежищ (по этому новому стандарту ОЭСР) было, прежде прочего, результатом искусной дипломатии. Как считают некоторые критики, "даже самые известные в этом качестве офшорные финансовые центры сумели очиститься от всех подозрений в потворствовании уклонению от налогов"<sup>27</sup>. Йохансен и Зукман (Johannesen and Zucman, 2014) показывают, что эти новые договоры затронули лишь малую часть офшорных депозитов, главным образом в результате их перемещения между налоговыми убежищами, но не принесли значительной репатриации средств. Убежища, в наименьшей степени соблюдающие стандарты, по-видимому, привлекали депозиты, в то время как убежища, в наибольшей степени

соблюдавшие их, потеряли часть депозитов, и, таким образом, общая сумма управляемых через офшоры активов осталась примерно прежней. При этом в 2010 году был начат процесс экспертных обзоров, а в ноябре 2013 года он принял рейтинги степени соблюдения международно согласованных стандартов обмена информацией. Вместе с тем его критиковали за его крен в сторону стандартов, согласующихся с интересами государств – членов ОЭСР, и за то, что явные налоговые убежища получили полноценное место за столом с самого начала, что, возможно, объясняет, почему согласованные стандарты слабы (Meinzer, 2012).

ii) Декларация об автоматизированном обмене информацией по налоговым вопросам

На своем совещании в Российской Федерации в сентябре 2013 года лидеры "двадцатки" опубликовали декларацию об автоматическом обмене информацией по налоговым вопросам (АОИ). Она была одобрена в мае 2014 года всеми 34 странами – членами ОЭСР, а также Аргентиной, Бразилией, Индией, Индонезией, Китаем, Колумбией, Коста-Рикой, Латвией, Литвой, Малайзией, Саудовской Аравией, Сингапуром и Южной Африкой. Одобрив эту декларацию, эти страны приняли обязательство применять новый единый глобальный стандарт АОИ<sup>28</sup>. Этот стандарт в основном включает в себя элементы обеих инициатив ЕС и закона Соединенных Штатов о налогообложении иностранных счетов (FATCA), которые стали катализатором шагов по автоматическому обмену информацией в многостороннем контексте.

Однако недостаточное участие развивающихся стран на этапе разработки новой системы и преждевременное включение в нее стран, известных как налоговые убежища, чревато риском ослабления новой системы<sup>29</sup>. Более бедные страны, которые еще не имеют возможности предоставлять данные на основе взаимности, мало что получают от нее, в то время как некоторые развитые страны предложили исключить развивающиеся страны, поскольку тем нельзя доверять сохранение конфиденциальности информации об их собственных налогоплательщиках<sup>30</sup>. Одно из решений могло бы заключаться в установлении фиксированного переходного периода нескольких лет, в течение которого развивающиеся



страны и страны с переходной экономикой могли бы получать данные без взаимности. Это позволило бы им подтвердить ценность данных, скорректировать свои собственные системы так, чтобы они могли использовать эти данные с должной отдачей, а также предпринять усилия по созданию возможностей взаимности (Cobham, 2014).

iii) Инициативы, касающиеся размывания налоговой базы и перемещения прибыли

В июле 2013 года по просьбе министров финансов "двадцатки" ОЭСР приступила к осуществлению плана действий по борьбе с размыванием налоговой базы и перемещением прибыли (РБПП) для разработки новых глобальных налоговых правил противодействия РБПП. В нем содержится 15 мер по решению ряда вопросов, касающихся налоговой прозрачности, подотчетности, обмена информацией и других возможных изменений международного налогообложения. План действий обращает внимание на необходимость международных договоренностей и сотрудничества, чтобы странам не приходилось действовать на односторонней основе. Срочные меры необходимы в шести основных областях (OECD, 2013c):

- международные несоответствия в характеристиках структур и инструментов, включая гибридные финансовые инструменты и арбитраж;
- применение предусмотренных в договорах концепций в случае прибылей, полученных от реализации цифровых товаров и услуг;
- отражение в налоговой отчетности финансирования долга перед аффилированными сторонами, внутрифирменного страхования и других внутригрупповых финансовых операций;
- трансфертное ценообразование, в частности в отношении передачи рисков и нематериальных активов, искусственного разделения владения активами между юридическими лицами в рамках группы, а также операций между такими структурами, которые, вероятно, редко совершаются между независимыми хозяйствующими субъектами;

- действенность мер по пресечению уклонения от налога, в частности общей нормы о борьбе со злоупотреблениями, режимы контролируемых иностранных компаний, правила недостаточной капитализации и правила, направленные на предотвращение злоупотреблений налоговыми договорами;
- наличие вредных преференциальных режимов.

Еще одна тема, которая проходит через весь план действий, – раскрытие компаниями информации для налоговых целей налоговым органам всех конкретных стран. ТНК будут обязаны представлять по единому шаблону всем соответствующим органам необходимую информацию об их глобальном распределении дохода, экономической активности и выплаченных налогах. Хотя в настоящее время большинство видных представителей бизнеса поддерживают пострановое представление отчетности (ППО), против публикации таких данных резко возражают некоторые представители деловых кругов и правительства ряда государств<sup>31</sup>.

b) *Другие инициативы "двадцатки" и сопутствующие инициативы*

Помимо инициатив, обсуждавшихся выше в контексте Глобального форума, в ноябре 2008 года лидеры "двадцатки" заявили о своем намерении содействовать обмену информацией в отношении всех видов злоупотреблений и мошеннической деятельности (G20, 2008). На их лондонском саммите в апреле 2009 года они заявили, что эра банковской тайны закончилась. Они призвали все страны "придерживаться международных стандартов в областях пруденциального урегулирования, налогов и ПОД/БФТ [противодействия отмыванию денег/борьбы с финансированием терроризма]" в целях защиты их государственных финансов и пресечения налоговых нарушений. После этого несколькими акторами было начато осуществление нескольких инициатив, которые, возможно, помогут решить проблемы налоговых нарушений, выходящих за рамки инициатив ОЭСР. В частности, Совет по финансовой стабильности работал над созданием глобальной системы идентификации юридических лиц, которая будет присваивать учетный код для точной

идентификации самостоятельного юридического лица, совершающего финансовую операцию. Это помогло бы отслеживать финансовые потоки даже в странах с финансовой тайной.

c) *Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по международному сотрудничеству в налоговых вопросах*

Работа Комитета экспертов Организации Объединенных Наций по международному сотрудничеству в налоговых вопросах (вспомогательного органа Экономического и Социального Совета) служит полезным механизмом решения международных налоговых проблем. В частности, она нацелена на расширение технических возможностей развивающихся стран по решению сложных вопросов в налоговой области. Недавно Комитет опубликовал два важных документа, призванных оказать воздействие на международную налоговую практику. Первый – пересмотренный в 2011 году вариант *Типовой конвенции Организации Объединенных Наций о предотвращении двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами* (UN-DESA, 2011). Здесь рассматриваются возможные решения, касающиеся прироста капитала, важность обмена информацией и помощь в сбое налогов. Второй – *Практический справочник Организации Объединенных Наций по трансфертному ценообразованию для развивающихся стран* (United Nations, 2013a). В нем содержатся практические рекомендации для директивных и оперативных органов по применению стандарта "независимых контрагентов" как в развивающихся, так и в развитых странах. В связи с проектом ОЭСР и "двадцатки" по РБПП в октябре 2013 года Комитет учредил подкомитет, специально поручив ему отслеживание новых моментов в связи с РБПП и поддержание официальных контактов с развивающимися странами.

d) *Другие региональные, двусторонние и национальные инициативы, оказывающие внешнее воздействие*

Региональное сотрудничество между налоговыми органами по линии таких региональных

платформ, как Межамериканский центр налоговых органов и Африканский форум налоговых органов (АФНО), способствуют укреплению взаимопомощи и формированию потенциала. В частности, недавно созданный АФНО предпринимает усилия по повышению уровня добровольного соблюдения налоговых стандартов при одновременном пресечении ухода и уклонения от налогов. По сравнению с этими региональными инициативами региональное сотрудничество между налоговыми органами Азиатско-Тихоокеанского региона в создании структур и практики до настоящего времени было скромным (Araki, 2014).

Параллельно с прогрессом, достигнутым на Глобальном форуме по АОИ, в последнее время был заключен целый ряд двусторонних налоговых договоров (ДНД) и соглашений об обмене налоговой информацией (СОНИ). Однако многие развивающиеся страны не смогли ими воспользоваться. Так, с 2008 года лишь 8% ДНД и 5% СОНИ<sup>32</sup> были заключены с НРС. Кроме того, некоторые налоговые убежища ОЭСР использовали переговоры с развивающимися странами о включении положений об обмене информацией как средство давления с целью вынудить партнеров по соглашениям пойти на большие уступки<sup>33</sup>.

В *Соединенных Штатах* в контексте послекризисных скандалов, связанных с ролью иностранных банков в уходе от налогов, в FATCA была поставлена задача возмещения выпавших доходов федерального бюджета, что затрудняет налогоплательщикам сокрытие активов, размещенных на офшорных счетах и в подставных корпорациях. В частности, FATCA требует, чтобы все граждане Соединенных Штатов, в том числе живущие за рубежом, сообщали о своих финансовых счетах, открытых за пределами страны. Он также требует от иностранных финансовых институтов сообщать о своих клиентах из Соединенных Штатов Службе внутренних доходов. Однако эта мера будет затрагивать только проценты по некоммерческим банковским депозитам в прямой собственности физических лиц. Состоятельные лица, которые используют корпорации и компании с ограниченной ответственностью (LLC), зарегистрированные в Делавэре, например, затронуты этим не будут<sup>34</sup>.

В декабре 2012 года Европейская комиссия представила план действий для более результативного предотвращения уклонения и ухода от налогов в ЕС. В плане действий предусмотрен комплекс мер по содействию государствам-членам защите их налоговой базы и устранению недополучения миллиардов евро, по закону причитающихся им. В плане подчеркивается необходимость содействия автоматическому обмену информацией в качестве международного стандарта, а также прекращение "двойного налогообложения" физических и юридических лиц. Это, в частности, включает принятие в марте 2014 года пересмотренной директивы о налогообложении сбережений. Ожидается, что правительства стран ЕС начнут применять измененные правила и примут общее для ЕС законодательство о борьбе с нарушениями – мера защиты от практики налоговых нарушений – к концу 2014 года.

В Соединенном Королевстве в ноябре 2012 года Комитет по государственным финансам Палаты общин провел слушания, посвященные действиям трех крупнейших ТНК Соединенных Штатов, использовавших международные лицензионные выплаты, трансфертное ценообразование и размещение региональных штаб-квартир для снижения выплачиваемых ими корпоративных налогов. Депутаты парламента обвинили эти ТНК в манипуляциях со своей отчетностью для минимизирования выплачиваемого ими корпоративного налога в Соединенном Королевстве, несмотря на их значительное коммерческое

присутствие в этой стране. Вызванный этим общественный резонанс вынудил одну из этих компаний объявить о добровольной выплате налоговой службе 20 млн. ф. ст. за два года. Это произошло после того, как выяснилось, что компания заплатила всего лишь 8,6 млн. ф. ст. налогов за 14 лет своей деятельности в Соединенном Королевстве и вообще не платила налогов в 2009–2011 годах<sup>35</sup>.

Предприняв одностороннюю попытку пресечь нарушения в установлении цен в торговле сырьем, Бразилия в 2012 году приняла упрощенный метод сопоставимых неконтролируемых цен (Ernst & Young, 2013; Pereira Valadão, 2013). Цель этого – установить справочные цены на товары, которые бразильские экспортеры и импортеры должны использовать для предотвращения неправильного указания цен в своих данных о внешнеторговых операциях. В частности, закон (№ 12715/2012) уполномочивает бразильские налоговые органы решать, какие товары должны относиться к категории биржевых и какая товарная биржа должна считаться источником данных при применении вновь принятых методик. Закон допускает корректировку цен, например с учетом рыночных надбавок или транспортных расходов, а в тех случаях, когда не имеется международно признанных спотовых или фьючерсных котировок, цена импортных и экспортных товаров может быть сопоставлена с ценами, полученными из независимых источников данных, предоставленных международно признанными исследовательскими центрами.

---

## D. Совершенствование мобилизации бюджетных доходов от добывающих отраслей

---

### 1. Налоговые режимы и льготы в добывающих отраслях

---

#### а) Налоговые льготы: риск "гонки вниз"

Получение бюджетных доходов от добывающих отраслей и их использование для финансирования развития занимают центральное место в стратегиях многих развивающихся стран. В богатых природными ресурсами странах эти отрасли служат главным источником валютных и бюджетных поступлений. С ростом сырьевых цен последнего десятилетия величина ресурсной ренты и, соответственно, ее значение для поддержки инвестиций и роста значительно выросли. Это заставило по-новому взглянуть на проблему распределения этих рент между владельцами ресурсов и компаниями, получившими права их эксплуатации<sup>36</sup>.

Поскольку для добывающих отраслей, как правило, характерны большие размеры и высокая капиталоемкость производства, компании, инвестирующие в этом секторе, исключительно велики. Обычно они обладают необходимыми финансовыми ресурсами и технологией эксплуатации, которых нет у государства в большинстве развивающихся стран. Как правило, это частные ТНК, большинство из которых базируются в развитых странах, хотя в этом секторе действует и все большее число государственных предприятий, в том числе из развивающихся стран. Инвесторам необходимо согласовать условия своих инвестиций и последующей деятельности с правительством стран, владеющих природными ресурсами, которые обладают суверенитетом над этими ресурсами<sup>37</sup>.

Добывающая промышленность имеет некоторые специфические черты, влияющие на положение каждой из сторон на таких переговорах. Поскольку эксплуатируемые ею природные ресурсы невозобновимы, в качестве источника доходов рано или поздно они будут исчерпаны. Поэтому с точки зрения стран-производителей присвоение значительной части ренты, получаемой от их эксплуатации, имеет решающее значение для финансирования диверсификации экономики страны, чтобы она имела возможность создавать новые источники доходов и валютных и бюджетных поступлений. В этой связи "налоговая связь" имеет особое значение, поскольку другие связи добывающих отраслей с отечественной экономикой (например, занятость и спрос на товары и услуги отечественного производства), как правило, слабы, за исключением начального периода, когда сооружаются производственные объекты и необходимая для них инфраструктура. Кроме того, поскольку большинство компаний этого сектора – ТНК, большая часть их выручки, вероятно, будет репатрирована, а не реинвестирована в стране, где они эксплуатируют природные ресурсы.

С точки зрения ТНК производство в этом капиталоемком секторе обычно связано с высокими "безвозвратными" затратами и с инвестициями с длительным периодом окупаемости, а цены на продукцию колеблются в широких пределах. Таким образом, прибыль на вложенный капитал крайне неопределенна. Кроме того, инвестиции не могут быть перемещены в другое место. Именно поэтому они пытаются получить особый режим по расчетам с бюджетом и добиваются стабильности налогового режима.



Поэтому правительствам необходимо создать для добывающей промышленности налоговую систему, которая призвана решить две важных – и потенциально противоположных – цели: во-первых, условия налогообложения должны быть благоприятными для привлечения инвестиций и, во-вторых, они должны обеспечить получение государством необходимой доли ренты для финансового обеспечения усилий по достижению целей развития. Согласование этих двух целей и есть по сути результирующая сил соответствующих участников переговоров – государства и ТНК. В последние несколько десятилетий соотношение сил между ними существенно изменилось в противоположных направлениях в результате изменений на сырьевых рынках.

В результате резкого роста сырьевых цен 1970-х годов и воспринимаемого риска дефицита предложения соотношение сил изменилось в пользу стран-производителей, обладающих дефицитными ресурсами. Это вызвало волну национализаций в нефтяной и горнодобывающей промышленности во многих развивающихся странах. Однако после долгового кризиса 1980-х годов и снижения сырьевых цен 1990-х годов соотношение сил вновь изменилось в пользу ТНК. Эти компании владели технологиями и финансовыми ресурсами, необходимыми для рентабельной эксплуатации ресурсов в период низких цен, при том что у многих развивающихся стран таких технологий и финансовых ресурсов не было. В этой ситуации во многих развивающихся странах государство пыталось привлечь ПИИ в добывающую промышленность либо приватизировав свои государственные предприятия, особенно в горнодобывающей промышленности, либо открыв добывающую промышленность для иностранных компаний при сохранении в ней определенных позиций государства. В обоих случаях они использовали разнообразные налоговые льготы для ТНК, многие из которых применяются и сегодня.

Такие льготы могут принять форму уменьшенных налоговых ставок (платы за пользование

недрами или налогов на доход корпораций) или налоговых каникул, периодов ускоренной амортизации или нормы списания капитала, позволяющей им возмещать капитальные затраты в течение первых лет производства или переносить убытки на будущие периоды. Аналогичным образом компании могут иметь возможность консолидировать доходы и потери по разным инвестиционным проектам, если не устанавливается правил, не разрешающих этого. Другие стимулы – это, в частности, сниженные налоги на реинвестированную прибыль корпораций, безналоговый перевод прибылей в страны базирования и освобождение от топливных акцизов и ввозных пошлин. Кроме того, ТНК могут освобождаться от налогов на рост капитала. Эта конкретная налоговая льгота неизбежно станет все более важной в меняющейся обстановке, в которой мелкие принимающие высокие риски компании, занимающиеся добычей, часто уступают свои права недропользования более круп-

ным добывающим компаниям. Кроме того, возможны стабилизационные положения, которые фиксируют налоговый режим на длительный период времени или даже на весь период полезной службы добывающего производства.

Важно признать, что предоставление налоговых льгот в одной стране, как правило,

имеет отрицательные последствия для других стран. Иностранные компании принимают свои инвестиционные решения в международном контексте, сравнивая рентабельность сходных инвестиций в разных местах. Так, соседняя страна или страна в другом регионе, обладающая теми же или сходными природными ресурсами, может чувствовать необходимость предложить сходные или даже большие льготы, чтобы конкурировать за привлечение ПИИ. Это не только подрывает эффективность налоговых льгот, но и чревато опасностью спровоцировать "гонку вниз", когда все страны снижают свои налоги до недопустимо низкого уровня, после чего в выигрыше не остается никто, если не считать иностранных частных компаний, в своем большинстве – ТНК.

Приватизация и либерализация налоговых режимов в добывающей промышленности во

---

"Налоговая связь" имеет особое значение, поскольку другие связи добывающей промышленности с отечественной экономикой, как правило, слабы.

---

многих странах была проведена под эгидой бреттон-вудских институтов в контексте программ структурной перестройки. В своей стратегии для африканской горнодобывающей промышленности 1992 года Всемирный банк изложил свое видение развития горнодобывающей промышленности африканских стран при лидирующей роли частных ПИИ<sup>38</sup>. Сходным образом в 1996 году Всемирный банк сформулировал стратегию для горнодобывающей промышленности Латинской Америки и Карибского бассейна, хотя принципы, лежавшие в основе этой стратегии, применялись намного раньше. Идея заключалась в том, что благодаря увеличению ПИИ государство будет автоматически получать доходы в результате роста производства.

К началу нового столетия в горнодобывающей промышленности развивающихся стран во многом доминировали ТНК, главным образом из развитых стран, развернувшие массовое производство<sup>39</sup>. Наоборот, в нефтегазовом секторе государственные предприятия продолжали играть важную роль. Это, возможно, связано с тем, что им удалось сохранить рентабельность даже при низких ценах на нефть и газ, а также из-за того, что необходимость в технологиях для эксплуатации уже разбуренных месторождений была ниже, чем в горнодобывающей промышленности.

Необходимость налоговых льгот часто подвергается сомнению на том основании, что их издержки в плане упущенных государственных доходов могут часто перевешивать выгоды для экономики страны. В частности, после подъема сырьевых цен с 2003 года все больше признается то, что рост доходов государства часто был несопоставим с ростом рентабельности производства в этом секторе<sup>40</sup>. Организации гражданского общества играют важную роль в повышении информированности о том, что многие расценивают как несправедливые налоговые режимы во многих развивающихся странах<sup>41</sup>. Всемирный банк (World Bank, 2010: 9) также признал, что "сложившиеся в прошлом (часто при руководстве

Банка) режимы налогообложения в горнодобывающей промышленности не позволяют мобилизовать значительную часть высокого роста рента, полученного благодаря такому росту цен". Например, исследование по четырем странам Восточной Африки (Кении, Руанде, Объединенной Республике Танзания и Уганде), проведенное африканским отделением Сети за налоговую справедливость и Международной организацией действий в интересах помощи (Tax Justice Network-Africa and ActionAid International, 2012), показывает, что налоговые льготы приводят к большой утрате государствами бюджетных расходов в размере до 2,8 млрд. долл. в год, из-за чего они недополучают ресурсы, столь нужные для развития и борьбы с бедностью. МВФ также подчеркивает необходимость того, чтобы развивающиеся страны, становящиеся новыми производителями природного сырья, больше внимания уделяли разработке своего налогового режима, чтобы освоить этот потенциальный источник доходов (IMF, 2012).

Несколько международных институтов и организаций гражданского общества предупреждали об отсутствии экономической эффективности налоговых льгот как средства привлечения ПИИ (IMF et al., 2011; Tax Justice Network-Africa and ActionAid International, 2012). Аналогичным образом Организация Объединенных Наций (United Nations, 2010: 2) сделала тот вывод, что "инвестиционные стимулы обычно не нужны для горнодобывающей промышленности, поскольку добывающее производство привязано к месту, а государство должно взимать ренты с таких ресурсов". В равной мере это применимо к добыче нефти и газа.

Так, имеются указания на то, что во многих случаях налоговые льготы иностранных компаний в добывающей промышленности намного превышают разумные пределы и что такие привилегии часто могут быть ненужными. Например, Африканский банк развития (AfDB et al., 2010: 109) признает, что "в большинстве случаев эксплуатация природных ресурсов может облагаться налогом в разумных пределах, не

---

Целесообразность налоговых льгот часто подвергают сравнению на том основании, что их издержки в плане упущенных бюджетных доходов могут часто перевешивать положительные результаты для экономики страны.

---

отпугивая инвесторов". Кроме того, ряд опросов инвесторов подтверждает, что налоговые мотивы занимают второстепенное место в числе факторов, влияющих на принятие решений о размещении производства; иными словами, во многих случаях инвестиции были бы вложены так или иначе, даже при меньших особых налоговых льготах или даже без них (Keen and Mansour, 2009; Vale Columbia Center on Sustainable Investment, 2013).

С начала 2000-х годов инвестиции в эксплуатацию природных ресурсов, в частности ПИИ, резко выросли (UNCTAD, 2007)<sup>42</sup>, в частности в Африке, Латинской Америке, Западной Азии и в странах с переходной экономикой. Однако нет четких признаков того, что это было вызвано налоговыми льготами (World Bank, 2012a: 132). Скорее, представляется более вероятным, что они были мотивированы ожиданиями новых прибыльных возможностей в результате роста спроса в странах – развивающихся рынках, в частности в Китае, а также бумом сырьевых цен с 2003 года. Однако растет обеспокоенность тем, что ни высокие цены на сырье, ни рост ПИИ не улучшили в сколь-нибудь значительной степени перспективы развития многих стран-производителей.

В период ценового бума прибыль добывающих ТНК демонстрировала резкий рост: в 2002–2012 годах выручка крупнейших горнодобывающих компаний мира выросла в пять раз, а их чистая прибыль – более чем в десять раз (Stevens et al., 2013). При этом доходы государств от эксплуатации природных ресурсов росли намного медленнее. Многие страны с сырьевой зависимостью не смогли достичь заметного прогресса в плане распределения доходов, борьбы с бедностью и социального развития<sup>43</sup>. Ко второй половине 2000-х годов стало очевидно, что стимулы для привлечения ПИИ были чрезмерно щедрыми, в особенности в условиях изменившейся конъюнктуры на сырьевых рынках. Поэтому было сочтено необходимым пересмотреть политику налогообложения добывающих отраслей, чтобы защитить интересы принимающих стран. Как и в 1970-х годах, высокий спрос и рост цен вновь изменили соотношение сил в пользу стран-производителей, что создало дополнительный политический импульс для такого пересмотра.

Соотношение сил изменилось в пользу принимающих государств еще и потому, что в добывающей промышленности появились новые крупные игроки. Хотя ТНК развитых стран продолжают доминировать на сцене в развивающихся странах – производителях сырья, ПИИ стран – развивающихся рынков растут исключительно быстрыми темпами. Это дает странам-производителям более широкий выбор инвесторов. Поэтому контракты с этими традиционными ТНК могут заключаться на условиях, более благоприятных для принимающей страны.

*b) Формы государственного участия в добывающей промышленности*

Имеются различные способы изъятия государством доли природной ренты. Такие способы варьируются от платы за пользование недрами и различных форм налогообложения до договорных соглашений, таких как контракты о разделе продукции и об обслуживании, а также непосредственное участие в производстве либо в виде государственной собственности, либо в виде создания совместных предприятий между государственными и частными компаниями. Методы получения государственных доходов могут основываться на производстве или прибыли. Методы, основанные на производстве в виде удельной или адвалорной платы за пользование недрами, более выгодны для государства, поскольку то получает ее с момента начала промышленной эксплуатации, даже если компании не показывают прибыли в своей отчетности. Поэтому правительства обычно предпочитают именно их. Их также сравнительно легко взимать, преимущество, которое имеет особую важность для развивающихся стран, где налоговым органам часто трудно начислять налог на облагаемые доходы. С другой стороны, частные компании предпочитают уплату налогов с прибыли главным образом в виде подоходного налога, поскольку они начинают выплачивать налоги, только показав отчетную прибыль. Особое налогообложение в добывающей промышленности на основе налогообложения прибыли может также включать налогообложение ресурсной ренты и налоги на непредвиденную прибыль, хотя это встречается реже. Другое преимущество обложения налогом прибыли для ТНК – но большой недостаток для стран-производителей – заключается в том, что получение прибыли сложнее проконтроли-

ровать, что облегчает использование компаниями методов ухода и уклонения от налогов (см. раздел С).

Государство может также облагать добывающие производства экспортными налогами, что является еще одной формой налогообложения по произведенной продукции. Они могут иметь то преимущество, что их проще собирать, что также облегчает контроль за физическим объемом, ценами и качеством экспортируемых товаров в таможенных пунктах. Например, компания может попытаться уклониться от налогов, занизив сортность руды или содержание попутных металлов в экспортируемом концентрате, что может контролироваться таможенными властями стран-производителей<sup>44</sup>. Такие налоги также могли бы использоваться в качестве инструмента промышленной политики, если переработанная продукция облагается по более низкой ставке, чем сырье. Еще один способ повышения государственных доходов в странах-производителях – обложение прироста капитала в добывающих отраслях, значение которого, как отмечалось выше, возрастает. Кроме того, могут применяться экологические налоги для интернализации внешних издержек экономической активности.

В общем плане не имеется какого-либо универсального рецепта оптимального режима налогообложения в этом секторе. На практике правительства обычно используют разные инструменты в том или ином их сочетании. Конечный итог во многом зависит от конкретных геологических, экономических, институциональных и политических условий в каждой стране. В результате не имеется какого-либо абсолютного эталона или реперной точки, по отношению к которым данный налоговый режим добывающих отраслей может считаться "справедливым" или "несправедливым". На практике в разных странах применяется широкий диапазон уровней налогообложения<sup>45</sup>.

Странам-производителям необходимо иметь возможность не только согласовывать на переговорах систему налогообложения, которая реально расширяет их бюджетно-финансовое пространство...

...но и обеспечить ее применение, избегая больших потерь, вызванных агрессивным налоговым планированием и бухгалтерской практикой ТНК.

Страны-производители должны не только иметь возможность согласовывать на переговорах систему налогообложения, которая реально расширяет их бюджетно-финансовое пространство: они также должны иметь возможность обеспечить ее применение, избегая больших потерь, вызванных агрессивным налоговым планированием и бухгалтерской практикой ТНК, такой как манипуляции с трансфертными ценами и недостаточная капитализация. Это особенно важно из-за того, что сектор природных ресурсов обычно служит главным источником незаконных финансовых потоков в богатых ресурсами странах (AfDB and GFI, 2013).

Практика манипуляций с трансфертными ценами, повидимому, достаточно распространена в добывающей промышленности. ТНК могут манипулировать представляемой в отчетности прибылью, завышая издержки и занижая цены в своих внутрифирменных операциях. Таким образом они могут выводить прибыль из налоговой юрисдикции страны – производителя природного сырья в страну с более низким налогом<sup>46</sup>. Потери налогов из-за практики такого рода могут быть огромны. Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки (UNECA, 2013) установила, что незаконные финансовые потоки из Африки в виде манипуляций с импортно-экспортными ценами в большой степени сконцентрированы в нескольких секторах, в особенности в добывающей промышленности. В период 2000–2009 годов свыше половины (56%) этих потоков из Африки приходилось на сектора нефти, ценных металлов и минералов, руд, черных металлов и меди. В докладе Группы за прогресс Африки "Равенство в добывающей промышленности", подготовленном под руководством бывшего Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Кофи Аннана, подчеркивается, что каждый год из-за манипуляций с внешнеторговыми ценами Африка теряет 38 млрд. долл. (APP, 2013).



Злоупотреблениям с трансфертным ценообразованием способствует то, каким образом ТНК строят свои корпоративные структуры. В результате попытки разобраться в лабиринте корпоративных структур, созданных крупнейшими компаниями в этом секторе, было обнаружено (PWYP, 2011), что десяти самых мощных корпораций добывающей промышленности принадлежит 6 038 отдельных компаний. Аналогичным образом, изучение добывающих проектов, финансирующихся Международной финансовой корпорацией (МФК) Всемирного банка, показало, что 57% изученных компаний вкладывают свои инвестиции в развивающихся странах через посреднические холдинговые компании, расположенные в налоговых убежищах (Dan Watch, 2011). Возможно, трудно объяснить, для какой цели ТНК добывающей промышленности размещают свои штаб-квартиры или дочерние компании в странах с низким налогом, если не для того, чтобы избежать выплаты налогов в странах-производителях<sup>47</sup>.

Другая разрушительная для стран-производителей практика, сходная с трансфертным ценообразованием – недостаточная капитализация. Согласно "Практическому справочнику по трансфертному ценообразованию" Организации Объединенных Наций (United Nations (2013a)) компания имеет недостаточную капитализацию, если ее долг велик по отношению к собственному капиталу. Избыточное финансирование дочерней компании в стране-производителе за счет заемных средств – это замаскированный способ перевода прибыли в штаб-квартиру. Это может привести к недопустимому размыванию базы доходов страны-производителя, которое имеет место в тех случаях, когда выплачиваемые проценты завышаются, чтобы показать более высокие издержки и, соответственно, более низкую прибыль<sup>48</sup>.

Помимо обеспечения надлежащего налогового режима и согласования условий контрактов, а также надлежащего сбора налогов в добывающей промышленности, последнее важное звено в цепи налогообложения – юрисдикция по делам об урегулировании споров между иностранными инвесторами и государством. В принципе, согласно имеющим добровольный характер "Руководящим принципам ОЭСР для многонациональных предприятий" иностранные инвесторы

должны соблюдать национальное законодательство. Однако в соответствии с двусторонними инвестиционными соглашениями инвесторы могут передавать налоговые споры в международный арбитраж<sup>49</sup>. ТНК могут также подавать дела в международные центры арбитража, когда правительства пересматривают их налоговые режимы или перезаключают контракты, на основании нарушения положений о стабильности (по этому вопросу см. также главу VI).

## 2. Распределение рента в добывающей промышленности

Эмпирическая оценка размеров участия государства в рентах от его природных ресурсов остается сложной задачей. Ресурсные ренты определяются как разница между продажной ценой и издержками производства данного товара. Издержки производства обычно включают не только затраты основного производства, но и амортизацию долга и основного капитала и другие издержки, такие как проценты по ссудам; в соответствии с самым полным определением нормальная прибыль также считается составляющей производственных издержек. Расчет стоимости продукции достаточно прост, поскольку данные о производстве по странам и о мировых товарных ценах легкодоступны. Однако очень мало информации имеется о производственных издержках. Еще одна трудность связана с получением конкретных данных о государственных доходах от природных ресурсов, поскольку мало стран сообщает такие данные отдельно<sup>50</sup>.

С этими соображениями в этом подразделе обновляется прежняя работа ЮНКТАД в этой области (*ДТР 2005*, глава III, раздел F и приложение; и *ДТР 2010*, глава V, раздел 5), для того чтобы дополнительно осветить недавнюю динамику доли государственных доходов в рентах добывающих отраслей<sup>51</sup>. Результаты с разбивкой по товарам и странам показаны в таблице 7.1. Имелась возможность провести расчеты в основном по тем странам, где минеральное сырье или нефть составляют значительную часть их производства природного сырья. Например, в случае золота издержки производства в африканских

Таблица 7.1

**ДОЛЯ ДОХОДОВ ГОСУДАРСТВА В РЕНТАХ ОТ ДОБЫВАЮЩИХ  
ОТРАСЛЕЙ, ОТДЕЛЬНЫЕ ТОВАРЫ И СТРАНЫ, 2004–2012 ГОДЫ**

(В процентах)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Итоговая доля
<b>Нефть</b>										
Ангола	63,2	56,8	75,9	81,4	79,6	81,4	88,1	91,9	95,1	83,3
Колумбия	32,7	28,7	34,1	44,3	39,0	52,4	34,0	37,0	55,1	41,1
Эквадор	71,8	67,4	69,5	68,8	65,8	66,6	72,9	93,1	93,5	76,3
Венесуэла (Боливарианская Республика)	58,4	54,9	70,1	72,1	52,0	56,4	63,5	70,3	70,9	64,1
<b>Медь</b>										
Чили	50,9	53,5	51,0	54,0	60,1	44,7	51,3	50,1	55,5	51,9
10 крупнейших частных компаний	20,7	27,7	28,8	35,7	36,8	24,0	29,8	38,3	40,4	32,0
"Коделько"	99,7	84,3	88,9	90,7	101,1	79,3	91,3	66,3	89,5	86,9
Перу	23,5	37,5	30,9	24,5	31,0	34,0	32,2	33,7	47,0	32,7
Замбия	0,8	2,0	3,4	8,9	21,6	167,4	19,2	30,5	..	17,5
<b>Золото</b>										
Гана	20,1	61,9	27,6	29,8	23,9	18,6	21,0	31,1	32,8	27,7
Мали	21,4	18,0	29,6	43,3	38,5	39,6	35,8	28,3	..	33,6
Перу	23,7	24,6	26,4	25,7	28,1	28,3	29,2	28,1	29,9	27,7
Объединенная Республика Танзания	17,3	37,5	12,8	12,6	17,4	13,2	12,2	13,9	28,5	17,9

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе ежегодных отчетов компаний-производителей; *UNCTADstat*; IMF, *Country Reports*, различные выпуски; МВФ, база данных *International Financial Statistics*; Всемирное бюро металлургической статистики, *World Metal Statistics Yearbook 2014*; BP, *Statistical Review of World Energy 2014*; *EITI Country Reports*, различные выпуски; а также национальные источники.

странах могут быть рассчитаны на основе средних издержек производства, сообщаемых крупными ТНК, которые публикуют эти данные в своих ежегодных отчетах. Поскольку правительства не публикуют данных о своих доходах от эксплуатации природных ресурсов с разбивкой по видам продукции, данные о доходах включают как данные по золоту, так и данные по другим металлам. На доходы от добычи золота приходится большая часть государственных доходов от добывающей промышленности в этих странах, и, хотя они ведут к завышению доли государства в рентных платежах, эти данные считаются достаточно близким приближением для целей такого анализа<sup>52</sup>.

Эти оценки показывают, что имеется большой разброс показателей доли государства в рентных платежах, как можно было ожидать. Главная причина таких различий – характер государственной собственности на природные ресурсы. В тех странах, в которых государство

участвует в производстве в лице государственных компаний, таких как "Сонангол" в Анголе, "ПДВСА" в Боливарианской Республике Венесуэле, "Петроэквадор" в Эквадоре в нефтяной отрасли и "Коделько" в Чили в медной промышленности, доля государства в рентах сравнительно велика<sup>53</sup>.

Наоборот, в тех странах и производствах, где частные компании являются единственными или доминирующими игроками, доля государства в рентном доходе значительно ниже. В первую очередь это касается стран – производителей руд и металлов, таких как Замбия, где до конца последнего десятилетия государство получало крайне низкую долю рентного дохода от меди. Это во многом могло бы объясняться крайне выгодными для ТНК условиями соглашений, заключенных с правительством. Например, при том, что в целом по горнодобывающей отрасли ставка налога за пользование недрами составляла 3%, в действительности ТНК уплачивали лишь 0,6% в

результате заключения специальных соглашений о разработке месторождений меди. В случае Ганы, где размер платы за недропользование в общем случае был установлен в диапазоне 3% и 6%, большинство компаний платили за пользование недрами по нижней ставке. Доля государства в рентах от производства золота в Объединенной Республике Танзания также была крайне низка. Аналогичным образом доля государства в рентных доходах горнорудных производств Перу, контролируемых частным сектором, относительно низка.

В Латинской Америке сопоставление распределения рент от производства меди в Чили и Перу позволяет сделать интересные наблюдения. В обеих этих странах, если учитывать только частные фирмы, государство присваивает примерно треть рентных доходов. Если учесть государственное предприятие "Коделько" в Чили, то доля государства превышает 50%. Хотя на "Коделько" приходится примерно 36% всего производства меди в последнее десятилетие, ее доля в доходах государства от этой отрасли составила целых 60%. Такое различие вызвано тем, что "Коделько" перечисляла государству свыше 85% получаемой компанией ренты.

В целом вплоть до конца прошлого – начала нынешнего десятилетия сумма доходов государства от добычи полезных ископаемых была довольно низка, за исключением случая Чили, если учесть "Коделько". Хотя доля государства в ренте колебалась в рассматриваемый период, в частности в африканских странах<sup>54</sup>, совокупные потоки показывают, что государство присваивает 17–33% ренты. Как отмечается в Daniel et al. (2013: 22), "налоговые режимы разных стран мира дают государству в среднем примерно половину рент, создаваемых в горнодобывающей промышленности, и две трети или более – в нефтяной промышленности, поскольку, возможно, нефть обычно приносит более высокую ренту. Фактически полученная рента может быть меньше, если имеются лазейки или недоработки в механизме ее взыскания. Налоговая политика, которая позволяет мобилизовывать ренту в размере, меньшем, чем эти средние ориентиры, возможно, требует к себе внимания".

Увеличение доли государства в рентных доходах, которое произошло в последние несколько лет, возможно, отчасти связано с

недавними изменениями режимов регулирования в горнодобывающей промышленности, цель которых заключалась в повышении доли государства (см. ниже). Это также могло быть вызвано тем, что компании, пользовавшиеся льготами по ускоренной амортизации и переносу убытков на будущие периоды, должны были начать выплату налогов на доходы, когда период, на который предоставлялись эти льготы, истек.

До последнего времени плата за пользование недрами была главной составляющей доходов государства от добывающей промышленности. Однако представляется, что эта тенденция меняется, возможно, из-за увеличения удельного веса налогов с доходов, которые теперь приходится платить ТНК. В Латинской Америке главный источник государственных доходов от горнодобывающей промышленности – налог с прибыли, сообщаемой горнодобывающими компаниями, в то время как плата за пользование недрами составляет лишь ее небольшую часть (ECLAC, 2014b). Этого, возможно, еще не произошло во многих африканских странах, где на плату за пользование недрами по-прежнему приходится наибольшая часть доходов государства от горнодобывающего сектора (Gajigo et al., 2012b). Одна из причин такого различия, возможно, заключается в том, что производство в африканских странах было начато позже, и поэтому большинство ТНК, действующих в них, все еще пользуются льготами по ускоренной амортизации. Это может также объясняться тем, что возможности африканских стран контролировать и предотвращать вредную практику налоговой оптимизации ограничены больше, чем возможности латиноамериканских стран.

### **3. Недавние инициативы, связанные с налогообложением в добывающей промышленности**

#### **а) Изменения общих условий регулирования добывающей промышленности**

В условиях стремительного роста сырьевых цен все большее хождение получало то мнение, что распределение рент между государством и иностранными частными корпорациями в целом

демонстрирует перекося в пользу последних, тем самым лишая правительства принимающих стран соответствующей доли растущей стоимости их природных ресурсов. С середины 2000-х годов это вызвало растущую тенденцию пересмотра налоговых условий, в которых действуют добывающие предприятия. Во многих странах – производителях природного сырья государством принимается ряд мер по выправлению такой ситуации. Как показано на отобранных примерах, представленных в таблице 7.2, они могут принимать различные формы, включая пересмотр контрактов, который может привести к их перезаключению или расторжению, увеличение ставок налогообложения или платы за недропользование или введение новых налогов, а также изменение доли государства в капитале добывающих предприятий.

Хотя главная задача этих изменений обычно заключалась в улучшении распределения ренты, в некоторых случаях изменение регулятивной среды также может быть нацелено на расширение производства или местной переработки сырья. В случае недостаточного инвестирования данной концессии или проекта или недостаточного продвижения в их реализации государство может применить принцип "используй или потеряешь". Например, в апреле 2012 года к правительству Аргентины перешло большинство капитала компании "Репсоль ЯПФ", крупнейшей нефтедобывающей компании в стране, после того, как оно получило от испанской ТНК "Репсоль" 51-процентную долю капитала в этой компании. Правительство заявило, что недоинвестирование последней привело к резкому снижению производства нефти и газа и превращению Аргентины в нетто-импортера углеводородного сырья, при том, что далее она была его нетто-экспортером. Менее чем за два года государственного контроля компания обратила вспять снижение инвестиций и производства<sup>55</sup>. Кроме того, возможно введение или повышение налогов по соображениям промышленной политики. Например, в январе 2014 года Индонезия ввела экспортный налог вместе с запретом на экспорт минеральных руд, чтобы побудить горнодобывающие компании перерабатывать сырье внутри страны.

В ряде стран попытки государства ввести изменения в свои налоговые режимы применительно к добывающим отраслям оказались

заблокированы в силу разных факторов. Так, в Замбии 25-процентный налог на непредвиденную прибыль был введен в 2008 год, но отменен в 2009 году в условиях снижения цен на медь после глобального финансового кризиса. Свою роль также сыграли предупреждения ТНК о возможности сокращения инвестиций и закрытия рудников, а также их угроза обратиться в суд. Сходным образом, правительство Ганы отказалось от своих планов введения 10% налога на непредвиденную прибыль в своем бюджете 2012 года после угроз горнодобывающих компаний уволить работников<sup>56</sup>. Однако обычно ТНК не исполняют своих угроз уйти из страны, после того как та вносит регулятивные изменения. Например, в Эквадоре в 2010 году большинство компаний согласилось с предложением правительства перезаключить свои контракты с ним. Аналогичным образом, после того как в 2005–2006 годах в Боливии государство увеличило свою долю участия в газодобывающей отрасли, ТНК остались в стране на новых условиях, а в Аргентине иностранные ТНК продолжают подписывать контракты с государственной компанией "ЯПФ" на разведку и эксплуатацию больших месторождений сланцевой нефти и сланцевого газа в стране.

Налоговые режимы, затрагивающие добывающую промышленность, изменяли или пытались изменить не только развивающиеся страны: ряд правительств развитых стран также пересматривали свою долю участия в рентах добывающих производств. Как показано в таблице 7.2, в Соединенном Королевстве дополнительный налог на производство нефти был поднят в 2011 году, а в Австралии, несмотря на серьезную оппозицию переживающего бум горнодобывающего сектора и после долгой (и продолжающейся) дискуссии, правительство ввело в 2012 году налог на ренту от добычи полезных ископаемых в размере 22,5%<sup>57</sup>.

Процесс пересмотра режима регулирования добывающей промышленности идет во всем мире. В ряде стран между различными заинтересованными сторонами продолжается обсуждение вопросов реформы режимов налогообложения и собственности. В их числе – Бразилия, Демократическая Республика Конго, Индия, Мали, Мозамбик, Филиппины и Южная Африка, а также Соединенные Штаты<sup>58</sup>. В Южной Африке идет масштабная дискуссия по вопросу о национализации горнодобывающей промышленности.



Ее результатом стал доклад о роли государства в горнодобывающей отрасли (или доклад "РГГО") 2012 года<sup>59</sup>, который исключал национализацию, однако рассмотрел способы более справедливого перераспределения прибыли горнодобывающих производств, в том числе с помощью налога на ресурсную ренту в размере 50% и создания государственной горной компании для освоения стратегических запасов полезных ископаемых.

#### *b) Инициативы, связанные с прозрачностью*

Рост прозрачности в вопросах деятельности как государства, так и ТНК – одна из главных предпосылок обеспечения эффективного получения бюджетных доходов от добывающей промышленности. Главная инициатива, касающаяся прозрачности в этой связи, – Инициатива по прозрачности в добывающей промышленности (ИПДП), начатая в 2003 году<sup>60</sup>. В осуществлении ИПДП участвует широкий круг таких заинтересованных сторон, как правительства, компании, инвесторы, организации гражданского общества и другие организации-партнеры, которые сообща работают над повышением открытости и ответственности в вопросах использования доходов от эксплуатации природных ресурсов. Страны, осуществляющие стандарт ИПДП, как ожидается, будут обеспечивать полное предание гласности налогов и других выплат, перечисленных государству нефтяными, газовыми и горнодобывающими компаниями. Эти выплаты раскрываются в ежегодных докладах ИПДП. К июлю 2014 года насчитывалось 29 стран, соблюдающих стандарт ИПДП (т.е. стран, которые выполняют все требования стандарта), все из которых были развивающимися странами и странами с переходной экономикой, за исключением Норвегии, а также 16 стран-кандидатов (т.е. стран, которые вводили стандарт ИПДП, но еще не соблюдали всех его требований). Кроме того, 35 стран публиковали доклады в рамках ИПДП<sup>61</sup>.

ИПДП ознаменовала существенный прогресс в повышении прозрачности в добывающей

промышленности. Тем не менее у нее имеются некоторые серьезные недостатки. Во-первых, она носит добровольный характер и поэтому не обязательна как для государств, так и для частных корпораций. В результате она оказывает ограниченное воздействие, поскольку значительная часть глобального производства добывающей промышленности по-прежнему не регламентируется ее стандартами. Во-вторых, деятельность ИПДП по выверке отчетности имеет однонаправленный характер в том смысле, что она позволяет лишь сверять, соответствуют ли доходы, сообщаемые государствами, выплатам, сообщаемым компаниями, при том что не выносятся какой-либо оценки по поводу адекватности налоговой нагрузки ТНК. Таким образом, основное внимание в ИПДП уделяется предотвращению коррупции в странах-производителях.

В-третьих, имеются возможности для улучшений в плане упрощения оформления докладов, которые, возможно, сложны для понимания многими заинтересованными сторонами. Можно также повысить качество, оперативность и согласованность данных. Наконец, не обозначено четкого направления действий в тех случаях, когда раскрываемые данные обнаруживают несоответствия.

---

Усиление прозрачности в вопросах деятельности как государства, так и ТНК – одна из главных предпосылок обеспечения эффективного сбора доходов государства от добывающей промышленности.

---

Со времени глобального финансового кризиса усилился интерес к повышению прозрачности в добывающей промышленности. В контексте реформ финансовой системы страны "восьмерки" и "двадцатки" поддерживали публикацию данных по этим отраслям по каждой отдельной стране. В этой сфере несколько развитых стран приняли новые правила, касающиеся предания гласности финансовых выплат частных корпораций. Здесь лидировали Соединенные Штаты, подтолкнувшие волну изменений в других развитых странах. Новые правила, касающиеся повышения прозрачности в добывающей промышленности, стали результатом статьи 1504 закона Додда-Фрэнка о реформе Уолл-стрит и защите прав потребителей (известного по краткому названию "закон Додда-Фрэнка"). 22 августа 2012 года Комиссия по ценным бумагам и биржам (в соответствии с положениями

Таблица 7.2

**ПРИМЕРЫ ПЕРЕСМОТРА РЕГУЛЯТИВНЫХ И НАЛОГОВЫХ  
РЕЖИМОВ ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

<i>Мера</i>	<i>Страна</i>	<i>Характер изменения</i>	<i>Год</i>
<b>Пересмотр или перезаключение договоров/ лицензий</b>	Демократическая Республика Конго	Комитет экспертов, рассмотревший 61 соглашение в горно-добывающей отрасли, пришел к выводу, что все они невыгодны, и рекомендовал расторгнуть 22 и перезаключить 39 из них	2009
	Доминиканская Республика	Перезаключение контракта с "Баррик голд Пуэбло-Вьехо майн"	2013
	Эквадор	Принятие закона, обязавшего частные нефтяные компании перезаключить свои договоры об обслуживании в целях замены порядка налогообложения согласно соглашениям о разделе продукции обложением по плоской ставке за баррель нефти	2010
	Гвинея	Проверка действительности заключенных договоров	Продолжается
	Либерия	Проверка концессионных соглашений, подписанных в 2003–2006 годах (из всего 105 договоров рекомендовано расторгнуть 36 и перезаключить 14)	2006
	Объединенная Республика Танзания	Проверка соглашений о разработке месторождений полезных ископаемых и налогового режима в горнодобывающей промышленности, которая ведет к перезаключению в каждом конкретном случае	2006
	Замбия	Отмена положений о налоговой стабильности в соглашениях о разработке месторождений	2008
<b>Изменение ставок налога за пользование недрами</b>	Чили	Увеличение с 5% до 9%	2010
	Гана	Увеличение с обычных на практике 3% (при формальной вилке 3–6%) до 5%	2010
	Перу	Компании, у которых нет стабилизационных положений или соглашений с правительством, должны выплачивать плату за недра в размере 1–12% операционной прибыли (до принятия нового закона ставки варьировались от 1% до 3% чистых продаж), а также специальный налог в размере 2–8,4% операционной прибыли. Компании, с которыми были согласованы стабилизационные положения, должны выплачивать специальный сбор с горнодобывающих производств в размере 4–13,12% операционной прибыли	2011
	Объединенная Республика Танзания	Размер платы за недра для предприятий по производству минералов группы меди, золота, серебра и платины был увеличен с 3% до 4%, в то время как ставка по другим минералам, включая драгоценные камни и алмазы, осталась на уровне 5%	2010
	Замбия	Увеличение с 0,6% до 3%	2008
	Замбия	Увеличение с 3% до 6%	2012
<b>Изменение ставок подходного налога</b>	Гана	Увеличение с 25% до 35%	2012
	Соединенное Королевство	Увеличение ставки дополнительного налога с 20% до 32% в нефтегазовом секторе	2011
	Замбия	Увеличение ставки налога с дохода компаний с 25% до 30%	2008
<b>Введение новых налогов</b>	Австралия	Для всех горнодобывающих предприятий введен налог на сверхприбыль от эксплуатации природных ресурсов (НСПР) с максимальной ставкой в 40% (который, однако, был заменен вскоре после его утверждения)	2010
	Австралия	Налог на ренту от эксплуатации минеральных ресурсов, заменивший НСПР, с пониженной максимальной ставкой в 30% (при реальной ставке 22,5%) введен в отношении добычи угля и железной руды	2010

Таблица 7.2 (продолжение)

**ПРИМЕРЫ ПЕРЕСМОТРА РЕГУЛЯТИВНЫХ И НАЛОГОВЫХ РЕЖИМОВ ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

Мера	Страна	Характер изменения	Год
	Чили	Плата за пользование недрами в размере 5%	2006
	Монголия	Налог на непредвиденную прибыль в размере 68% прибыли от добычи меди и золота	2006
	Южная Африка	Ставка налога за пользование недрами, которая варьируется в зависимости от рентабельности добычи	2008
	Замбия	25-процентный налог на непредвиденную прибыль	2008 (однако отменен в 2009 году)
	Замбия	Временная ставка подоходного налога в дополнение к фиксированной 30-процентной ставке; применяется в том случае, когда облагаемый доход превышает 8% валовой реализации продукции при максимальной ставке в 15%	2009
<b>Увеличение доли государств в капитале</b>	Алжир	Доля государства в капитале национальной нефтяной компании "Сонатрек" зафиксирована на уровне минимум 51%	2006
	Аргентина	В собственность государства перешел 51% капитала нефтегазовой компании и "ЯПФ"	2012
	Боливия (Многонациональное Государство)	Доля государства в нефтегазовом секторе выросла с 18% до 82% стоимостного объема продукции	2005/2006
	Боливия (Многонациональное Государство)	Принят закон о правах добычи полезных ископаемых, расширивший права государства по экспроприации горнодобывающих предприятий, которые считаются непроизводительными, бездействующими или нефункционирующими	2013
	Гвинея	Экспроприация половины железорудного месторождения Симанду у "Рио-Тинто" на основании медленной разработки месторождения компанией	2008
	Гвинея	Принятие горнорудного кодекса, предоставляющего государству 15-процентную долю во всех предприятиях, а также право покупки до 35% акций	2011
	Казахстан	"Казмунайгаз" ("КМГ"), государственная энергетическая компания, удвоила свою долю в кашаганском консорциуме до 16,6%	2008
	Намибия	Создана государственная горнодобывающая компания "Эпанджелло"	2008
	Папуа–Новая Гвинея	В полную собственность государства перешел медно-золотодобывающий комбинат "Ок-Теди"	2013
	Объединенная Республика Танзания	В соответствии с законом о недрах повышается доля собственности государства в капитале горнодобывающих предприятий, хотя конкретная цифра в нем не указана	2010
<b>Прочие</b>	Гана	Уменьшены налоговые льготы по амортизации, ограничен перечень таких льгот	2012
	Объединенная Республика Танзания	Льготы по подоходному налогу не могут суммироваться по нескольким районам лицензирования добычи полезных ископаемых	2010
	Замбия	Налоговая скидка на амортизацию снижена до 25%	2008 (однако восстановлена в 2009 году)
	Замбия	Введен порядок, не разрешающий сложение налоговых льгот расположенных в разных местах горнодобывающих предприятий	2009

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе Kingsley, 2014; Stevens et al., 2013; Medina Herasme, 2014; UNCTAD, 2012; Eigen, 2013; Sachs et al., 2012; Tarimo, 2013; Raibovsky and Caywood, 2013; Muganyizi, 2012; ZIPAR, 2013; USGS, 2006; National Treasury of South Africa, 2008; Park and Benayad, 2013; EY Resource Nationalism Updates (различные выпуски); Gray Molina, 2013; Hawala, 2013; RioTinto Mongolia, имеется по адресу <http://www.riotintomongolia.com/ENG/oyutolgoi/881.asp>.

этого закона) приняла правила, требующие от компаний добывающей промышленности предавать гласности определенные выплаты, произведенные правительству Соединенных Штатов или иностранным правительствам. Деятельность, относящаяся к категории коммерческой добычи нефти, природного газа и минерального сырья, включает разведку, добычу, переработку и экспорт либо приобретение лицензии для такой деятельности; торговля сюда не включена<sup>62</sup>. Это положение о раскрытии информации касается любой компании, акции которой котируются на бирже в Соединенных Штатах. К ним относится 90% всех крупных действующих в международном масштабе нефтегазовых компаний и восемь из десяти крупнейших в мире горнодобывающих компаний. Охватываются также выплаты дочерних компаний (RWI, 2011). Однако после иска, поданного в отношении этого правила КЦБ Американским нефтяным институтом, суд Соединенных Штатов принял решение в пользу Института. В результате КЦБ потребует принять еще одно правило, прежде чем статья 1504 закона Додда-Фрэнка может быть введена в действие, что КЦБ публично обязалась сделать к марту 2015 года. Многие инвесторы, государственные должностные лица и организации гражданского общества призвали КЦБ вновь принять строгие правила раскрытия информации по странам и по производствам (PWYP, 2014). Аналогичным образом, 26 июня 2013 года Европейский парламент и Совет ЕС приняли новые законы, предписывающие нефтяным, газовым, горнодобывающим и лесозаготовительным компаниям предавать гласности выплаты, ежегодно производимые правительствам по каждой стране и каждому предприятию. Новые правила раскрытия информации включены в директиву ЕС о бухгалтерском учете и пересмотренную директиву ЕС о прозрачности. Они касаются всех компаний, материнских и дочерних, которые действуют в добывающей промышленности или в лесозаготовке в первичных лесах и либо котируются на регулируемом ЕС фондовом рынке, либо являются крупной добывающей или лесозаготовительной компанией<sup>63</sup>. В их число включаются компании, занимающиеся геологическими изысканиями, разведкой, открытием и подготовкой месторождений и добычей. И в этом случае торговая деятельность не охватывается этими нормативными актами<sup>64</sup>.

Кроме того, ряд развивающихся стран решили опубликовать все свои контракты с компаниями в добывающей промышленности. В их числе Азербайджан, Многонациональное Государство Боливия, Эквадор, Гвинея, Либерия, Нигер, Перу и Тимор-Лешти (Berne Declaration, 2012). Кроме того, Центр по устойчивым международным инвестициям, учрежденный при содействии компании "Вэйл", Колумбийского университета, Институт Всемирного банка и Институт "Ревенью уотч" в сотрудничестве с широким кругом партнеров из числа организаций гражданского общества создали поисковую базу опубликованных контрактов в нефтяном, газовом и горнодобывающем секторе во всех районах мира<sup>65</sup>.

*с) Другие соответствующие инициативы в добывающей промышленности*

Вероятно, самая примечательная инициатива, которая была недавно принята на региональном уровне, – Африканская горнодобывающая концепция (АГК), принятая на совещании глав государств и правительств Африканского союза в феврале 2009 года<sup>66</sup>. Ее главная цель – создание "прозрачной, справедливой и оптимальной системы эксплуатации минеральных ресурсов как основы широкого устойчивого процесса роста и социально-экономического развития". Как указывает Африканский союз (African Union, 2009: 14), "африканские государства со слабой системой управления, как правило, не в состоянии вводить режимы налогов на эксплуатацию ресурсов, обеспечивающие справедливую долю ренты, в частности ренты на непредвиденную прибыль, либо из-за отсутствия у них таких возможностей, либо из-за блокирования таких возможностей для получения результатов, чрезмерно благоприятных для инвесторов". В концепции подчеркивается, что доходы от эксплуатации минерального сырья и ответственное налогообложение, позволяющее принимающим странам получать большую долю непредвиденных доходов, имеют центральное значение для процесса структурной перестройки. В ней рекомендуются самонастраивающиеся режимы налогообложения эксплуатации ресурсов, которые могут реагировать на меняющиеся экономические условия.



Уделяя особое внимание важности государственного развития, АГК призывает к расширению возможностей правительств по заключению контрактов в целях заключения более выгодных сделок, а также к расширению их возможностей проведения аудита, пересмотра и перезаключения существующих соглашений в горнодобывающем секторе. Она предостерегает от включения в них стабилизационных положений, а также от заключения двусторонних и международных инвестиционных соглашений, которые могут оказывать негативное воздействие на политическое пространство. Расширение возможностей налоговых органов по предотвращению разрушительных и незаконных финансовых потоков, включая манипуляции с трансфертным ценообразованием, также является элементом стратегии, предложенной в АГК. Кроме того, в ней предлагается совместный подход с участием различных заинтересованных сторон в данном секторе при уделении особого внимания региональному сотрудничеству и объединению ресурсов для развития потенциала и финансирования таких реформ. Концепция реализуется в плане действий, который осуществляется Африканским центром освоения минеральных ресурсов, созданным в декабре 2013 года. Главная ценность концепции как элемента стратегии развития – в ее заинтересованном совместном осуществлении африканскими странами, что способно помочь расширению политического пространства развития на национальном и региональном уровне.

Еще одна инициатива в этой области на региональном уровне в Африке – Африканский фонд правовой поддержки, созданный АфБР. Он ставит задачу оказания содействия африканским странам в заключении контрактов и сложных сделок, связанных с добывающей промышленностью (Ngalani, 2013). Кроме того, предпринимались попытки на субрегиональном уровне по согласованию политики и режимов регулирования в горнодобывающей отрасли. Одна из целей таких инициатив – предотвращение конкуренции между странами по

предлагаемым ими налоговым льготам, которая способна привести к "гонке вниз". Сообщество развития юга Африки (САДК) начало процесс согласования в 2004 году и, по-видимому, продвинулось в этом процессе в ряде областей, включая недопущение конкурентного поведения между странами-членами (Mtegha and Oshoko, 2011). Сходным образом, Экономическая комиссия западноафриканских государств (ЭКОВАС) в 2009 году приняла директиву о согласовании руководящих принципов и политики в горнодобывающем секторе, которая предусматривала принятие общего горного кодекса.

В других развивающихся регионах предпринималось меньше усилий по региональному сотрудничеству и согласованию в вопросах налогообложения добывающей промышленности. Тем не менее в 2013 году Союз южноамериканских государств (УНАСУР) выступил за принятие единой стратегии экономически эффективного использования природных ресурсов, что может привести к расширению сотрудничества в этих вопросах. Кроме того, в заявлении первой министерской конференции латиноамериканских государств, затрагиваемых транснациональными интересами, которая состоялась в апреле 2013 года в Эквадоре, было решено создать региональную систему координации действий для решения растущего числа дел о международных спорах, возбуждаемых в отношении правительств ТНК,

в том числе ТНК добывающей промышленности. Это включало создание регионального центра арбитража (Khor, 2013).

В условиях высоких сырьевых цен промышленно развитые страны стали уделять внимание стратегии обеспечения доступа к такому сырью. Один из примеров такого рода – Инициатива

по сырьевым материалам Европейского союза (ИСМ ЕС)<sup>67</sup>, которая нацелена на содействие недеформированному доступу к сырьевым материалам на мировых рынках. Делая упор на торгово-инвестиционных условиях, дипломатия природных ресурсов, предусматриваемая в ИСМ ЕС, должна привести к оказанию нажима

---

Главная ценность Африканской горнодобывающей концепции как элемента стратегии развития – в ее заинтересованном совместном осуществлении африканскими странами.

---

на развивающиеся страны, чтобы те либерализовали свои рынки сырьевых материалов, включая их налоговое регулирование. Это вызвало озабоченность в отношении последствий этого для политики развития, поскольку это может затронуть политическое пространство развивающихся стран (Curtis, 2010; Fair Politics, 2011; Küblböck,

2013). В духе глобального партнерства в интересах развития исключительно важно, чтобы ИСМ ЕС не подрывала недавних активных попыток многих развивающихся стран по обеспечению того, чтобы доходы, создаваемые в их горнодобывающем и нефтяном секторе, реально содействовали устойчивому и объединяющему росту и развитию.

## Е. Выводы и рекомендации

Бюджетно-финансовое пространство имеет ту же сущность, что и политическое пространство. Если даже многосторонние, региональные и двусторонние рамки оставляют государству возможность проведения своей политики развития, ему все равно потребуется финансировать инвестиции и другие расходы, необходимые при проведении такой политики. Поэтому укрепление доходов государства имеет особое значение. Бюджетно-финансовое пространство имеет количественное измерение, примерным приближением которого служит доля доходов государства ВВП и его возможность расширять государственные расходы в соответствии с различными макроэкономическими целями и ограничениями. Оно же имеет и качественное измерение, связанное с предпочтительной структурой государственных доходов и расходов, а также возможностями их переориентации в зависимости от необходимости. Оба эти измерения имеют динамический характер, меняясь в свете требований процесса развития.

Исторический опыт и сопоставление стран с высоким и низким доходом показывают позитивную связь между долей государственных доходов и расходов в ВВП, с одной стороны, и уровнем развития – с другой. Такая связь не является ни линейной, ни механической, поскольку разными

странами (или одной и той же страной в разные периоды времени) принимались разные решения по поводу роли государства в оказании социальных услуг и в выполнении задач "государства развития". Такие решения часто ведут к большему или меньшему уровню государственных доходов и расходов в странах с аналогичным уровнем душевого ВВП.

Бюджетно-финансовое пространство – это как причина, так и следствие экономического роста и структурных сдвигов. Рост средних доходов и развитие современных отраслей экономики по отношению к неформальным секторам расширяет налоговую базу и укрепляет возможности получения доходов. Это, в свою очередь, создает возможности увеличения государственных расходов, способствующего росту как на стороне предложения (например, вложения в инфраструктуру, исследования и образование), так и на стороне спроса (например, социальные трансферты).

Наоборот, узость бюджетно-финансового пространства и ограниченность возможностей его расширения во многих странах с низким доходом относится к числу наиболее серьезных препятствий, мешающих вырваться из ловушки слаборазвитости.

---

Глобализация затрагивает возможности стран создавать внутренние доходы государства и выбирать свою структуру налогообложения.

---

Такая общая необходимость поддержания роста бюджетно-финансового пространства наталкивается на проблемы особого свойства в экономике растущей глобализации. С одной стороны, имеется возможность расширения бюджетно-финансового пространства, по крайней мере временно, с помощью иностранного финансирования. В этой связи ОПР может иметь исключительную важность для НРС, и иностранный кредит может расширять бюджетно-финансовое пространство, если он используется для расширения производственного потенциала, которое в свою очередь могло бы повлечь за собой рост объема бюджетных доходов. Однако чрезмерная ориентация на иностранные источники во многих случаях вела к разбуханию долга и хроническим дефицитам государственного бюджета и внешних расчетов, ограничивая бюджетно-финансовое пространство в долгосрочной перспективе. Кроме того, эти дефициты создают необходимость увеличения иностранного финансирования, связанного с условиями, которые могут существенно ограничивать общее политическое пространство. Поэтому бюджетно-финансовое пространство должно основываться главным образом на внутренней мобилизации ресурсов, чтобы оно могло поддерживать национальную стратегию развития.

С другой стороны, глобализация влияет на возможности стран по созданию внутренних доходов государства и выбору своей структуры налогообложения. Снижение торговых тарифов существенно сокращает доходы от пограничных налогов, в то время как возросшая мобильность капитала и активное использование им налоговых убежищ существенно изменили условия налогообложения дохода и имущества. Глобализованная экономика способствует налоговой конкуренции между странами, которые вынуждены участвовать в "гонке вниз", предлагая иностранным инвесторам льготы в виде снижения налогов. Ставки налога на доход корпораций снизились и в развитых, и в развивающихся странах, а многие из них также предлагают субсидии или освобождение от налогов для привлечения

или удержания иностранных инвестиций. Кроме того, возглавляемая финансами глобализация привела к появлению все большего числа офшорных финансовых центров, налоговых убежищ и мест, защищающих финансовую тайну, которые дают потенциальным налогоплательщикам, включая интернационализированные фирмы и состоятельных частных лиц, различные средства ухода или уклонения от налогов. Это не только означает весьма значительные потери государственных ресурсов, но и часто приводит к тому, что системы налогообложения становятся более

регрессивными, если страны увеличивают НДС и другие косвенные налоги в попытках компенсировать снижение доходов от прямых налогов.

Главное средство ухода или уклонения от налогов на прибыль корпораций и вывода капитала из развивающихся стран – злоупотребления с трансфертным ценообразованием (т.е. установлением цен во внутрифирменных

международных операциях международных групп компаний). Если цена внутри компании или внутри группы не отражает той цены, которая уплачивалась бы на рынке, где каждый участник действует независимо в своих собственных интересах, прибыль внутри группы компаний может быть фактически выведена в страны с низким или нулевым налогом, в то время как убытки и вычеты переводятся в страны с высокими налогами. Такие операции объясняют, почему большое число компаний зарегистрированы в налоговых убежищах и офшорных центрах, через которые также номинально проводится значительное число финансовых и торговых операций.

Негативные последствия использования мест, защищающих финансовую тайну, трансфертного ценообразования, вывода прибылей и любой другой практики, которая ведет к размыванию налоговой базы, далеко выходят за рамки их результатов в плане потери государственных доходов: они также затрагивают справедливость налоговой системы, подрывая доверие к ней со стороны налогоплательщиков, и деформируют структуру торговли и инвестиций, а также распределение человеческого и физического капитала.

---

Имеется опасность того, что в дискуссии по проблемам международного налогообложения не будут в полной мере учтены задачи и мнения большинства развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

---

Международная налоговая архитектура до сих пор не смогла должным образом адаптироваться к этой реальности. Непрозрачность налоговых убежищ, возможно, отчасти объясняет трудности, с которыми сталкиваются директивные органы в ограничении практики ухода от налогов, однако имеются также существенные политические и экономические препятствия. Офшорные финансовые центры и страны и территории с финансовой тайной, в которых они находятся, полностью интегрированы в глобальную финансовую систему, и через них проходит значительная часть потоков торговли и капитала (включая ПИИ). Кроме того, в числе мест со строгой защитой финансовой тайны самое важное место занимают некоторые из самых больших и богатых стран мира или конкретные места в этих странах. Таким образом, изменение этой системы требует не только понимания технической стороны дела, но и большой политической воли и решимости.

В последнее время произошел ряд событий, способствовавших повышению прозрачности и обмену информацией по налоговым вопросам: в частности, с 2009 года в структуре ОЭСР работает и реорганизованный Глобальный форум по этим конкретным вопросам и, кроме того, ОЭСР начала осуществление плана действий по борьбе с размыванием налоговой базы и перемещением прибыли; лидеры "двадцатки" заявили о своих планах содействия обмену информацией в отношении всех видов злоупотреблений и мошенничества; налоговые органы или парламенты ряда государств также усилили контроль за налоговыми злоупотреблениями со стороны состоятельных частных лиц и ТНК; кроме того, подписаны многочисленные двусторонние налоговые договоры и соглашения об обмене налоговой информацией.

Хотя все эти инициативы стали шагами в правильном направлении, их осуществление иногда было медленным, как и выполнение заключенных соглашений. В первую очередь это касается злоупотреблений с трансфертным ценообразованием, которое наносит особый вред развивающимся странам, приводя к потерям не только бюджетных доходов, но и валютных поступлений. Поскольку в этих инициативах в основном лидируют развитые страны, некоторые из которых сами имеют места с режимом защиты

финансовой тайны и мощные ТНК, имеется опасность того, что в этой дискуссии не будут в полной мере учтены задачи и мнения большинства развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Поэтому будет важно наделить значимой ролью такие структуры, как Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, а также рассмотреть вопрос о принятии международной конвенции против ухода и уклонения от налогов. Многосторонний подход важен по той причине, что, если лишь несколько юрисдикций согласятся не допускать незаконных потоков и налоговых манипуляций, эта практика просто-напросто переместится в другие места, отказывающиеся от сотрудничества.

Многосторонняя система могла бы также способствовать принятию мер по радикальному решению проблемы ухода ТНК от налогов, таких как правила консолидированного налогообложения таких корпораций, когда компании будут вынуждены платить налоги в странах, в которых они реально осуществляют свою деятельность и получают свою прибыль (United Nations, 2014). Это могло бы потребовать введения практики отчетности по каждой стране с использованием международного стандарта, поддерживаемого Международным советом по стандартам бухгалтерского учета или сходным органом<sup>68</sup>, а также обеспечения того, чтобы эти данные публиковались для сведения всех заинтересованных сторон. Кроме того, даже без создания полностью консолидированных систем налогообложения можно достичь больших улучшений в результате замены концепции отдельных субъектов на консолидированный подход (Picciotto, 2013).

Хотя сам характер проблемы требует многостороннего подхода, правительства также могут принимать меры на уровне страны, например, включив в законодательство общую норму о недопущении ухода от налогов в целях повышения вероятности того, что "агрессивные" налоговые схемы, будучи оспорены в суде, в итоге станут признаны незаконными (European Commission, 2012). Правительства также могут с большей результативностью бороться с манипуляциями с трансфертным ценообразованием в международной торговле своих стран, используя в случае ряда импортно-экспортных товаров справочные цены. Это могло бы иметь особую актуальность



для сырьевого экспорта, который формируется относительно однородными товарами и обычно составляет большую долю экспорта стран – производителей сырья.

Во многих развивающихся странах рост бюджетных доходов, получаемых от эксплуатации природных ресурсов – в особенности в добывающей промышленности, – крайне важен для финансирования развития. Так, отчисления в бюджет часто составляют единственный вклад этих производств в процесс развития, поскольку в иных аспектах они обычно замыкаются в экономических анклавах. Получение справедливой доли ресурсных рент от природных ресурсов данной страны и решение вопроса об их использовании в целях развития – функция государства, которая не может быть передана частным компаниям, эксплуатирующим такие ресурсы. Здесь востребована социальная ответственность корпораций, однако не следует считать, что ТНК добывающих отраслей должны служить главным средством содействия развитию общества или общин, в которых они действуют. Задача оказания социальных услуг и обеспечения инфраструктуры составляет ответственность государства. Свой главный вклад в стране-производителе ТНК должны вносить в виде налогов. Тем не менее, хотя рост сырьевых цен в последнее десятилетие привел к десятикратному росту прибылей крупнейших горнодобывающих компаний мира, рост доходов государства чаще всего отставал от роста ресурсных рент. В основном это связано с тем, что режимы налогообложения в развивающихся странах, сформировавшиеся в периоды низких цен и часто по рекомендациям бреттон-вудских институтов, делают слишком большой упор на привлечении ПИИ с помощью налоговых льгот.

На этом фоне многие правительства как в развитых, так и в развивающихся странах начали пересматривать свою политику в отношении добывающих отраслей. Это включало перезаключение или расторжение действующих контрактов, увеличение ставок налогов или платы за пользование недрами, введение новых налогов и изменение доли государств в капитале

добывающих предприятий. Успешному перезаключению договоров способствовало укрепление позиций правительств принимающих стран на переговорах в результате появления новых крупных игроков в добывающей промышленности, таких как компании стран – развивающихся рынков.

Всесторонняя политика, нацеленная на увеличение доходов от природных ресурсов, должна содержать несколько элементов. Во-первых, правительствам необходимо оставить за собой суверенное право пересмотра налоговых режимов и структур собственности в любой момент, когда это будет считаться необходимым в интересах экономики и развития страны. Можно было бы также согласовать на региональном или международном уровне определенный минимальный уровень налогообложения, чтобы избежать в этом вопросе "гонки вниз". Во-вторых, они должны располагать средствами обеспечения соблюдения правил и получения причитающихся им доходов благодаря контролю за маневрами с трансфертными ценами и занижением цифр об объеме экспорта. В-третьих, они должны иметь возможность не опасаться при этом ответных исков с привлечением существующих механизмов урегулирования инвестиционных споров, причины чего отмечались в главе VI.

Большинство необходимых мер могут быть приняты на уровне стран, однако многостороннее сотрудничество по-прежнему имеет огромное значение. Инициативы по повышению прозрачности, такие как Инициатива по прозрачности в добывающей промышленности (ИПДП), должны стать обязательными и более широкими: они не должны быть ориентированы только на правительства, охватывая также компании-производители и фирмы по торговле сырьем. Необходимо также уделять большее внимание контролю, аудиту и подотчетности, а также строгому соблюдению финансовых условий и правил, регулирующих деятельность добывающих производств; например, данные об объеме производства и экспорта часто сообщаются ТНК по своим производствам, при минимальном,

---

Проблемы бюджетно-финансового пространства и управления должны занимать заметное место в повестке дня развития на период после 2015 года.

---

в лучшем случае, реальном контроле со стороны принимающих государств. Институциональное развитие и формирование потенциала имеют огромное значение, в частности для расширения возможностей контроля за производственными издержками, импортно-экспортными ценами, физическим объемом, качеством и сроками поставки добытого природного сырья, а также для содействия сбору и обработке данных. В свете ее опыта в области сырьевых товаров, транспорта, деятельности таможенных органов и торговли ЮНКТАД могла бы оказать поддержку в этой области.

Крайне полезны могли бы быть региональные инициативы по сотрудничеству в целях формирования потенциала. Международное сообщество доноров призвано сыграть важную роль в поддержке таких инициатив. ОПР и другая международная поддержка могли бы быть существенно расширены в области совершенствования налоговых систем развивающихся стран и их возможностей по заключению контрактов, а также пресечению НФП, мотивируемых налоговыми соображениями.

Многое может быть сделано для пресечения злоупотреблений с трансфертными ценами. В настоящее время рекомендуемые протоколы борьбы с такой практикой предлагают сопоставлять цены, устанавливаемые ТНК, с ценами на аналогичную продукцию у независимых поставщиков ("сопоставимыми неконтролируемыми ценами"), что указывало бы на их справедливую рыночную цену "для независимых контрагентов". На практике найти такие сопоставимые операции "на свободном рынке" может оказаться сложно

(или практически невозможно) и, кроме того, для этого также требуются большие административные возможности и затратные процедуры (United Nations, 2013a). Более реалистичная альтернатива, уже используемая некоторыми развивающимися странами, заключается в том, чтобы установить четкий критерий сравнительной оценки в виде открытых котировок цен на сырье, которые были бы обязательны для использования в сделках с сырьем, в частности заключаемых между аффилированными сторонами (OECD, 2014). Для правильного выявления международных цен, а также их корректировки с учетом конкретных условий данной операции потребуется обработка больших массивов данных. Таким инициативам могло бы способствовать создание межгосударственной базы данных надежной статистики сопоставимых цен, которая позволила бы налоговым органам развивающихся стран, имеющим ограниченные ресурсы, быть в большей степени готовыми к пресечению потенциальных злоупотреблений в этой области.

С учетом их актуальности для многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой вопросы бюджетно-финансового пространства и управления должны занимать важное место в повестке дня развития на период после 2015 года. Международное сотрудничество в налоговых вопросах следует активизировать согласованным образом, чтобы способствовать достижению странами своих целей развития. Предотвращение оттока ресурсов из-за незаконных финансовых потоков могло бы способствовать получению ресурсов, необходимых для финансирования усилий по достижению целей развития. ■

## Примечания

- 1 На диаграмме 7.2 к Восточной, Южной и Юго-Восточной Азии относятся: Афганистан, Вьетнам, Индия, Индонезия, Исламская Республика Иран, Китай, Гонконг (Китай), Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Непал, Пакистан, провинция Китая Тайвань, Республика Корея, Сингапур, Таиланд, Филиппины и Шри-Ланка; к Латинской Америке относятся: Аргентина, Боливарианская Республика Венесуэла, Бразилия, Гаити, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Многонациональное Государство Боливия, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили и Эквадор; в Африку не включаются: Ботсвана, Буркина-Фасо, Западная Сахара, Зимбабве, Лесото, Либерия, Мавритания, Мадагаскар, Майотта, остров Св. Елены, Сейшельские Острова, Сомали и Экваториальная Гвинея; в Западную Азию не включается Оккупированная палестинская территория; Хорватия включена в число стран с переходной экономикой; а к странам с развитой экономикой относятся: Австралия, страны – члены ЕС (за исключением Хорватии), Израиль, Исландия, Канада, Новая Зеландия, Соединенные Штаты и Япония.
- 2 Например, в Уругвае была предложена система, в соответствии с которой домохозяйства с низким доходом, рассчитывающиеся за покупки кредитной картой, могут получать возврат НДС с помощью системы электронного банковского обслуживания.
- 3 Источники включают <http://www.kpmg.com/GLOBAL/EN/SERVICES/TAX/TAX-TOOLS-AND-RESOURCES/Pages/corporate-tax-rates-table.aspx> и базу данных по налогам ОЭСР; имеется по адресу [http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C\\_CorporateCaptial](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C_CorporateCaptial).
- 4 В 2002–2012 годах средний применяемый тариф, взимающийся развивающимися странами Восточной Азии, снизился примерно с 8% до 4%, а в Латинской Америке – с 6% до 4%. В регионах с большим числом НРС (например, в Африке к югу от Сахары) средний применяемый тариф сократился в меньшей степени, с 8% до 7% (UNCTAD, 2014).
- 5 Законодательство о финансовом секторе – один из ключевых приоритетов ЕС, и финансовый сектор Европы тратит больше 120 млн. евро в год и привлекает свыше 1 700 лоббистов, занимающихся оказанием влияния на институты ЕС, согласно данным новых исследований проекта "Корпорации в Европе" и Австрийской федеральной палаты труда и Федерации профсоюзов (Corporate Europe Observatory et al., 2014). Таким образом, на одного депутата Европейского парламента приходится два лоббиста финансовой отрасли, а на каждого министра Совета ЕС приходится больше 60 лоббистов, не считая лоббистов от других отраслей экономики. При этом сообщается, что лишь 150 организаций гражданского общества занимаются лоббированием законодателей по всем вопросам и не только финансам. Финансовый сектор тратит больше средств, чем группы гражданского общества, в соотношении по меньшей мере 30 к 1.
- 6 Организация "Американцы за налоговую справедливость и общественную кампанию" 2014 (Americans for Tax Fairness and Public Campaign, 2014) сообщает, что 1 359 лоббистов, поддерживавших этот пакет, 12 378 раз встречались или контактировали с членами конгресса и их сотрудниками в период с января 2011 года по сентябрь 2013 года. Это минимум 93 контакта в неделю только по одному вопросу. На каждого члена конгресса приходится больше 2,5 лоббистов, а на каждого члена двух комиссий конгресса налогового профиля – постоянные бюджетные комиссии Палаты представителей и Комиссии по финансам Сената – их больше 21.
- 7 См. *The Economist*, "Onshore financial centres – Not a palm tree in sight", 16 February 2013.
- 8 Эти критерии таковы: i) соответствующий доход не облагается налогом или облагается лишь номинальным налогом; ii) особый режим, обеспечивает действенную защиту страны, вводящей

- такой режим, от нежелательных последствий этого режима для своей собственной экономики; iii) непрозрачность применения налогового законодательства, затрудняющая стране происхождения принимать защитные меры; iv) отсутствие реального обмена налоговой информацией, касающейся налогоплательщиков, для которых совершается данная операция, с иностранными налоговыми органами.
- 9 См. *BBC News*, «Sanctions threat to "tax havens"», 26 June 2000; имеется по адресу <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/806236.stm>.
  - 10 Полное описание методики ИФТ имеется по следующему адресу: <http://www.financialsecrecyindex.com>.
  - 11 Подробнее о мифах, связанных с налоговыми убежищами, и других связанных с этим вопросах см., например, Palan et al., 2010; и Shaxson, 2011.
  - 12 Страны, которые были отнесены к числу налоговых убежищ, по крайней мере, в двух разных исследованиях, см. Palan et al., 2010, table 1.4.
  - 13 *The Economist*, "Onshore financial centres – Not a palm tree in sight", 16 February 2013.
  - 14 Подробнее см. <http://www.financialsecrecyindex.com/>.
  - 15 Подробнее об ирландской инверсии см. *Financial Times*, "Tax avoidance: The Irish inversion", 29 April 2014.
  - 16 Не все НФП имеют налоговые мотивы в узком смысле слова. Например, главная мотивация НФП может заключаться в желании обойти меры валютного контроля или легализовать незаконные доходы. Тем не менее, даже если они конкретно не связаны с налоговыми мотивами, они имеют налоговые последствия и тем самым сужают бюджетно-финансовое пространство.
  - 17 Herson (2014) отмечает, что, если налогоплательщик фальсифицирует документы, например сообщая заведомо ложную информацию в налоговой декларации или представляя подложные счета, это представляет собой налоговое мошенничество. Уклонение от налогов обычно связано с более широкой по составу практикой, когда, например, налогоплательщик забывает указать некоторые сведения, которые должны содержаться в его налоговой декларации. Это различие важно из-за того, что уклонение от налогов в отличие от налогового мошенничества не рассматривается или пока не рассматривается как уголовно наказуемое деяние во всех странах. Поэтому некоторые страны, в которых именно это имело место, во всяком случае до последнего времени, систематически отказывались предоставлять правовую и административную помощь другим странам в связи с налоговыми правонарушениями, которые не влекли за собой ответственности в их стране. Важный пример – Швейцария, которая до последнего времени не оказывала какую-либо административную помощь в делах об уклонении от налогов, за исключением нескольких стран, с которыми были заключены соглашения об избежании двойного налогообложения, соответствующие стандартам ОЭСР.
  - 18 Создание трастов, фондов и лихтенштейнских анштальтов (анонимных компаний с одним тайным акционером) в странах с финансовой тайной дает те же возможности и физическим лицам (подробнее см., например, Palan et al., 2010).
  - 19 Под трансфертным ценообразованием понимается механизм установления цен во внутрифирменных международных операциях. Когда такая практика имеет место между не связанными, или внешне не связанными, контрагентами, ее называют "выставлением вторичных счетов". Когда она принимает форму международных внутригрупповых операций, ее называют "манипуляциями с трансфертными ценами".
  - 20 Согласно другим исследованиям, эта цифра – достаточно осторожная оценка. Например, в статье в *OECD Observer* отмечалось, что "свыше 60% мировой торговли ведется в рамках многонациональных компаний" (см. [http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/670/Transfer\\_pricing: Keeping\\_it\\_at\\_arms\\_length.html%22%20/1%20%22sthash.RvTzq9X0.dpuf](http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/670/Transfer_pricing: Keeping_it_at_arms_length.html%22%20/1%20%22sthash.RvTzq9X0.dpuf)).
  - 21 Другие оценки глобальных офшорных финансовых активов – 6,7 трлн. долл. в 2008 году (Boston Consulting Group, 2009), 8,5 трлн. долл. в 2002 году (Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young, 2002), 11,5 трлн. долл. в 2005 году (TJN, 2005) и 12 трлн. долл. в 2007 году (Frank, 2007).
  - 22 Credit Suisse (2011) на середину 2011 года давал оценку всех глобальных активов в 231 трлн. долл., включая финансовые активы и нефинансовые активы по рыночной стоимости.
  - 23 См., например, Fuest and Riedel, 2009; GIZ, 2010; Henry, 2012.
  - 24 Большинство официальных оценок касаются развитых стран. Так, в Соединенном Королевстве из-за ухода и уклонения от налогов Министерство финансов не получило в общей сумме примерно 9 млрд. фунтов стерлингов как в 2010/11, так и в 2011/12 году (HM Revenue & Customs, 2012 and 2013). В Соединенных Штатах итоговый "чистый налоговый разрыв", под которым понимается сумма налоговых обязательств, которые никогда не будут выплачены Службе внутренних доходов Соединенных Штатов, составила 290 млрд. долл. в 2001 году и 385 млрд. долл. в 2006 году (IRS, 2012). Наконец, по оценке в докладе Европейского парламента (2013), 1 трлн. евро потенциальных налоговых поступлений ЕС ежегодно теряется из-за налогового мошенничества, уклонения от



- налогов, ухода от налогов и агрессивного налогового планирования.
- 25 Главными достижениями Глобального форума стали разработка стандартов прозрачности и обмена информацией в типовом соглашении об обмене информацией по налоговым вопросам 2002 года и опубликование документа, устанавливающего стандарты ведения бухгалтерских документов, "Обеспечение действенного обмена информацией: стандарты, наличие и надежность", подготовленного совместной экспертной группой по бухгалтерскому учету в 2005 году. Критический анализ работы Глобального форума см. Meinzer, 2012.
- 26 Подробнее о Глобальном форуме по прозрачности и обмену информацией для налоговых целей см. по адресу [http://www.oecd.org/tax/transparency/global\\_forum\\_background%20brief.pdf](http://www.oecd.org/tax/transparency/global_forum_background%20brief.pdf) и <http://www.oecd.org/tax/transparency/Frequently%20asked%20questions.pdf>.
- 27 См. Spiegel International Online, "The world's shortest blacklist: Why the fight against tax havens is a sham", 11 April 2009; имеется по адресу <http://www.spiegel.de/international/world/the-worlds-shortest-blacklist-why-the-fight-against-tax-havens-is-a-sham-a-618780.html>.
- 28 Подробнее см. <http://www.oecd.org/tax/transparency/automaticexchangeofinformation.htm>.
- 29 См. Thomson Reuters Foundation, "Developing countries not ready to join tax evasion crackdown – OECD", 26 May 2014.
- 30 См. *Financial Times*, "Poorest nations will gain nothing from tax pledge", 9 May 2014.
- 31 *Reuters*, "CEOs back country-by-country tax reporting – survey", 23 April 2014.
- 32 Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе методики и базы данных Платформы налоговых исследований Международного бюро фискальной документации (<http://www.ibfd.org>) и ОЭСР по СОНИ, которые имеются по адресу <http://www.oecd.org/tp/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm>.
- 33 Так, в случае Швейцарии соответствующие развивающиеся страны должны, в частности, заявить о своей готовности снизить автоматически удерживаемые налоги на доходы швейцарских компаний за рубежом (Alliance Sud, 2014).
- 34 См., например, Sheppard, 2013.
- 35 *BBC News Business*, "Starbucks, Google and Amazon grilled over tax avoidance", 12 November 2012, "Starbucks agrees to pay more corporation tax", 6 December 2012.
- 36 В настоящем Докладе рента определяется как разница между стоимостью произведенной продукции (в мировых ценах) и издержками ее производства, включая нормальную прибыль.
- 37 Резолюция 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 14 декабря 1962 года установила следующее: "Право народов и наций на неотъемлемый суверенитет над их естественными богатствами и ресурсами должно осуществляться в интересах их национального развития и благосостояния населения соответствующих государств... Разведка и эксплуатация таких ресурсов и распоряжение ими, так же как и ввоз требуемого для этих целей иностранного капитала, должны производиться в соответствии с правилами и условиями, которые народы и нации по своему свободно принятому решению считают необходимыми или желательными для разрешения, ограничения или запрещения таких видов деятельности... Полученные прибыли должны во всех случаях распределяться в свободно согласованной пропорции между инвесторами и государством, в котором производятся инвестиции, причем должны приниматься надлежащие меры к тому, чтобы суверенитет этого государства над его естественными богатствами и ресурсами ни под каким видом не нарушался".
- 38 Недавний подробный анализ роли Всемирного банка при проведении реформ горнодобывающей отрасли в Африке см. Jacobs, 2013; и Besada and Martin, 2013. См. также UNCTAD, 2005.
- 39 Одним из существенных исключений является Чили, где государственная компания "Коделько" продолжала играть главную роль в производстве меди, хотя в настоящее время примерно две трети чилийской меди производится частными компаниями.
- 40 О растущем интересе к вопросу налогообложения в добывающей промышленности говорит огромное число семинаров и дискуссий по этому вопросу, проходивших в последние годы на национальном, региональном и международном уровнях. Сходным образом со второй половины 2000-х годов существенно выросло количество исследований по этой теме. В Организации Объединенных Наций, помимо анализов распределения рента в добывающих отраслях, в ДТР 2005 и 2010 (UNCTAD 2005 and 2010) ЮНКТАД изучала вопросы, касающиеся ПИИ, в добывающей промышленности. На региональном уровне Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), в частности, подготовила несколько исследований по этому вопросу. Кроме того, Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по международному сотрудничеству в налоговых вопросах созвал в мае 2013 года совещание группы экспертов по налогообложению в добывающей промышленности (см. United Nations, 2013b and c). На уровне практической

работы консультации по этой теме в основном предоставляются по линии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), главным образом в конкретных случаях для отдельных стран (см., например, UNDP-Cambodia, 2008). Международные финансовые институты также опубликовали соответствующие исследования, включая IMF (2012), Daniel et al. (2010) для МВФ, Otto et al. (2006) для Всемирного банка и World Bank (2012a). Некоторые примеры исследований по этой теме научных центров организаций гражданского общества и частного сектора включают PWYP (2013), University of Calgary (2012), German Development Institute (DIE, 2011), Raw Materials Group (2013a) и International Council on Mining and Metals (ICMM, 2009).

- 41 Так, значительная часть наиболее полезных исследований и анализов на конкретном материале вопросов, касающихся налоговых режимов добывающих производств и их последствий для развивающихся стран, в первом десятилетии текущего столетия была подготовлена организациями гражданского общества.
- 42 Анализ в "Докладе о мировых инвестициях" ЮНКТАД за последующие годы по-прежнему подтверждает важность природных ресурсов для ПИИ в Африке и Латинской Америке.
- 43 Например, Всемирный банк (World Bank, 2012b) показал, что в Африке снижение доли бедного населения в богатых ресурсами странах в целом шло медленнее, чем в странах, не обладающих большими природными ресурсами.
- 44 Это также преимущество в случае экспорта продукции с более высокой степенью переработки, поскольку проконтролировать ее качество может быть легче, чем качество руд.
- 45 Сопоставление налогообложения в добывающей промышленности в разных странах см., например, Raw Materials Group, 2013b; Gajigo et al., 2012a; Conrad, 2012; IHS-CERA, 2011. Глобальные консалтинговые компании, такие как "Делойт", "Эрнст энд Янг", "КПМГ" и "ПрайсуотерхаусКуперс", также регулярно готовят доклады, содержащие информацию о налогообложении в добывающей промышленности в разных странах мира. Хотя эта информация весьма иллюстративна, она, вероятно, призвана дать корпорациям указания на то, как оптимизировать свои налоговые выплаты.
- 46 Манипуляции с ценами также могут иметь место в деятельности компаний по торговле сырьем, находящихся в центрах международной торговли. Как показало недавнее исследование, средние цены на сырье, экспортируемое из развивающихся стран в Швейцарию, где находится несколько таких компаний, ниже цен в таких странах,

в то время как (ре)экспортные цены на это сырье при поставках из Швейцарии выше экспортных цен других стран, что объясняется разницей в налоговой ставке (Cobham et al., 2014).

- 47 Пример со злоупотреблением трансфертным ценообразованием в добывающей промышленности – случай "Мопани коппер майнз" ("МПМ") в Замбии. "МПМ" – дочерняя компания "Гленкор интернэшнл АГ" и "Ферст куантум минерал". В 2010 году две аудиторских компании, привлеченные правительством Замбии, обнаружили, что "МПМ Гленкор" смогла существенно снизить бухгалтерскую прибыль и, таким образом, налоговые платежи в период 2003–2008 годов. Были найдены такие аномалии, как необъясненный рост операционных издержек в 2007 году в размере больше 380 млн. долл., показанные в отчетности крайне низкие цифры объема производства кобальта по сравнению с другими компаниями аналогичных размеров в регионе, а также манипуляции с продажными ценами на медь в пользу "Гленкор". В апреле 2011 года пять НПО подали жалобу в ОЭСР на эти корпорации по результатам этого заключения аудиторов (Sherpa et al., 2011). Однако "Гленкор" оспорила эти выводы, поставив под сомнение информацию и методику, использованные в докладе. Другие примеры злоупотреблений с внешнеторговыми ценами в Африке можно найти в таких странах, как Гана, Малави и Объединенная Республика Танзания. В Австралии к июлю 2013 года налоговое ведомство провело 26 расследований по подозрению в выводе прибылей, 15 из которых – в энергетическом и добывающем секторе (см. PWP, Out of Africa, tax tricks emerge, 6 July 2013 at: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/out-africa-tax-tricks-emerge>). В Южной Африке Bracking and Sharife (2014) обнаружили несоответствия, указывающие на возможные злоупотребления с трансфертными ценами на необработанные алмазы.
- 48 Например, в Чили, как отмечает Riesco (2005: 15), «"Компания минера диспутада де Лас-Кондес", горнодобывающее предприятие компании "Эксон", по документам работала в убыток 23 года. Таким образом, она вообще не платила никаких налогов и, наоборот, накопила 575 млн. налоговых субсидий. Тем не менее в 2002 году "Эксон" (на тот момент "Эксон мобил") продала это убыточное предприятие за 1,3 млрд. долларов... "Эксон" выводила значительную прибыль этого горнодобывающего предприятия главным образом замаскированную под выплаты процентов "Эксон файнэншлз", дочерней компании на Бермудах».
- 49 Это недавно произошло в Мали, где правительство предъявило налоговую претензию

- золотопроизводящей компании "Рендголд рисорсис" (см. EIU, 2013; а также *Annual Report 2012* "Рендголд рисорсис").
- 50 В настоящее время МВФ пытается улучшить такую ситуацию. Им разработан проект стандартной эталонной схемы для ее использования странами в сборе данных о государственных доходах от природных ресурсов; она находится по адресу <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr1454.htm>.
- 51 Всемирный банк в своей базе данных "Мировые показатели развития" дал оценки природных рент по широкому кругу стран, охватывающие длительные периоды времени. Они имеются в серии данных "Меняющееся богатство данных" по адресу <http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations>. Эти данные все шире используются во всем мире для анализов по этой теме, однако методика расчетов остается неясной и сопоставление с предыдущими оценками ЮНКТАД показывает существенные различия. Поэтому, поскольку ЮНКТАД по-прежнему с осторожностью относится к данным Всемирного банка о ресурсных рентах, было решено и далее использовать его собственные оценки.
- 52 Вклад добывающей промышленности в государственные доходы часто определяется по действующей налоговой ставке или так называемой доле государства. Однако для любого показателя важно уточнить, определяется ли размер вклада по отношению к доходу от продаж или по отношению к рентам от природных ресурсов, как в данном случае.
- 53 В случае Колумбии, хотя здесь также имеется контролируемое государством предприятие ("Экопетроль"), которое производит примерно две трети всей нефти, доля ренты, получаемой государством, сравнительно низка. Это связано с высокой долей прибыли, удерживаемой компанией.
- 54 В таблице 7.1 показаны исключительно высокие уровни доли государства в рентных доходах в 2005 году в Гане и в Объединенной Республике Танзания и в 2009 году в Замбии. Это, однако, не было результатом значительного изменения доходов государства, будучи, скорее, временным уменьшением величины рент. В случае Ганы и Объединенной Республики Танзания издержки производства золота росли быстрее цен. В Замбии снижение ренты объяснялось обрушившимися ценами на медь после глобального финансового кризиса.
- 55 См., например, *El País*, "La petrolera argentina YPF aumenta la producción y las reservas en 2013" (Нефтяная компания "ЯПФ" увеличивает производство и запасы в 2013 году), 9 марта 2014 года.
- 56 См. *Reuters*, "Ghana puts plans for mining windfall tax on hold", 24 January 2014.
- 57 В докладе Генри (по имени Кена Генри, тогдашнего министра финансов Австралии) о пересмотре налоговой системы рекомендовалось ввести единообразный налог на ресурсную ренту в размере 40%, чтобы гарантировать необходимый доход от эксплуатации невозобновляемых ресурсов. Затем правительствам был предложен налог на сверхприбыль от эксплуатации природных ресурсов (НСПР) в размере 40%, которым должна была облагаться любая прибыль свыше определенного порога при добыче любых полезных ископаемых. Это решение вызвало серьезные возражения со стороны отрасли. Позднее НСПР был заменен налогом на ренту от эксплуатации минеральных ресурсов (НРМР), который был введен в действие с июля 2012 года при сокращенной действующей ставке до 22,5% и лишь в отношении добычи железной руды и угля. Однако на этом споры не утихли, и 24 октября 2013 года правительство заявило, что оно предложит отменить закон о НРМР с 1 июля 2014 года. Законопроект об отмене налога на добычу полезных ископаемых был отклонен австралийским сенатом в марте 2014 года. Доклад Генри имеется по адресу <http://taxreview.treasury.gov.au/Content/Content.aspx?doc=html/home.htm>.
- 58 См., например, GMP (2013) и недавние бюллетени компании "Эрнст энд Янг" серии Resource Nationalism updates.
- 59 Доклад РГГО был подготовлен по поручению Африканского национального конгресса в качестве материала для обсуждения в ходе дискуссии. Другим содержательным вкладом в этой связи стало исследование Горно-металлургического института Юга Африки об усилении "ресурсного национализма" (см. SAIMM, 2012).
- 60 ИМДП была объявлена раньше, в сентябре 2002 года, премьер-министром Соединенного Королевства на Всемирной встрече на высшем уровне, посвященной развитию, в Йоханнесбурге.
- 61 Источник: сайт ИПДП по адресу <http://eiti.org/countries> (ссылка проверена 16 июля 2014 года).
- 62 Подробнее см. SEC Adopts Rules Requiring Payment Disclosures by Resource Extraction Issuers; имеется по адресу <http://www.sec.gov/News/PressRelease/Detail/PressRelease/1365171484028>.
- 63 По данным PWYP Australia (2013), нормативные акты Соединенных Штатов и ЕС вместе охватывают примерно 65% стоимостного объема мирового рынка продукции добывающей промышленности и свыше 3 000 компаний, включая большинство международных горнодобывающих и нефтегазовых компаний, а также китайские, российские, бразильские и другие государственные предприятия.
- 64 Подробнее см. PWYP Fact Sheet – EU rules for disclosure of payments to governments by oil,

- gas and mining (extractive industry) and logging companies, July 2013; имеется по адресу [http://www.pwyp.ca/images/documents/Working\\_Group/EU\\_Fact\\_Sheet.pdf](http://www.pwyp.ca/images/documents/Working_Group/EU_Fact_Sheet.pdf).
- 65 Эта база данных имеется по адресу [www.resourcecontracts.org](http://www.resourcecontracts.org).
- 66 Процесс АГК был начат с помощью группы экспертов с участием различных организаций на многостороннем и региональном уровне, включая ЮНКТАД. Подробнее об этой концепции см. <http://africaminingvision.org/>.
- 67 ИСМ ЕС включена в сообщение, предоставленное в ноябре 2008 года Европейской комиссией Европейскому парламенту и Совету под заголовком "Инициатива по сырьевым материалам – удовлетворение наших критических потребностей в росте и рабочих местах в Европе". Она была доработана в 2011 году в сообщении Европейской комиссии "Решение проблем на сырьевых рынках и в отношении сырьевых материалов".
- 68 В его нынешнем виде Международный совет по стандартам бухгалтерского учета (МССУ), возможно, не подходит для этой задачи, поскольку он не является межгосударственным органом, подотчетным перед национальными или многосторонними органами. МССУ – это, по сути, частная организация, финансируемая "большой четверкой" бухгалтерских фирм, крупными банками и глобальными многонациональными компаниями. Он имеет свою штаб-квартиру в лондонском сити и зарегистрирован в штате Дэлавер (см. IFRS, *Annual Report 2013*; имеется по адресу <http://www.ifrs.org/The-organisation/Governance-and-accountability/Annual-reports/Documents/IFRS-Foundation-Annual-Report-2013.pdf>).

---

## Справочная литература

---

- Adelman I (2000). The role of government in economic development. In: Tarp F, ed. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London, Routledge: 48–79.
- AfDB and GFI (2013). Illicit financial flows and the problem of net resource transfers from Africa: 1980–2009. Tunis and Washington, DC, African Development Bank and Global Financial Integrity.
- AfDB, OECD and UNECA (2010). *African Economic Outlook 2010*. Addis Ababa, Paris and Tunis.
- African Union (2009). African Mining Vision, February. Addis Ababa; available at: [http://pages.au.int/sites/default/files/Africa%20Mining%20Vision%20english\\_1.pdf](http://pages.au.int/sites/default/files/Africa%20Mining%20Vision%20english_1.pdf).
- Alliance Sud (2014). Financial centre policy riddled with contradictions. Bern; available at: [http://www.alliancesud.ch/en/policy/tax\\_justice/financial-centre-policy-riddled-with-contradictions](http://www.alliancesud.ch/en/policy/tax_justice/financial-centre-policy-riddled-with-contradictions).
- Americans for Tax Fairness and Public Campaign (2014). Corporate lobbying on tax extenders and the "GE loophole"; available at: <http://www.americansfortaxfairness.org/report-on-lobbying-on-tax-extendors/>.
- APP (2013). Africa Progress Report 2013: Equity in Extractives. Stewarding Africa's Natural Resources for All. Geneva, Africa Progress Panel.
- Araki S (2014). Enhancing cooperation among tax administrators in Asia-Pacific. *International Tax Review*; available at: <http://www.internationaltaxreview.com/Article/3302780/Enhancing-cooperation-among-tax-administrators-in-Asia-Pacific.html>.
- Baker RW (2005). *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken, NJ, John Wiley & Sons.
- Berne Declaration (2012). *Commodities – Switzerland's most dangerous business*. Lausanne and Zurich.
- Besada H and Martin P (2013). Mining codes in Africa: Emergence of a "fourth" generation? The North-South Institute Research Report, Ottawa.
- Besley T and Persson T (2013). Taxation and development. In: Auerbach A, Chetty R, Feldstein M and Saez E, eds. *Handbook of Public Economics* (5). Amsterdam, Elsevier: 51–110.
- Boston Consulting Group (2009). *Global Wealth 2009: Delivering on the Client Promise*. Boston, MA; available at: <http://www.bcg.com.cn/en/files/>



- publications/reports\_pdf/BCG\_Global\_Wealth\_Sep\_2009\_tcm42-28793x1x.pdf.
- Boyce JK and Ndikumana L (2012). Capital flight from sub-Saharan African countries: Updated estimates, 1970–2010. Amherst, MA, Political Economy Research Institute. University of Massachusetts; available at: [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/ADP/SSAfrica\\_capitalflight\\_Oct23\\_2012.pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/ADP/SSAfrica_capitalflight_Oct23_2012.pdf).
- Bracking S and Sharife K (2014). Rough and polished. A case study of the diamond pricing and valuation system. Working Paper Series No. 4, Leverhulme Centre for the Study of Value, Manchester.
- Christian Aid (2008). Death and taxes: The true toll of tax dodging. London; available at: <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>.
- Clark T and Dilnot A (2002). Long-term trends in British taxation and spending. Briefing note no. 25, Institute for Fiscal Studies, London.
- Cobham A (2005). Tax evasion, tax avoidance and development finance. Queen Elizabeth House Working Paper No. 129, University of Oxford, Oxford.
- Cobham A (2014). Joining the club: The United States signs up for reciprocal tax cooperation. The Center for Global Development blog, 16 May; available at: <http://www.cgdev.org/blog/joining-club-united-states-signs-reciprocal-tax-cooperation>.
- Cobham A, Janský P and Prats A (2014). Estimating illicit flows of capital via trade mispricing: A forensic analysis of data on Switzerland. Working Paper 350, Center for Global Development, Washington, DC.
- Conrad RF (2012). Zambia's mineral fiscal regime. Working Paper 12/0653, International Growth Centre, London School of Economics and Political Science, London.
- Corporate Europe Observatory, Austrian Federal Chamber of Labour and Trade Union Federation (2014). The firepower of the financial lobby: A survey of the size of the financial lobby at the EU level; available at: [http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/financial\\_lobby\\_report.pdf](http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/financial_lobby_report.pdf).
- Credit Suisse (2011). *Global Wealth Report 2011*. Research Institute; available at: <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=88E41853-83E8-EB92-9D5895A42B9499B1>.
- Curtis M (2010). The new resource grab: How EU trade policy on raw materials is undermining development. Traidcraft Exchange, Oxfam Germany, World Economy, Ecology & Development (WEED), Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC), and Comhlamh – Development Workers in Global Solidarity Ireland.
- Daniel P, Gupta S, Mattina T and Segura-Ubierno A (2013). Extracting resource revenue. *Finance & Development*, 50(3): 19–22.
- Daniel P, Keen M and McPherson C, eds. (2010). *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. New York, NY, Routledge and IMF.
- DanWatch (2011). Escaping poverty - or taxes? A DanWatch investigation of tax planning opportunities in IFC-supported extractives projects in developing countries; available at: [http://www.danwatch.dk/sites/default/files/documentation\\_files/danwatchifcnov2011.pdf](http://www.danwatch.dk/sites/default/files/documentation_files/danwatchifcnov2011.pdf).
- Di John J (2010). Taxation, resource mobilization and state performance. Working paper no 84: Development as state-making. Crisis states working papers series no 2, LSE Development Studies Institute, London.
- DIE (2011). Taxation of non-renewable natural resources: What are the key issues? Briefing Paper 5/2011, German Development Institute, Bonn.
- ECLAC (2014a). *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Tax reform and Renewal of the Fiscal Covenant*. Santiago, Chile.
- ECLAC (2014b). *Compacts for Equality: Towards a Sustainable Future*. Santiago, Chile.
- Eigen P (2013). A prosperous Africa benefits everybody. *The Journal of World Energy Law & Business Advance Access*, 7(1): 4–7.
- EIU (2013). Mali. Country Report 4<sup>th</sup> Quarter 2013. Economist Intelligence Unit.
- ESCAP (2013). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific: Forward Looking Macroeconomic Policies for Inclusive and Sustainable Development*. Bangkok.
- Ernst & Young (2013). Brazil amends transfer pricing rules: New rules for deductibility of intercompany interest and new normative instruction. *EY Global Tax Alert*, 9 January; available at: <http://taxinsights.ey.com/archive/archive-pdfs/2013G-CM3127-TP-Brazil-amends-TP-deductibility-rules.pdf>.
- European Commission (2012). Commission recommendation of 6 December 2012 on aggressive tax planning, *Official Journal of the European Union*; available at: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/c\\_2012\\_8806\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_en.pdf).
- European Parliament (2013). *Report on Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens*. Brussels; available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0162+0+DOC+PDF+V0//EN>.
- Fair Politics (2011). The Raw Materials Initiative The new scramble for Africa?; available at: [http://www.fairpolitics.eu/doc/fair\\_politics\\_eu/raw\\_materials\\_initiative/The%20RMI%20case%20updated.pdf](http://www.fairpolitics.eu/doc/fair_politics_eu/raw_materials_initiative/The%20RMI%20case%20updated.pdf).
- FitzGerald V (2012). International tax cooperation and innovative development finance. Background paper prepared for UN-DESA's *World Economic and Social Survey 2012*; available at: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess\\_bg\\_papers/bp\\_wess2012\\_fitzgerald.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess2012_fitzgerald.pdf).
- Frank R (2007). *Richistan: A Journey Through the American Wealth Boom and the Lives of the New Rich*. London, Piatikus.
- Fuest C and Riedel N (2009). Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries:

- A review of the literature. Oxford, Oxford University Centre for Business Taxation; available at: <http://r4d.dfid.gov.uk/Output/181295/>.
- Gajigo O, Mutambatsere E and Ndiaye G (2012a). Fairer mining concessions in Africa: How can this be achieved? *Africa Economic Brief*, 3(3), African Development Bank, Tunis.
- Gajigo O, Mutambatsere E and Ndiaye G (2012b). Royalty rates in African mining revisited: Evidence from gold mining. *Africa Economic Brief*, 3(6), African Development Bank, Tunis.
- GIZ (2010). Addressing tax evasion and tax avoidance in developing countries. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH; available at: [http://www.taxcompact.net/documents/2011-09-09\\_GTZ\\_Addressing-tax-evasion-and-avoidance.pdf](http://www.taxcompact.net/documents/2011-09-09_GTZ_Addressing-tax-evasion-and-avoidance.pdf).
- GMP (2013). Taxation trends in the mining industry. Toronto, GMP Securities.
- Gray Molina G (2013). Global governance exit: A Bolivian case study. Working Paper 2013/84, The Global Economic Governance Programme, University of Oxford, Oxford.
- G20 (2008). Declaration on the Summit of Financial Markets and the World Economy. Special Leaders Summit on the Financial Situation in Washington, DC, 14–15 November; available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>.
- Hawala E (2013). Role of Epangelo in the Namibian Mining Sector. Namibia Chamber of Mines. Presentation at Mining Expo; available at: [http://www.chamberofmines.org.na/uploads/media/1.3.The\\_role\\_of\\_epangelo\\_in\\_the\\_Namibian\\_Mining\\_Industry.pdf](http://www.chamberofmines.org.na/uploads/media/1.3.The_role_of_epangelo_in_the_Namibian_Mining_Industry.pdf).
- Henry JS (2012). The price of offshore revisited. London, Tax Justice Network, 22 July; available at: <http://taxjustice.blogspot.ch/2012/07/the-price-of-offshore-revisited-and.html>.
- Herson M (2014). Tax-motivated illicit financial flows: A guide for development practitioners. U4 Issue No. 2, U4 Anti-Corruption Resource Centre at the Chr. Michelsen Institute Bergen; available at: <http://www.u4.no/publications/tax-motivated-illicit-financial-flows-a-guide-for-development-practitioners/>.
- HM Revenue & Customs (2012). *Measuring Tax Gaps, 2012 Edition: Tax Gap Estimates for 2010–11*. London.
- HM Revenue & Customs (2013). *Measuring Tax Gaps, 2013 Edition: Tax Gap Estimates for 2011–12*. London.
- ICMM (2009). Minerals taxation regimes. A review of issues and challenges in their design and application. London, International Council on Mining and Metals.
- IHS-CERA (2011). Comparative assessment of the federal oil and gas fiscal system. Herndon, VA, for the United States Department of the Interior.
- IMF (2003). *World Economic Outlook*. Washington, DC, September.
- IMF (2012). Fiscal regimes for extractive industries: Design and implementation. Washington, DC.
- IMF, OECD, United Nations and World Bank (2011). *Supporting the Development of More Effective Tax Systems*. Report to the G-20 Development Working Group; available at: <http://www.oecd.org/ctp/48993634.pdf>.
- IRS (2012). IRS releases new tax gap estimates; compliance rates remain statistically unchanged from previous Study, 6 January; available at: <http://www.irs.gov/uac/IRS-Releases-New-Tax-Gap-Estimates;-Compliance-Rates-Remain-Statistically-Unchanged-From-Previous-Study>.
- Jacobs J (2013). An overview of revenue flows from the mining sector: Impacts, debates and policy recommendations. In: Campbell B, ed. *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining*. Hampshire, Palgrave MacMillan: 16–46.
- Johannesen N and Zucman G (2014). The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1): 65–91.
- Kar D and Cartwright-Smith D (2010). Illicit financial flows from Africa: Hidden resource for development. Washington, DC, United States, Global Financial Integrity; available at: <http://www.gfintegrity.org/report/briefing-paper-illicit-flows-from-africa/>.
- Kar D and LeBlanc B (2013). Illicit financial flows from developing countries: 2002–2011. Washington, DC, United States, Global Financial Integrity; available at: [http://iff.gfintegrity.org/iff2013/Illicit\\_Financial\\_Flows\\_from\\_Developing\\_Countries\\_2002-2011-HighRes.pdf](http://iff.gfintegrity.org/iff2013/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2002-2011-HighRes.pdf).
- Keen M and Mansour M (2009). Revenue mobilization in sub-Saharan Africa: Challenges from globalization, IMF Working Paper no. 157, Washington, DC.
- Keen M and Simone A (2004). Is tax competition harming developing countries more than developed? Special supplement, *Tax Notes International*, 1317–1325.
- Khor M (2013). Dealing with transnational corporations. *Third World Resurgence* No. 273, Third World Network, Penang.
- Kingsley I (2014). No longer a curse? African leaders take action that could transform the mining sector. *Africa Renewal*, 28(1): 24–25.
- KPMG (2012). Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2012; available at: <http://www.kpmg.com/FR/fr/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Corporate-and-indirect-Tax-Survey-2012.pdf>.
- KPMG (2014). Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2014; available at: <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/corporate-indirect-tax-rate-survey-2014.pdf>.
- Küblböck K (2013). The EU Raw Materials Initiative and effects upon resource-based development: Lessons from Africa. Policy Note 08/2013, Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung, Vienna.
- Lanz R and Miroudot S (2011). Intra-firm trade: Patterns, determinants and policy implications. OECD Trade

- OECD (2013c). Addressing base erosion and profit shifting, Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>.
- OECD (2014). Transfer Prices Comparability Data and Developing Countries; available at: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/transfer-pricing-comparability-data-developing-countries.pdf>.
- Ortiz I and Cummins M (2013). The age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries. Working Paper No. 24, Initiative for Policy Dialogue and South Centre, New York, NY and Geneva.
- Otto J, Andrews C, Cawood F, Doggett M, Guj P, Stermole F, Stermole J, Tilton J (2006). *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, DC, World Bank.
- Palan R, Murphy R and Chavagneux C (2010). *Tax Havens: How Globalization Really Works*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Park YS and Benayad S (2013). Hydrocarbons Law and Bidding Opportunities in Algeria *Journal KSMER*, 50(5): 750–759.
- Pereira Valadao MA (2013). Transfer Pricing in Brazil. Presentation to the Panel discussion on Transfer Pricing Challenges for Developing Countries at the ECOSOC meeting on International Cooperation in Tax Matters, New York, 29 May; available at: [http://www.un.org/esa/ffd/tax/2013ITCM/Valadao\\_TPChallenges\\_29may13.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/tax/2013ITCM/Valadao_TPChallenges_29may13.pdf).
- Picciotto S (2013). Is the International Tax System Fit for Purpose, Especially for Developing Countries? ICTD Working Paper 13, Institute of Development Studies; available at: [http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP13\\_0.pdf](http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP13_0.pdf).
- PWYP (2011). Piping Profits; available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/FINAL%20pp%20norway.pdf>.
- PWYP (2013). The case for windfall taxes – A guide to optimal resource taxation; available at: [http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/Download%20-%20English\\_4.pdf](http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/Download%20-%20English_4.pdf).
- PWYP (2014). SEC announces plan to implement landmark oil, gas and mining transparency law; available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/sec-announces-plan-implement-landmark-oil-gas-and-mining-transparency-law>.
- PWYP Australia (2013). Australia: An unlevel playing field. Extractive Industry transparency on the ASX 200. Publish What You Pay; available at: <http://publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/ASX.pdf>.
- Ralbovsky S and Caywood H (2013). Presentation at the PwC's 16th Americas School of Mines, Mining tax policy, Los Cabos, Mexico, 21–24 May; available at: <http://www.pwc.com/gx/en/mining/school-of-mines/2012/pwc-hallie-caywood-school-of-mines-presentation.pdf>.
- Raw Materials Group (2013a). *Taxation, Royalties and Other Fiscal Measures Applied to the Non-Ferrous Metals Industry*. Report to the International Study Groups on Copper, Nickel, Lead and Zinc.
- Raw Materials Group (2013b). The Rosia Montana Mine in Romania. Comparative Analysis of Mining Royalties, Taxation and State ownership in Selected Countries (For Gold and Base Metals); available at: <http://rmgc.ro/Content/uploads/reports/report-raw-materials-group.pdf>.
- Richter BK, Samphantharak K and Timmons JF (2009). Lobbying and taxes. *American Journal of Political Science*, 53(4): 893–909.
- Riesco M (2005). Pay your taxes! Corporate social responsibility and the mining industry in Chile. In: UNRISD, *The "Pay Your Taxes" Debate: Perspectives on Corporate Taxation and Social Responsibility in the Chilean Mining Industry*. Geneva: 14–54.
- Rodrik D (2014). A Class on its Own; available at: <http://www.project-syndicate.org/print/dani-rodrik-explains-why-the-super-rich-are-mistaken-to-believe-that-they-can-dispense-with-government>.
- RWI (2011). Dodd-Frank. The facts about disclosure requirements. New York, NY, Revenue Watch Institute.
- Sachs LE, Toledano P, Mandelbaum J and Otto J (2012). Impacts of fiscal reforms on country attractiveness: Learning from the facts. In: Sauvart K, ed. *Yearbook on International Investment Law & Policy 2011–2012*. Oxford, Oxford University Press: 345–386.
- SAIMM (2012). The rise of resource nationalism: A resurgence of State control in an era of free markets or the legitimate search for a new equilibrium. Cape Town, Southern African Institute of Mining and Metallurgy.
- Schneider F, Buehn A and Montenegro CE (2010). Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007. World Bank Policy Research Working Paper No. 5356, Washington, DC.
- Shaxson N (2011). *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens*. New York, NY, Palgrave Macmillan.
- Sheppard LA (2013). Will U.S. Hypocrisy on Information Sharing Continue? Tax Analysts; available at: <http://www.taxanalysts.com/www/features.nsf/Articles/0C26B2CFD92F1FBE85257AFC004E8B38?OpenDocument>.
- Sherpa, Berne Declaration, Centre for Trade Policy and Development, L'Entraide missionnaire and Mining Alert (2011). Specific instance regarding Glencore International AG and First Quantum Minerals Ltd. and their alleged violations of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises via the activities of Mopani Copper Mines Plc. in Zambia; available at: [http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Foe.cdwatch.org%2Fcases%2FCase\\_208%2F925%2Fat\\_download%2Ffile&ei=VbjfU5u-A9S](http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Foe.cdwatch.org%2Fcases%2FCase_208%2F925%2Fat_download%2Ffile&ei=VbjfU5u-A9S)



- S7AaU5YDoAQ&usg=AFQjCNFd9QWOMYpLYKuRAqB0wP\_kU7x20A&bvm=bv.72197243,d.ZGU&cad=rja.
- Stevens P, Kooroshy J, Lahn G and Lee B (2013). *Conflict and coexistence in the extractive industries*. London, Chatham House.
- Tarimo D (2013). Mining – Tax Landscape – Africa. PWC; available at: [http://www.pwc.com/en\\_TZ/tz/pdf/mining-tax-landscape-africa.pdf](http://www.pwc.com/en_TZ/tz/pdf/mining-tax-landscape-africa.pdf).
- Tax Justice Network (2005). The price of offshore. Briefing Paper, Buckinghamshire; available at: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Briefing\\_Paper\\_-\\_The\\_Price\\_of\\_Offshore\\_14\\_MAR\\_2005.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Briefing_Paper_-_The_Price_of_Offshore_14_MAR_2005.pdf).
- Tax Justice Network (2011). The cost of tax abuse: A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. Buckinghamshire; available at: [http://www.tackletaxhavens.com/Cost\\_of\\_Tax\\_Abuse\\_TJN%20Research\\_23rd\\_Nov\\_2011.pdf](http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN%20Research_23rd_Nov_2011.pdf).
- Tax Justice Network (2012). Tax us if you can, 2<sup>nd</sup> edition. Buckinghamshire; available at: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC\\_2012\\_FINAL.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC_2012_FINAL.pdf).
- Tax Justice Network (2013). Financial Secrecy Index – 2013, Results. Buckinghamshire; available at: <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results>.
- Tax Justice Network-Africa & ActionAid International (2012). Tax competition in East Africa: A race to the bottom? Nairobi and Johannesburg.
- UNCTAD (2005) *Economic Development in Africa Report 2005: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and trade for Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). The role of trade in financing for sustainable development. Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing. United Nations publications, Geneva.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1996*. United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997. Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2005). *Trade and Development Report, 2005. New Features of Global Interdependence*. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.13, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2008). *Trade and Development Report, 2008. Commodity Prices, Capital Flows and the Financing of Investment*. United Nations publication, sales no. E.08.II.D.21, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2010). *Trade and Development Report, 2010. Employment, Globalization and Development*. United Nations publication, sales no. E.10.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- UN-DESA (2011). *United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries (2011 update)*. New York, United Nations; available at: [http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN\\_Model\\_2011\\_Update.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_Update.pdf).
- UN-DESA (2013). *Report on the World Social Situation: Inequality Matters*. United Nations Department for Economic and Social Affairs, United Nations publications, New York.
- UNDP-Cambodia (2008). The global petroleum context: Opportunities and challenges facing developing countries. Discussion Paper No. 6, United Nations Development Programme, New York.
- UNECA (2013). *The State of Governance in Africa: The Dimension of Illicit Financial Flows as a Governance Challenge*. E/ECA/CGPP/3/2, Addis Ababa.
- United Nations (2010). Secretariat note on agenda item 3(o) of the provisional agenda: Tax competition in corporate tax: Use of tax incentives in attracting foreign direct investment. E/C.18/2010/CRP.13, United Nations, New York.
- United Nations (2013a). *United Nations Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*. ST/ESA/347, New York, United Nations.
- United Nations (2013b). Issues concerning the taxation of the extractive industries for consideration of the Committee. Note by the Secretariat of the United Nations. Committee of Experts on International



- Cooperation in Tax Matters. E/C.18/2013/CRP.13, New York.
- United Nations (2013c). Secretariat Report on the Expert Group Meeting on Extractive Industries Taxation. United Nations Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. E/C.18/2013/CRP.19, New York.
- United Nations (2014). Committee for Development Policy. Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era. E.14.II.A.1, United Nations, New York.
- University of Calgary (2012). Capturing economic rents from resources through royalties and taxes. SPP Research Papers, 5(30), School of Public Policy, Calgary.
- USGS (2006). Mongolia. In: *2006 Minerals Yearbook*. United States Geological Survey.
- Vale Columbia Center on Sustainable Investment (2013). Background paper for the Eighth Columbia International Investment Conference on Investment Incentives – The Good, the Bad and the Ugly: Assessing the costs, benefits and options for policy reform, Columbia University, New York, NY. 13–14 November.
- Weeks J (2014). Interaction between fiscal space and economic growth; policies for middle- and low-income countries. Background paper for UNCTAD's *Trade and Development Report 2014*, unpublished.
- World Bank (1992). Strategy for African Mining. World Bank technical paper no. 181. Washington, DC.
- World Bank (1996). A mining strategy for Latin America and the Caribbean. World Bank technical paper no. 345. Washington, DC.
- World Bank (2010). The World Bank's evolutionary approach to mining sector reform. Extractive Industries for Development Series No. 19, Washington, DC.
- World Bank (2012a). *Rents to riches? The political economy of natural resource-led development*. Washington, DC.
- World Bank (2012b). *Africa Pulse*, 6. Washington DC.
- ZIPAR (2013). Mining tax in Zambia. Policy brief, Zambia Institute of Policy Analysis and Research; available at: <http://www.zipar.org.zm/documents/mining%20tax%20brief.pdf>.
- Zucman G (2013). The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? *Quarterly Journal of Economics*, 128(3): 1321–1364.





**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Palais des Nations  
CH-1211 GENEVA 10  
Switzerland  
(<http://unctad.org>)

**Отдельные публикации ЮНКТАД**

**Доклад о торговле и развитии, 2013 год**

*Адаптируясь к меняющейся динамике мировой экономики*

Издание Организации Объединенных Наций,  
в продаже под № R.13.II.D.3  
ISBN 978-92-1-112867-3

- |           |  |
|-----------|--|
| Глава I   | Современные тенденции и вызовы в мировой экономике<br>Приложение: Альтернативные сценарии развития мировой экономики   |
| Глава II  | На пути к более сбалансированному росту: повышение роли внутреннего спроса<br>в стратегиях развития<br>Приложение: Переориентация стратегий роста: основные последствия и проблемы |
| Глава III | Финансирование реальной экономики  |

**Доклад о торговле и развитии, 2012 год**

*Политика в интересах инклюзивного и сбалансированного  
роста*

Издание Организации Объединенных Наций,  
в продаже под № R.12.II.D.6  
ISBN 978-92-1-112846-8

- |           |   |
|-----------|---|
| Глава I   | Современные тенденции и проблемы в мировой экономике  |
| Глава II  | Неравенство в доходах: основные проблемы  |
| Глава III | Эволюция неравенства в распределении доходов: различные временные<br>горизонты и аспекты                  |
| Глава IV  | Сдвиги в области глобализации и технологии и их воздействие на национальные<br>уровни неравенства доходов |
| Глава V   | Роль финансово-бюджетной политики в распределении доходов   |
| Глава VI  | Переосмысление экономических и политических аспектов концепции неравенства                                |

**Доклад о торговле и развитии, 2011 год**

*Послекризисные вызовы политики в мировой экономике*

Издание Организации Объединенных Наций,  
в продаже под № R.11.II.D.3  
ISBN 978-92-1-112822-2

- |           |   |
|-----------|---|
| Глава I   | Текущие тенденции и проблемы в мировой экономике  |
| Глава II  | Финансово-бюджетные аспекты финансового кризиса и его влияние<br>на государственный долг  |
| Глава III | Пространство для маневра в финансово-бюджетной политике, способность<br>обслуживать долг и экономический рост                                 |
| Глава IV  | Возврат к финансовому регулированию и реструктуризации  |
| Глава V   | “Финансализированные” товарные рынки: последние тенденции и вопросы политики<br>Приложение: Реформа регулирования рынков товарных деривативов |
| Глава VI  | Глобальный валютно-финансовый порядок и международная финансовая система  |

**Доклад о торговле и развитии, 2010 год**  
*Занятость, глобализация и развитие*

Издание Организации Объединенных Наций,  
 в продаже под № R.10.II.D.3  
 ISBN 978-92-1-112807-9

- Глава I После глобального кризиса: сбивчивый и неустойчивый подъем  
 Приложение: Кредитные дефолтные свопы
- Глава II Возможные последствия глобальной перебалансировки для занятости  
 Приложение: Моделирование воздействия глобальной перебалансировки  
 торговли и занятости: техническая записка
- Глава III Макроэкономические аспекты увеличения занятости и безработицы
- Глава IV Структурные изменения и создание рабочих мест в развивающихся странах
- Глава V Пересмотр основ политики обеспечения устойчивого роста, создания  
 рабочих мест и сокращения масштабов нищеты

**Доклад о торговле и развитии, 2009 год**  
*Реагирование на глобальный кризис*  
*Борьба с изменением климата и развитие*

Издание Организации Объединенных Наций,  
 в продаже под № R.09.II.D.16  
 ISBN 978-92-1-112776-8

- Глава I Влияние глобального кризиса и краткосрочные ответные меры политики  
 Приложение: Глобальная рецессия обостряет продовольственный кризис
- Глава II “Финансиализация” товарных рынков
- Глава III Извлечь уроки кризиса: меры по повышению устойчивости и надежности  
 финансовых систем
- Глава IV Реформа международной валютно-финансовой системы
- Глава V Борьба с изменением климата и развитие

**Доклад о торговле и развитии, 2008 год**  
*Цены на сырьевые товары, потоки капитала*  
*и финансирование инвестиций*

Издание Организации Объединенных Наций,  
 в продаже под № R.08.II.D.21  
 ISBN 978-92-1-112752-2

- Глава I Тенденции и проблемы в мировой экономике на современном этапе  
 Таблица приложения к главе I
- Глава II Резкое повышение цен на сырьевые товары и нестабильность
- Глава III Международные потоки капитала, балансы по текущим операциям и финансирование  
 развития  
 Приложение: Эконометрический анализ определяющих факторов изменения знака  
 сальдо счета текущих операций в условиях повышения и понижения  
 уровня экономической активности
- Глава IV Отечественные источники финансирования и инвестиции в производственный  
 потенциал
- Глава V Роль официальной помощи в целях развития в достижении ЦРДТ и обеспечении  
 экономического роста  
 Приложение: Детали эконометрических исследований
- Глава VI Нынешние проблемы, касающиеся внешнего долга развивающихся стран

**Доклад о торговле и развитии, 2007 год**  
*Региональное сотрудничество в целях развития*

Издание Организации Объединенных Наций,  
 в продаже под № R.07.II.D.11  
 ISBN 978-92-1-112721-8

- Глава I Актуальные вопросы мировой экономики  
 Статистическое приложение к главе I
- Глава II Глобализация, регионализация и вызов развития
- Глава III “Новый регионализм” и торговые соглашения Север–Юг
- Глава IV Региональное сотрудничество и торговая интеграция развивающихся стран



- Глава V Региональное сотрудничество в финансовой и денежно-кредитной сфере  
Приложение 1: Сообщество по вопросам развития южной части Африки  
Приложение 2: Совет сотрудничества стран Залива
- Глава VI Региональное сотрудничество в сфере торговой логистики, энергетики  
и промышленной политики

**Доклад о торговле и развитии, 2006 год**

*Глобальное партнерство и национальная политика  
в целях развития*

Издание Организации Объединенных Наций,  
в продаже под № R.06.II.D.6  
ISBN 92-1-112698-3

- Глава I Глобальные дисбалансы как системная проблема  
Приложение 1: Сырьевые цены и условия торговли  
Приложение 2: Теоретическая подоплека дискуссий о сбережениях и инвестициях
- Глава II Эволюция стратегии развития – дальше Монтеррейского консенсуса
- Глава III Изменения и тенденции во внешних условиях развития  
Таблицы приложения к главе III
- Глава IV Макроэкономическая политика в эпоху глобализации
- Глава V Проводимая странами политика поддержки динамизма производства
- Глава VI Институциональные и управленческие механизмы поддержки экономического  
развития

\* \* \* \* \*

**Trade and Development Report, 1981–2011**

*Three Decades of Thinking Development*

United Nations publication, sales no. E.12.II.D.5

ISBN 978-92-1-112845-1

**Part One** Trade and Development Report, 1981–2011: Three Decades of Thinking Development

1. Introduction
2. Interdependence
3. Macroeconomics and finance
4. Global economic governance
5. Development strategies: assessments and recommendations
6. Outlook

**Part Two** Panel Discussion on “Thinking Development: Three Decades of the *Trade and Development Report*”

Opening statement

by Anthony Mothae Maruping

Origins and evolving ideas of the *TDR*

Introductory remarks by Richard Kozul-Wright

Statement by Rubens Ricupero

Statement by Yilmaz Akyüz

The *TDR* approach to development strategies

Introductory remarks by Taffere Tesfachew

Statement by Jayati Ghosh

Statement by Rolph van der Hoeven

Statement by Faizel Ismail

The macroeconomic reasoning in the *TDR*

Introductory remarks by Charles Gore

Statement by Anthony P. Thirlwall

Statement by Carlos Fortin

Statement by Heiner Flassbeck

Evolving issues in international economic governance  
 Introductory remarks by Andrew Cornford  
 Statement by Jomo Kwame Sundaram  
 Statement by Arturo O'Connell  
 The way forward  
 Closing remarks by Alfredo Calcagno  
 Summary of the debate

\* \* \* \* \*

**The Financial and Economic Crisis of 2008-2009  
 and Developing Countries**

*Edited by Sebastian Dullien, Detlef J. Kotte,  
 Alejandro Márquez and Jan Priewe*

United Nations publication, sales no. E.11.II.D.11  
 ISBN 978-92-1-112818-5

Introduction

**The Crisis – Transmission, Impact and Special Features**

Jan Priewe

*What Went Wrong? Alternative Interpretations of the Global Financial Crisis*

Daniela Magalhães Prates and Marcos Antonio Macedo Cintra

*The Emerging-market Economies in the Face of the Global Financial Crisis*

Jörg Mayer

*The Financialization of Commodity Markets and Commodity Price Volatility*

Sebastian Dullien

*Risk Factors in International Financial Crises: Early Lessons from the 2008-2009 Turmoil*

**The Crisis – Country and Regional Studies**

Laike Yang and Cornelius Huizenga

*China's Economy in the Global Economic Crisis: Impact and Policy Responses*

Abhijit Sen Gupta

*Sustaining Growth in a Period of Global Downturn: The Case of India*

André Nassif

*Brazil and India in the Global Economic Crisis: Immediate Impacts and Economic Policy Responses*

Patrick N. Osakwe

*Africa and the Global Financial and Economic Crisis: Impacts, Responses and Opportunities*

**Looking Forward – Policy Agenda**

Alejandro Márquez

*The Report of the Stiglitz Commission: A Summary and Comment*

Ricardo Ffrench-Davis

*Reforming Macroeconomic Policies in Emerging Economies: From Procyclical to Countercyclical Approaches*

Jürgen Zattler

*A Possible New Role for Special Drawing Rights In and Beyond the Global Monetary System*

Detlef J. Kotte

*The Financial and Economic Crisis and Global Economic Governanc*

\* \* \* \* \*

**The Global Economic Crisis:  
Systemic Failures and Multilateral Remedies**

*Report by the UNCTAD Secretariat Task Force  
on Systemic Issues and Economic Cooperation*

United Nations publications, sales no. E.09.II.D.4

ISBN 978-92-1-112765-2

- Chapter I A crisis foretold
- Chapter II Financial regulation: fighting today's crisis today
- Chapter III Managing the financialization of commodity futures trading
- Chapter IV Exchange rate regimes and monetary cooperation
- Chapter V Towards a coherent effort to overcome the systemic crisis

\* \* \* \* \*

Эти публикации можно приобрести в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: United Publications Sales and Marketing Office, 300 E 42nd Street, 9th Floor, IN-919J New York, NY 10017, United States, тел. +1 212 963 8302, факс: +1 212 963 3489, электронная почта: [publications@un.org](mailto:publications@un.org), Интернет: <https://unp.un.org>.

**Regional Monetary Cooperation and Growth-enhancing Policies:  
The new challenges for Latin America and the Caribbean**

United Nations publication, UNCTAD/GDS/2010/1

- Chapter I What Went Wrong? An Analysis of Growth and Macroeconomic Prices in Latin America
- Chapter II Regional Monetary Cooperation for Growth-enhancing Policies
- Chapter III Regional Payment Systems and the SUCRE Initiative
- Chapter IV Policy Conclusions

\* \* \* \* \*

**Price Formation in Financialized Commodity Markets: The role of information**

United Nations publication, UNCTAD/GDS/2011/1

1. Motivation of this Study
2. Price Formation in Commodity Markets
3. Recent Evolution of Prices and Fundamentals
4. Financialization of Commodity Price Formation
5. Field Survey
6. Policy Considerations and Recommendations
7. Conclusions

\* \* \* \* \*

Эти публикации имеются на сайте <http://unctad.org>. Их экземпляры можно получить у сотрудника, ответственного за выпуск документов, в Секции макроэкономической политики и политики в области развития, Отдел по вопросам глобализации и стратегий в области развития, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), по адресу: Publications Assistant, Macroeconomic and Development Policies Branch, Division on Globalization and Development Strategies, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland; электронная почта: [gdsinfo@unctad.org](mailto:gdsinfo@unctad.org).

**Дискуссионные документы ЮНКТАД**

No. 216	April 2014	Andrew CORNFORD	Macroprudential regulation: Potential implications for rules for cross-border banking
No. 215	March 2014	Stephany GRIFFITH-JONES	A BRICS development bank: A dream coming true?
No. 214	Dec. 2013	Jörg MAYER	Towards more balanced growth strategies in developing countries: Issues related to market size, trade balances and purchasing power
No. 213	Nov. 2013	Shigehisa KASAHARA	The Asian developmental State and the Flying Geese paradigm
No. 212	Nov. 2013	Vladimir FILIMONOV, David BICCHETTI, Nicolas MAYSTRE and Didier SORNETTE	Quantification of the high level of endogeneity and of structural regime shifts in commodity markets
No. 211	Oct. 2013	André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO	Structural change and economic development: Is Brazil catching up or falling behind?
No. 210	Dec. 2012	Giovanni Andrea CORNIA and Bruno MARTORANO	Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010
No. 209	Nov. 2012	Alessandro MISSALE and Emanuele BACCHIOCCHI	Multilateral indexed loans and debt sustainability
No. 208	Oct. 2012	David BICCHETTI and Nicolas MAYSTRE	The synchronized and long-lasting structural change on commodity markets: Evidence from high frequency data
No. 207	July 2012	Amelia U. SANTOS-PAULINO	Trade, income distribution and poverty in developing countries: A survey
No. 206	Dec. 2011	André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO	The long-term “optimal” real exchange rate and the currency overvaluation trend in open emerging economies: The case of Brazil
No. 205	Dec. 2011	Ulrich HOFFMANN	Some reflections on climate change, green growth illusions and development space
No. 204	Oct. 2011	Peter BOFINGER	The scope for foreign exchange market interventions
No. 203	Sep. 2011	Javier LINDENBOIM, Damián KENNEDY and Juan M. GRAÑA	Share of labour compensation and aggregate demand discussions towards a growth strategy
No. 202	June 2011	Pilar FAJARNES	An overview of major sources of data and analyses relating to physical fundamentals in international commodity markets
No. 201	Feb. 2011	Ulrich HOFFMANN	Assuring food security in developing countries under the challenges of climate change: Key trade and development issues of a fundamental transformation of agriculture
No. 200	Sep. 2010	Jörg MAYER	Global rebalancing: Effects on trade flows and employment
No. 199	June 2010	Ugo PANIZZA, Federico STURZENEGGER and Jeromin ZETTELMEYER	International government debt

\* \* \* \* \*

*Дискуссионные документы ЮНКТАД* имеются на сайте <http://unctad.org>. Их экземпляры можно получить у сотрудника, ответственного за выпуск документов, в Секции макроэкономической политики и политики в области развития, Отдел по вопросам глобализации и стратегий в области развития, ЮНКТАД, по адресу: Publications Assistant, Macroeconomic and Development Policies Branch, Division on Globalization and Development Strategies, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland; электронная почта: [gdsinfo@unctad.org](mailto:gdsinfo@unctad.org).



## ВОПРОСНИК

### Доклад о торговле и развитии, 2014 год

С тем чтобы повысить качество и актуальность Доклада о торговле и развитии, секретариат ЮНКТАД был бы признателен, если бы Вы высказали свое мнение о настоящей публикации. Просьба заполнить прилагаемую анкету и направить заполненный экземпляр по нижеуказанному адресу:

Readership Survey  
Division on Globalization and Development Strategies  
UNCTAD  
Palais des Nations, Room E.10009  
CH-1211 Geneva 10, Switzerland  
E-mail: tdr@unctad.org

Благодарим за помощь.

- | 1. Как Вы оцениваете настоящую публикацию? | Отлично                  | Хорошо                   | Удовл.                   | Неудовл.                 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Общая оценка                               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Актуальность проблематики                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Аналитическое качество                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Основные выводы                            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Представление материала                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. Что бы Вы отнесли к сильным сторонам настоящей публикации?

---

---

---

3. Что бы Вы отнесли к слабым сторонам настоящей публикации?

---

---

---

4. Для каких основных целей Вы используете настоящую публикацию?

Аналитическая работа и исследования	<input type="checkbox"/>	Разработка политики и управление	<input type="checkbox"/>
Обучение и подготовка кадров	<input type="checkbox"/>	Другие цели (просьба уточнить)	_____

5. К какой из нижеперечисленных областей ближе всего Ваша работа?

Правительство	<input type="checkbox"/>	Государственное предприятие	<input type="checkbox"/>
Неправительственная организация	<input type="checkbox"/>	Академическое или исследовательское учреждение	<input type="checkbox"/>
Международная организация	<input type="checkbox"/>	СМИ	<input type="checkbox"/>
Частнопредпринимательская деятельность	<input type="checkbox"/>	Другие области (просьба уточнить)	_____

6. Ф.И.О. и адрес респондента (по желанию):

---

---

---

7. Есть ли у Вас другие замечания?

---

---

---



