



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
30 August 2017
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по финансированию развития
Первая сессия
Женева, 8–10 ноября 2017 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

**Финансирование развития: вопросы мобилизации
внутренних государственных ресурсов
и международного сотрудничества в целях развития**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

В настоящей записке резюмируются основные вопросы мобилизации внутренних государственных ресурсов и международного сотрудничества в целях развития, которые поднимаются в Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития.

В области деятельности II.A Программы действий, посвященной внутренним государственным ресурсам, главное внимание уделяется внутренним режимам налогообложения и пространству бюджетно-финансовой политики, роли национальных и субрегиональных банков развития, сокращению незаконных финансовых потоков из развивающихся стран и международному сотрудничеству в вопросах налогообложения. В настоящей записке содержится обзор основных проблем, с которыми развивающиеся страны сталкиваются в этих сферах.

В области деятельности II.C Программы действий, посвященной международному сотрудничеству в целях развития, ключевыми являются вопросы, связанные с ролью официальной помощи в целях развития и стратегическим использованием международного государственного финансирования как катализатора других источников развития, в том числе потоков частного капитала. В настоящей записке обобщаются недавние дискуссии по поводу модернизации официальной помощи в целях развития и роли смешанного финансирования в деле мобилизации ресурсов для достижения Целей устойчивого развития. Кроме того, в записке рассматривается роль новых многосторонних банков развития, а также озабоченность по поводу застоя и регресса в процессе развития во многих странах со средним уровнем дохода, чьи особые потребности могут потребовать дальнейшего внимания международного сообщества.



I. Введение

1. На четырнадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию государства-члены договорились о том, что в соответствии со структурой межправительственного механизма, предусмотренного в Аккрском соглашении, Совет по торговле и развитию обеспечит на практике создание двух межправительственных групп экспертов, которые будут заниматься рассмотрением тем, касающихся, в частности, электронной торговли и цифровой экономики, а также и финансирования развития, как это отражено в Аддис-Абебской программе действий и работе ЮНКТАД¹.

2. На своей тридцать первой специальной сессии 5 апреля 2017 года Совет по торговле и развитию утвердил круг ведения Межправительственной группы экспертов по финансированию развития, в соответствии с которым для первой сессии были выбраны следующие темы для обсуждения и направляющие вопросы²:

а) Внутренние государственные ресурсы: что можно сделать для расширения мобилизации внутренних государственных ресурсов на цели развития в развивающихся странах?

б) Международное сотрудничество в целях развития: как максимально увеличить вклад международного сотрудничества в целях развития в достижение Целей устойчивого развития?

3. С учетом результатов их обсуждений и конкретных акцентов, расставленных в Аддис-Абебской программе действий, в настоящей записке резюмируются основные проблемы, стоящие перед развивающимися странами и международным сообществом в этих областях³. Обсуждаемая тема и направляющий вопрос а) соответствуют области деятельности II.A, а обсуждаемая тема и направляющий вопрос б) – области деятельности II.C.

II. Внутренние государственные ресурсы

4. В области деятельности II.A рассматривается ряд проблем и возможных мер, которые могут улучшить ситуацию с доходами и расходами в национальной системе налогообложения (пункты 22, 26, 30, 32 и 34). Кроме того, в ней обращается внимание на роль национальных и субрегиональных банков развития в мобилизации внутренних государственных ресурсов и затрагивается тема незаконных финансовых потоков и международного сотрудничества в налоговых вопросах (соответственно пункты 33, 24, 25, 28 и 29).

5. Более активная мобилизация внутренних государственных ресурсов имеет огромное значение для государственного финансирования осуществления национальных стратегий устойчивого развития, а также Повестки дня устойчивого развития до 2030 года и Аддис-Абебской программы действий. Особая роль налоговых поступлений в планах мобилизации государственных ресурсов связана с их большей стабильностью и предсказуемостью по сравнению с другими источниками долгосрочного финансирования. Как отмечается в Аддис-Абебской программе действий, экономический рост является главным определяющим фактором бюджетных поступлений (пункт 20). Проведение стимулирующей макроэкономической политики, в том числе надлежащей антициклической бюджетно-финансовой политики, играет важную роль, способствуя ускорению в стране экономического роста.

¹ TD/519/Add.2.

² TD/B(S-XXXI)/2.

³ A/RES/69/313.

6. В то же время во многих развивающихся странах большое влияние на рост оказывает динамика мировой экономики. Быстрый рост мирового спроса, как правило, дает компаниям развивающихся стран возможность получать доходы от экспорта, которые в зависимости от национальных налоговых режимов трансформируются в налоговые платежи и другие государственные поступления. Вместе с тем создаваемое такими поступлениями налоговое пространство определяется и наличием ряда других инструментов для достижения различных целей экономической и социальной политики и политики развития. Количественные или бюджетные параметры налогового пространства можно приблизительно оценить по доле государственных поступлений в валовом внутреннем продукте, однако эту долю не следует считать отражающей сбалансированность бюджета, поскольку государство может на устойчивой основе финансировать часть расходов за счет привлеченных средств, если процентная ставка по ним не превышает темпов роста. Кроме того, стабилизацию или снижение отношения долга к валовому внутреннему продукту следует рассматривать в привязке к рыночным рискам, присущим тем или иным разновидностям и структуре государственных или суверенных долговых обязательств. Учитывая распределительные функции государственных доходов и расходов и их роль в стимулировании отдельных компонентов спроса и предложения, качественный аспект бюджетно-налогового пространства связан со структурой таких доходов и расходов. Наконец, бюджетно-налоговое пространство имеет динамический характер: увеличение государственных расходов, как правило, способствует ускорению роста, а значит и увеличению государственных поступлений и, кроме того, более развитые страны обладают большими возможностями получения доходов и поэтому, как правило, имеют большее налоговое пространство.

А. Внутреннее налогообложение и бюджетно-финансовая политика

7. Для эффективного управления внутренними финансовыми ресурсами государства требуется принятие мер, отражающихся как на государственных поступлениях, так и на государственных расходах. Этот процесс требует выявления, мобилизации, планирования распределения и эффективного использования имеющихся внутренних ресурсов. Создавая систему, учитывающую эти различные аспекты, следует признать, что многие из препятствий, с которыми сталкиваются органы государственного управления в развивающихся странах, вызваны структурными условиями и связанными с ними проблемами развития. Например, высокая концентрация богатства и большое неравенство доходов, часто связаны с политической ангажированностью и ослаблением законности, что ограничивает возможности проведения государством прогрессивной налоговой реформы с целью мобилизации внутренних ресурсов. Аналогичным образом, зависимость от эксплуатации природных ресурсов может привести к непредсказуемости и нестабильности структуры государственных доходов, ограничивающей возможности государства планировать и поддерживать уровень инвестиций, согласующихся с долгосрочными целями развития. Наличие крупного неформального сектора усугубляет эти проблемы, препятствуя укреплению налоговой дисциплины и подрывая возможности создания эффективной системы социальной защиты.

8. Меры, направленные на укрепление системы управления государственными финансами и, следовательно, на мобилизацию внутренних государственных ресурсов, должны осуществляться с учетом этих различных проблем, зачастую носящих структурный характер. Решающее значение для успеха и результативности налоговых реформ в большинстве развивающихся стран имеет признание того, что развитие административного и институционального потенциала на национальном уровне является сложным и длительным процессом, результаты которого проявятся далеко не сразу. Создание такого потенциала требует стабильно высокого уровня инвестиций, а также передачи и адаптации знаний. Для создания такого потенциала развивающимся странам часто может

не хватать ресурсов и политической стабильности, что потребует от международного сообщества согласованных усилий, призванных помочь им найти необходимые людские и финансовые ресурсы для поддержки мер, направленных на совершенствование общей системы регулирования государственных финансов и мобилизации внутренних государственных ресурсов. Помимо организации профессиональной подготовки и обмена международным опытом, эта работа включает расширение и укрепление учреждений, отвечающих за сбор налогов и формирование бюджета.

9. Не менее важны меры, направленные на поддержку среднесрочного бюджетного планирования и состоящие из аналитических инструментов, которые предоставляют директивным органам ценную информацию о различных краткосрочных и среднесрочных вариантах мобилизации внутренних государственных ресурсов на цели развития с учетом экономических, социальных и политических возможностей развивающихся стран. Они являются одним из ключевых элементов стратегий планирования поступлений и расходов в соответствии с национальными целями развития.

10. Кроме того, планы реформ в бюджетно-финансовой сфере и их осуществление должны обеспечивать открытость и прозрачность процесса мобилизации и использования внутренних ресурсов, а также подотчетность соответствующих учреждений перед обществом. Первоочередное внимание этим соображениям при разработке государственной бюджетно-финансовой политики помогает выстраивать динамичные отношения доверия и сотрудничества между гражданами и государством. Это является одним из основных условий формирования культуры соблюдения налогового законодательства и уплаты налогов, которая лежит в основе успешных усилий по мобилизации внутренних государственных ресурсов на долговременной основе.

11. Помимо этих общих предпосылок, совершенствованию бюджетно-финансовой политики и ее использованию для результативной мобилизации внутренних государственных ресурсов с точки зрения как поступлений, так и расходов могут помочь и более конкретные меры.

12. Что касается поступлений, то, хотя основным источником внутренних ресурсов является экономический рост, важную роль в наращивании государственных поступлений играет также создание хорошо отлаженных, но при этом гибких механизмов, например создание широкой и прогрессивной налоговой системы, которая обеспечивала бы базовый уровень поступлений на протяжении всего экономического цикла. Какой-либо универсальной модели здесь не существует, однако появляется все больше свидетельств того, что страны, где налоговые поступления не достигают 15% валового внутреннего продукта, сталкиваются с трудностями при финансировании основных государственных услуг и функций; этого порогового уровня не достигают налоговые поступления примерно половины наименее развитых стран⁴. Большую роль в вопросах соблюдения налогового законодательства и недопущения нарушений и уклонения от налогов призваны сыграть более мощные государственные учреждения. Кроме того, соблюдению налогового законодательства и сбору налогов может способствовать и пересмотр странами своих налоговых кодексов. Реформы должны быть направлены на то, чтобы обеспечить баланс между возможностями увеличения поступлений в краткосрочном плане с помощью таких мер, как изменение ставок косвенного налогообложения, и достижением среднесрочных целей в налоговой сфере за счет введения прогрессивной шкалы прямых налогов. Такой постепенный подход к налоговой реформе на основе общенационального диалога может содействовать достижению справедливости в вопросах налогообложения и должному учету приоритетов страны. Для решения про-

⁴ V Gaspar, L Jaramillo and P Wingender, 2016, Political institutions, State building and tax capacity: Crossing the tipping point, International Monetary Fund Working Paper 16/233; Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2017, *Financing for Development: Progress and Prospects* (United Nations publication, Sales No. E.17.I.5, New York).

блем, связанных с существованием неформального сектора экономики, потребуются дополнительные меры, в том числе значительное повышение эффективности системы учета налогоплательщиков и сбора налогов. Хотя возникновение неформального сектора может быть результатом структурных условий, таких, как низкая прибыльность и нехватка капитала, снижение расходов на регистрацию и соблюдение требований может сыграть важную роль в содействии переходу малых и средних предприятий в формальный сектор. Наконец, особое внимание следует уделять внутренним государственным механизмам контроля за получением и распределением природной ренты в развивающихся странах. Многие богатые ресурсами развивающиеся страны начинают пересматривать нормативно-правовой режим налогообложения транснациональных компаний, специализирующихся на добыче и продаже переработанного сырья, поскольку есть основания считать, что предоставлявшиеся им в прошлом налоговые льготы превышали разумные пределы⁵. Поэтому правительствам развивающихся стран следует изучить существующие возможности увеличения доли государства в доходах от добычи сырья.

13. Что касается расходов, то правительству следует иметь четкое представление о противоречащих друг другу приоритетах. Структура государственных расходов в развивающихся странах часто отличается высокой степенью негибкости, связанной с тем, что значительная часть государственных расходов носит текущий характер, а также крайне резкими колебаниями, связанными с высокой волатильностью на разных стадиях экономического цикла. В этих условиях у развивающихся стран имеются весьма ограниченные возможности для коренного изменения характера управления государственными финансами в целях поддержки процесса структурной трансформации. Как и в случае налоговых поступлений, здесь важно стремиться к постепенному реформированию с учетом национальных приоритетов. Прозрачность процедур утверждения ассигнований, закупок и предоставления товаров и услуг за счет государства служит важнейшей предпосылкой доверия и сотрудничества между гражданами и государством, а также формирования культуры соблюдения налогового законодательства и налоговой дисциплины. Кроме того, в развивающихся странах государство должно устанавливать приемлемые уровни расходов и инвестиций в важнейших областях, в том числе минимально допустимый уровень расходов на социальную защиту. Развивающиеся страны, в значительной степени зависящие от поступлений от экспорта сырьевых товаров, чаще других вынуждены проводить проциклическую бюджетно-финансовую политику, которая нередко заставляет их сокращать расходы на социальные нужды в периоды отрицательных внешних шоков сырьевых цен. Установление реальных минимальных уровней социальной защиты требует создания механизмов, которые позволяли бы странам поддерживать стабильный уровень расходов в ключевых социальных областях на протяжении всего экономического цикла, а также разработки дополнительных инструментов, которые выполняли бы антициклическую защитную функцию. Этот процесс должен подкрепляться анализом расходов, который может помочь расширению бюджетно-налогового пространства для обеспечения социальной защиты и достижения Целей устойчивого развития.

В. Национальные и субрегиональные банки развития

14. Национальные банки развития могут играть ведущую роль в мобилизации внутренних государственных ресурсов в интересах устойчивого развития, главным образом путем заполнения пробелов в финансировании, оставляемых частными учреждениями, которые нередко отдают предпочтение финансированию коммерческой деятельности. Основной пробел, как правило, заключается в недостаточном финансировании в интересах экономической трансформации, которая связана с крупномасштабными проектами с длительной окупаемостью, требующими долгосрочного финансирования и сопряженными с рисками, кото-

⁵ E/C.18/2010/CRP.13.

рые частные банки часто не желают брать на себя. При этом многие крупномасштабные проекты дают позитивный внешний эффект, и отдача от них для общества превосходит отдачу для частных инвесторов. Такой внешний эффект имеет неопределимое значение для динамичного роста и структурных преобразований.

15. В отличие от частных финансовых учреждений, которые зависят от краткосрочных источников финансирования, национальные банки развития в соответствии со своей структурой пассивов могут и даже обязаны финансировать долгосрочные инвестиции, в том числе в инфраструктурные проекты, капиталоемкие отрасли и стратегические сектора. Кроме того, такие банки не только предоставляют займы, но и входят в акционерный капитал, будучи, таким образом, заинтересованы в тщательном контроле за проектами, что способствует укреплению взаимоотношений банков с компаниями-заемщиками. Такие банки также обладают собственными техническими знаниями, позволяющими им внести вклад в принятие решений по техническим и оперативным вопросам в целях повышения качества проектов; они могут содействовать привлечению капитала из других источников, выступая гарантами при размещении ценных бумаг и/или привлекая других кредиторов по линии совместного финансирования или предоставления гарантий.

16. Благодаря этому национальные банки развития превратились в ценный многофункциональный инструмент политики, помогая исправлять недостатки в функционировании рыночных механизмов и устранять сдерживающие рост узкие места в рамках общих национальных стратегий развития. Поскольку такие стратегии не стоят на месте, национальные банки развития должны быть в состоянии адаптироваться к изменению приоритетов в условиях стремительных структурных преобразований⁶. Важно отметить, что такие банки могут играть роль антициклических инструментов экономической политики, помогая сохранить стабильный общий объем инвестиций и защитить производственную базу страны в период экономических спадов. Защита существующих отраслей имеет важное значение для обеспечения более быстрого и устойчивого подъема, не позволяя производственному потенциалу экономики остаться незащищенным в условиях внезапных отдаленных внешних потрясений.

17. Национальные банки развития, как правило, полностью принадлежат государству, но могут иметь и частных мажоритарных и миноритарных акционеров⁷. Сегодня в мире насчитывается свыше 250 таких банков, главным образом в Азии, за которыми следуют страны Латинской Америки и Карибского бассейна, Африки, Ближнего Востока, Европы и Северной Америки, причем, по некоторым оценкам, в 2015 году на пять банков в Бразилии, Германии, Индии, Китае и Южной Африке приходилось три пятых от общего объема активов национальных банков развития в мировой экономике⁸. Структура фондирования таких банков разнообразна и может принимать различные формы; ее конкретный характер во многом определяет источники финансирования и то, в какой мере банк может отходить от коммерческих принципов работы для достижения политических целей.

18. Глобальный финансовый кризис 2008 года вновь вызвал появление политического интереса к национальным банкам развития в условиях, когда странам потребовались источники долгосрочного финансирования для поддержки восстановления экономики, а также к расширению международного признания таких банков. Вместе с тем в силу финансовых и технических ограничений бед-

⁶ J Hermann, 2010, Development banks in the financial liberalization era: The case of BNDES [National Bank for Economic and Social Development] in Brazil, CEPAL [Economic Commission for Latin America and the Caribbean] Review, 100:189–204.

⁷ J de Luna-Martinez and CL Vicente, 2012, Global survey of development banks, World Bank Policy Research Working Paper No. 5969.

⁸ R Studart and KP Gallagher, 2016, Infrastructure for sustainable development: The role of national development banks, Global Economic Governance Initiative Policy Brief No. 7.

ные и небольшие развивающиеся страны могут сталкиваться с более серьезными трудностями в создании таких банков. В этой связи пользу им могли бы принести согласованные региональные усилия по созданию и/или укреплению уже существующих субрегиональных банков развития как инструмента объединения ресурсов и совместного решения финансовых задач.

19. Например, в Латинской Америке и Карибском бассейне такие банки успешно содействуют укреплению национальных производственных секторов своих участников, в частности производящих товары и услуги с высокой добавленной стоимостью, а также созданию рабочих мест и расширению доступа к социальным услугам. В то же время в Африке такие банки не имеют достаточных возможностей финансирования крупных проектов развития в масштабах, отвечающих потребностям соответствующих субрегионов⁹. Это можно объяснить небольшой капитализацией таких банков и тем, что большинство их акционеров являются странами-заемщиками, не располагающими достаточными финансовыми ресурсами. Создание субрегиональных банков развития могло бы содействовать экономическому развитию, и устранение факторов, ограничивающих кредитные возможности таких банков, в том числе на уровне управленческих структур, является в этой связи важной задачей, решение которой должно способствовать уменьшению рисков, связанных с наращиванием потенциала кредитования, в частности крупномасштабных проектов, имеющих жизненно важное значение для дальнейших структурных преобразований в развивающихся странах.

С. Незаконный отток финансовых средств из развивающихся стран

20. Незаконные финансовые потоки связаны с незаконным или противоправным получением, переводом или использованием ресурсов. В связи с незаконными финансовыми потоками из развивающихся стран общая задача состоит в выявлении тех потоков, которые считаются потенциально пагубными для экономического развития. Развивающиеся страны теряют жизненно важные для развития ресурсы из-за «той легкости, с которой бегство капитала может процветать в условиях бурно развивающейся, но весьма непрозрачной международной финансовой системы, [и] с этим тесно связано мнение о том, что незаконный отток капитала из развивающихся стран служит признаком более глубоких структурных проблем государственного управления в этих странах»¹⁰. Таким образом, хотя озабоченность в связи с незаконными финансовыми потоками отражает целый спектр актуальных политических проблем, аналитическая основа и эмпирические методологии по-прежнему остаются предметом обсуждения. Теневые финансовые потоки могут и не являться незаконными, если соответствующая нормативно-правовая база неадекватно отражает более широкие социально-экономические интересы общества или не охватывает такие потоки. Группа высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки заявляет, что «незаконные финансовые потоки в Африке принимают разные формы, такие как неправомерное трансфертное ценообразование, манипуляции с внешнеторговыми ценами, искажение цен по торговым операциям, фальсификация счетов за услуги и нематериальные активы и использование неравноправных договоров с целью уклонения от уплаты налогов, агрессивной минимизации налогов и незаконного вывоза иностранной валюты»¹¹. В отличие

⁹ 2016a UNCTAD, 2016a, *Trade and Development Report, 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth* (United Nations publication, Sales No.E.16.II.D.5, New York and Geneva).

¹⁰ P Reuter, ed., 2012, *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries* (World Bank, Washington, D.C.).

¹¹ United Nations Economic Commission for Africa, 2015, *Illicit financial flows: Report of the High-level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*.

от уклонения от уплаты налогов их минимизация не является незаконной, однако эта практика рассматривается в рамках теневых финансовых потоков.

21. Несмотря на отсутствие согласованного определения незаконных финансовых потоков, они, как правило, делятся на три категории, которые не являются ни взаимоисключающими, ни всеобъемлющими, а именно на потоки, являющиеся результатом транснациональной преступной деятельности, потоки коррупционного происхождения и потоки, имеющие отношение к налоговой сфере. Эмпирические оценки показывают, что среди этих трех категорий около трети общего объема незаконных финансовых потоков приходится на преступные деньги, связанные с наркотиками, рэкетом и терроризмом, ресурсы, полученные коррупционным путем, составляют лишь около 3% от общего объема, а на трансграничные операции налогового характера приходится остальные две трети общего объема потоков, причем около половины из них связаны с практикой трансфертного ценообразования транснациональных корпораций¹². Вместе с тем нерешенные проблемы определений также препятствуют достижению договоренностей относительно точного измерения незаконных финансовых потоков, в частности потоков, связанных с налогами. В условиях отсутствия общего свода международных норм в сфере налогообложения и различий в толкованиях и правовых стандартах на национальном уровне такая практика в налоговой сфере, как размывание налоговой базы, вывод прибыли из-под налогообложения и трансфертное ценообразование, представляет собой «серую зону»¹³.

22. Несмотря на эти проблемы с определениями и измерением, эмпирические оценки дают примерное представление о масштабах потоков и позволяют утверждать, что суммы, о которых идет речь, и последствия с точки зрения объема ресурсов, доступных для финансирования развития, довольно значительны. По оценкам, в период 1970–2008 годов страны Африки потеряли в результате незаконного вывоза финансовых ресурсов порядка 854 млрд долл., что составляет в среднем 22 млрд долл. в год и практически равняется всей официальной помощи в целях развития, которую страны Африки получали в этот период¹⁴. В Латинской Америке, согласно оценкам, незаконные финансовые потоки составили в 2004–2013 годах в общей сложности 765 млрд долл., что в среднем соответствует 1,8% регионального валового внутреннего продукта в этот период¹⁵.

23. Озабоченность вызывают незаконные финансовые потоки, связанные с преступной деятельностью. Значительная часть полученных преступным путем доходов незаконно выводится за границу, часто в безопасные юрисдикции, для последующего «отмывания» и реинвестирования. В этом контексте действенная борьба с незаконными финансовыми потоками в более широком контексте предупреждения отмывания денег имеет ключевое значение для борьбы с различными формами организованной преступности, в том числе с торговлей людьми, незаконным ввозом мигрантов, наркотрафиком и т.д. Помимо этого, незаконные финансовые потоки часто играют важную роль в финансировании террористической деятельности: поступления от контрабанды и аналогичные доходы зачастую направляются на эти цели напрямую, в то время как для перевода средств, полученных законным путем, приходится изыскивать нелегальные каналы. Таким образом, усиление борьбы с незаконными финансовыми потоками можно считать одной из наиболее эффективных с точки зрения затрат стратегий, кото-

¹² ЮНКТАД, 2014 год, *Доклад о торговле и развитии, 2014 год: глобальное управление и пространство для маневра в политике в интересах развития* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.14.II.D.4, Нью-Йорк и Женева).

¹³ Межучрежденческая целевая группа по финансированию развития, 2017 год.

¹⁴ UNCTAD, 2016b, *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa* (United Nations publication, Sales No. E.16.II.D.3, New York and Geneva).

¹⁵ Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2017, *Flujos Financieros Ilícitos en América Latina y el Caribe* (United Nations publication, Santiago), p. 25.

рую должно проводить в жизнь международное сообщество в области предупреждения преступности и укрепления соответствующего потенциала.

24. Незаконные финансовые потоки налогового характера также имеют большое значение для развивающихся стран, поскольку в последние годы возможности государства собирать налоги стали постепенно ослабевать, несмотря на инициативы государств, стремящихся укрепить свои возможности в сфере налогообложения в рамках усилий по мобилизации внутренних ресурсов. Размывание налоговой базы подрывает усилия по созданию финансовой базы социально-экономического прогресса и достижению Целей устойчивого развития. Как подчеркивает Группа высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки, одной из основных причин такого размывания стали возросшие возможности многонациональных предприятий избегать уплаты налогов и/или уклоняться от них. В центре этой проблемы стало появление целой индустрии весьма изощренных офшорных услуг, в которую входят международные банки, юридические фирмы и крупные бухгалтерские компании, предоставляющие профессиональные услуги и оказывающие помощь транснациональным компаниям и крупным корпорациям в разработке налоговых схем с конечной целью свести к минимуму налоговые выплаты на консолидированной основе. Эти услуги могут включать перевод средств из юрисдикций с высокими ставками налогообложения туда, где эти ставки ниже, чтобы избежать или уклониться от уплаты налогов там, где эти средства были получены¹⁶. Что касается транснациональных предприятий, то такие переводы обычно принимают форму внутрифирменных операций между филиалами, таких как трансфертное ценообразование или передача товаров и услуг между филиалами по ценам, которые не отражают истинной стоимости реальных активов и призваны облегчить перевод прибыли из юрисдикций с высокими ставками налогообложения туда, где эти ставки ниже.

25. Организация экономического сотрудничества и развития подчеркивает, что наибольшие потери от такой практики несут бедные страны, поскольку значительная доля их совокупных поступлений приходится на налогообложение корпоративных доходов: в 2012 году в странах с низким уровнем дохода и с уровнем дохода ниже среднего налоги на прибыль корпораций составляли в среднем почти 16% общего объема поступлений по сравнению менее чем с 9% в среднем в странах с высоким уровнем дохода¹⁷. Таким образом, борьба с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения имеет жизненно важное значение для укрепления налогового потенциала развивающихся стран в рамках более широкой задачи мобилизации внутренних государственных ресурсов. По данным Организации экономического сотрудничества и развития, ключевые проблемы, с которыми сталкиваются эти страны в связи с размыванием налогооблагаемой базы и выводом прибыли из-под налогообложения, включают чрезмерные выплаты иностранным аффилированным компаниям в виде процентов, платы за услуги, платы за управление и лицензионных отчислений; требования предоставления налоговых льгот; вывод прибыли компаниями в рамках корпоративной реструктуризации; использование филиалами сложных схем для получения льгот по межгосударственным соглашениям. При решении таких проблем развивающиеся страны сталкиваются с многочисленными трудностями, связанными с отсутствием надлежащей законодательной базы и мер и недостатком информации и возможностей для соблюдения сложных правил и противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли транснациональными предприятиями¹⁸.

26. Как и в случае незаконных финансовых потоков в целом, отсутствуют какие-либо точные и всеобъемлющие глобальные оценки масштабов размывания

¹⁶ UNCTAD, 2016a.

¹⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, 2014, *Report to Group of Twenty Development Working Group on the Impact of Base Erosion and Profit-Shifting in Low-Income Countries*, part 1 (Paris).

¹⁸ Там же.

налоговой базы и вывода прибылей. Тем не менее были сделаны попытки примерно оценить размер дохода, недополученного в результате такой практики. По данным одного из исследований, в глобальном масштабе такие потери составляют 4–10% поступлений от налога на корпоративную прибыль, что за период 2005–2014 годов в общей сложности дает недополучение доходов на сумму в 0,9–2,1 трлн долларов¹⁹. Две трети этих потерь, по оценкам, связаны с практикой вывода прибылей из-под налогообложения, а оставшаяся треть – с несоответствием между системами налогообложения и льготным налоговым режимом²⁰. Согласно другому исследованию, с учетом того факта, что последствия вывода прибыли для государственного бюджета ощущаются не сразу, в 2013 году в результате вывода транснациональными предприятиями своих прибылей из-под налогообложения во всем мире было недополучено примерно 600 млрд долларов²¹. Еще одно исследование показало, что доля прибыли, полученной компаниями Соединенных Штатов Америки как внутри страны, так и за рубежом, и выведенной в налоговые убежища, в период с начала 1980-х годов по 2013 год выросла в десять раз²². По оценкам ЮНКТАД, только вследствие использования офшорных центров в качестве инвестиционных каналов развивающиеся страны ежегодно недополучают с транснациональных предприятий налоги в размере 100 млрд долларов²³. С учетом того, что развивающиеся страны сильнее зависят от налогов на прибыль компаний, вполне вероятно, что потери государственного бюджета от такой практики в развивающихся странах пропорционально выше, чем в развитых.

27. Несмотря на серьезные трудности, шаги, предпринимаемые развивающимися странами на национальном уровне, приносят конкретные результаты. В качестве примеров можно привести увеличение налоговых поступлений в Кении на 33 млн долл. в 2012–2013 годах после проведения учебной программы по вопросам современной практики трансфертного ценообразования, а также корректировку в 2013 году подлежащих уплате налогов с учетом трансфертного ценообразования на сумму 110 млн долл. во Вьетнаме после активизации проверок, проводимых налоговыми органами в рамках мер по обеспечению соблюдения национальных норм регулирования трансфертного ценообразования²⁴. Однако таких усилий может оказаться недостаточно. Например, Кения получила помощь по линии укрепления потенциала от Организации экономического сотрудничества и развития, которая создала группу по вопросам трансфертного ценообразования численностью примерно 20 сотрудников; такое же число специалистов, «консультировавших по вопросам трансфертного ценообразования, работало лишь в одной частной компании в Найроби»²⁵.

28. Меры, принимаемые развивающимися странами, могут помочь в решении проблемы размывания налоговой базы и вывода прибыли. В то же время развивающимся странам в первую очередь требуются такие налоговые правила, которые могли бы легко применяться с учетом их ресурсов и правоприменительных возможностей. Вместо того чтобы адаптировать сложные международные нормы с помощью специализированных инструментов и методических материалов, следует направить усилия на разработку более простых и более четких правил, которые больше соответствовали бы цели наращивания потенциала в области налогообложения в развивающихся и развитых странах. Кроме того,

¹⁹ Organization for Economic Cooperation and Development, 2015, *Measuring and Monitoring Base Erosion and Profit-Shifting: Action 11 – 2015 Final Report* (Paris).

²⁰ Там же.

²¹ E Crivelli, R De Mooij and M Keen, 2015, Base erosion, profit shifting and developing countries, International Monetary Fund Working Paper 15/118.

²² G Zucman, 2014, Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits, *Journal of Economic Perspectives*, 28(4):121–148.

²³ UNCTAD, 2015, *World Investment Report, 2015: Reforming International Investment Governance* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.D.5, New York and Geneva).

²⁴ Organization for Economic Cooperation and Development, 2014, part 2.

²⁵ S Picciotto, ed., 2017, *Taxing Multinational Enterprises as Unitary Firms* (Institute of Development Studies, Brighton, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland).

более широкое участие развивающихся стран в разработке международных стандартов и норм в целях борьбы с размыванием налоговой базы, выводом прибыли и другими видами подобной практики имеет важное значение для успеха их усилий, направленных на противодействие сокращению налоговых поступлений.

D. Международное сотрудничество в налоговой сфере

29. Борьба с незаконными финансовыми потоками в последние годы является одним из главных направлений международного сотрудничества в налоговой сфере. Международное сотрудничество в вопросах налогообложения в целом приобретает особо важное значение в условиях происходящего в мире процесса гиперглобализации, когда функционирование налоговой системы в одной стране может повлиять на поступления в бюджет других стран. Такие транснациональные последствия могут возникнуть в результате уклонения от уплаты налогов, например, когда состоятельные частные лица размещают свои финансовые активы в налоговых убежищах, а также по причине незаконных финансовых потоков, появляющихся в результате «творческого» подхода к бухгалтерскому учету или использованию трансфертного ценообразования на транснациональных предприятиях.

30. Одним из важных аспектов нынешней дискуссии по этому вопросу является пересмотр и обновление Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами. Эта типовая конвенция должна служить руководством для стран, которые участвуют в двусторонних договорах об избежании двойного налогообложения транснациональных предприятий, а также способствовать повышению собираемости налогов и темпов экономического роста, особенно в развивающихся странах. Такие руководящие принципы помогают сдерживать размывание налоговой базы и вывод прибыли в результате осуществления стратегий уклонения от уплаты налогов транснациональными предприятиями, которые используют пробелы и несоответствия в правилах налогообложения для перевода прибыли в юрисдикции, где налоги отсутствуют или являются низкими. Они должны помочь определению международных параметров сотрудничества, в том числе разработке эффективных мер по борьбе с злоупотреблениями льготами по межгосударственным соглашениям и кодекса поведения для автоматического обмена финансовой информацией, в соответствии с которым развивающимся странам мог бы быть предоставлен переходный период, в течение которого они получали бы данные на взаимной основе и одновременно адаптировали бы свои налоговые системы с тем, чтобы гарантировать конфиденциальность своим налогоплательщикам.

31. Вторым важным вкладом в нынешние дискуссии является обновление и углубление *Практического руководства Организации Объединенных Наций по трансфертному ценообразованию для развивающихся стран*, которое призвано восполнить дефицит информации о глобальной деятельности и операциях транснациональных предприятий, который облегчает им манипулирование ценами для минимизации налогов. Основное внимание уделяется оказанию услуг и операциям с нематериальными активами в рамках корпоративных групп, в частности выработке четких и ясных определений механизмов оплаты таких услуг. Кроме того, Руководство Организации Объединенных Наций по вопросам налогообложения предприятий добывающей промышленности в развивающихся странах, которое должно выйти в октябре 2017 года, призвано обеспечить большую координацию режимов налогообложения добывающих отраслей и внести в них большую ясность. Оно решает задачу обеспечения баланса между защитой национальной налоговой базы за счет сохранения права на взимание налогов у источника и привлечением и удержанием прямых иностранных инвестиций с помощью налоговых льгот.

32. Платформа сотрудничества в налоговых вопросах, созданная в 2016 году в рамках совместной инициативы Международного валютного фонда, Организации экономического сотрудничества и развития, Организации Объединенных Наций и Всемирного банка, ставит целью расширение сотрудничества по вопросам налогообложения в целях активизации усилий по наращиванию потенциала развивающихся стран. Одной из основных задач остается создание единой и всеобъемлющей глобальной площадки международного сотрудничества в налоговых вопросах на межправительственном уровне. В Аддис-Абебской программе действий подчеркивается, что лишь такой универсальный форум может эффективно обсуждать соответствующие вопросы на инклюзивной основе и надлежащим образом отражать озабоченности развивающихся стран (пункт 28).

33. Другая задача связана с необходимостью возмещения налогов и оказания помощи в рамках единой системы фискального сотрудничества. Развивающиеся страны, являющиеся налоговыми убежищами, не могут рассчитывать на такую помощь. Кроме того, от возврата налогов главным образом выиграют более богатые и более крупные развивающиеся страны, которые в большей степени интегрированы в мировую экономику, в то время как официальная помощь в целях развития нацелена преимущественно на бедные страны и регионы, в частности на Африку.

III. Международное сотрудничество в целях развития

34. Область деятельности II.C Аддис-Абебской программы действий затрагивает ряд вопросов, касающихся роли международного государственного финансирования в содействии развитию, в частности официальной помощи в целях развития. В ней подчеркивается необходимость выполнения существующих обязательств, растущая значимость сотрудничества между странами Юга, в том числе роли многосторонних банков развития, а также необходимость использовать международное государственное финансирование, включая официальную помощь в целях развития, в качестве катализатора процесса мобилизации дополнительных ресурсов из других источников, как государственных, так и частных (пункты 53, 54, 56, 57 и 70). В этой связи в Программе действий признается важность учета всех трех аспектов устойчивого развития – экономического, гуманитарного и связанного с изменением климата (пункт 62). Наконец, в Программе действий названы конкретные проблемы, с которыми сталкиваются страны со средним уровнем дохода (пункты 71 и 72).

A. Официальная помощь в целях развития и смешанное финансирование

35. По оценкам ЮНКТАД, осуществление в развивающихся странах Повестки дня на период до 2030 года потребует около 2,5 трлн долл. в год²⁶. Для достижения первой из целей в области устойчивого развития, касающейся ликвидации нищеты, к 2030 году, если предположить, что сбережения, прямые иностранные инвестиции и официальная помощь в целях развития останутся на нынешнем уровне, валовой внутренний продукт в Африке должен расти двузначными темпами, превышающими 15% в год²⁷. Одни лишь глобальные потребности в инвестициях в развитие инфраструктуры, которая является основным узким местом, сдерживающим экономические преобразования, составляют 5–7 трлн долл. в год²⁸. Что касается развивающихся стран, то дефицит в финан-

²⁶ UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.D.1, New York and Geneva).

²⁷ UNCTAD, 2016b.

²⁸ A/69/315.

сировании инфраструктуры оценивается примерно в 1,0–1,4 трлн долл. в год²⁹. В этой связи, хотя международное государственное финансирование и эффективное международное сотрудничество в интересах развития и играют важную роль в содействии достижению Целей устойчивого развития, мобилизация внутренних государственных ресурсов и внутренних и международных потоков частного капитала имеет решающее значение для восполнения существующих пробелов в финансировании.

36. В 2016 году чистый объем официальной помощи в целях развития, предоставленной членами Комитета содействия развитию, достиг рекордно высокого уровня и составил 146,2 млрд долл. по сравнению с 131,5 млрд долл. в 2015 году, т.е. в реальном выражении вырос на 8,9%³⁰. По отношению к валовому национальному доходу стран – членов Комитета содействия развитию объем официальной помощи в целях развития составил 0,32% – самый высокий показатель с 2005 года. Это стало продолжением долгосрочной тенденции роста официальной помощи в целях развития, которая в 2000–2015 годах увеличилась в реальном выражении на 83%. Однако рост 2016 года был отчасти обусловлен значительным увеличением собственных расходов доноров на беженцев, которые с 12,1 млрд долл. в 2015 году выросли до 15,4 млрд долл. в 2016 году, или с 9,2% до 10,8% чистого объема официальной помощи в целях развития, т.е. на 27,5% в реальном выражении. К числу других факторов, обусловивших такой рост, можно отнести увеличение чистого размера помощи в снижении долговой нагрузки с 431 млн долл. в 2015 году до 2,5 млрд долл. в 2016 году в связи с чрезвычайной реструктуризацией долга Кубы, а также увеличение в 2016 году официальной помощи в целях развития, выделяемой на гуманитарные нужды, на 8% до 14,4 млрд долларов³¹.

37. За общим увеличением объема официальной помощи в целях развития скрывается сохранение тенденции уменьшения объема помощи беднейшим странам. Например, по сравнению с 2015 годом чистый объем официальной помощи в целях развития Африке в 2016 году сократился в реальном выражении на 0,5% и составил 27 млрд долл.; из них 24 млрд долл. предназначались странам Африки к югу от Сахары, что на 0,7% меньше уровня 2015 года. Кроме того, в тот же период чистый объем двусторонней официальной помощи в целях развития наименее развитым странам снизился в реальном выражении на 3,9% до 24 млрд долларов. Эта тенденция вызывает особую озабоченность, поскольку на официальную помощь в целях развития приходится более двух третей внешнего финансирования наименее развитых стран. Кроме того, несмотря на общую тенденцию увеличения официальной помощи в целях развития, размер этой помощи по-прежнему не соответствует обязательству членов Комитета содействия развитию выделять на нее 0,7% валового национального дохода³². Если все члены выделяли бы 0,7%, объем официальной помощи в целях развития составил бы в 2016 году 316,4 млрд долларов³³. В 2016 году чистый и валовой объем официальной помощи в целях развития был ниже этой суммы соответственно на 173,8 млрд долл. и 161,5 млрд долларов. Таким образом, объем официальной помощи в целях развития, предоставляемой членами Комитета

²⁹ A Bhattacharya and M Romani, 2013, Meeting the infrastructure challenge: The case for a new development bank, URL: https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_2-1.pdf (дата обращения: 24 августа 2017 года).

³⁰ Organization for Economic Cooperation and Development, 2017, Development aid rises again in 2016, URL: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> (дата обращения: 24 августа 2017 года).

³¹ Ibid.

³² В 2015 году данный целевой показатель выполнили или превысили шесть стран, а именно: Дания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Соединенное Королевство и Швеция.

³³ Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе оценок размера официальной помощи в целях развития и валового национального дохода по состоянию на 2016 год, сделанных Организацией экономического сотрудничества и развития.

содействия развитию, остается весьма скромным по сравнению с дефицитом финансирования, требующегося для достижения Целей устойчивого развития в развивающихся странах, который составляет примерно 2,5 трлн долл. в год. Выполнение обязательства в полном объеме станет важным источником дополнительного внешнего финансирования для развивающихся стран.

38. По крайней мере отчасти в связи с увеличением потребностей в финансировании для достижения Целей устойчивого развития стало поощряться использование смешанного финансирования и связанных с ним новых финансовых инструментов, в том числе на базе Платформы финансовых инноваций для достижения Целей, открытой в октябре 2016 года Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций. Цель состоит в том, чтобы использовать обычное двустороннее и многостороннее финансирование развития на основе стратегического подхода, чтобы содействовать мобилизации частного капитала для инвестиционных проектов с высокой отдачей для развития³⁴. Инструменты смешанного финансирования весьма многообразны и не всегда новы. К ним относятся государственно-частные партнерства, конкурсные и инновационные фонды, государственные программы гарантирования кредитов, страхование от политических рисков, предварительные обязательства по закупкам, социальные облигации и облигации, увязываемые с отдачей для процесса развития, синдицированные займы и доли в коллективных инвестиционных инструментах³⁵.

39. Для отслеживания такого дополнительного финансирования Организация экономического сотрудничества и развития возглавила разработку новой статистической измерительной платформы – Рамочной программы общей официальной поддержки устойчивого развития, – цель которой заключается в измерении всех внешних потоков финансовых ресурсов, предоставляемых традиционными и новыми донорами, как государственных, так и частных, смешанных, льготных и нелюбых, предназначенных для поддержки глобальных общественных благ и устойчивого развития в развивающихся странах. Эта рамочная программа призвана содействовать решению задачи 17.3, предусматривающей мобилизацию для развивающихся стран дополнительных финансовых ресурсов из самых разных источников, цели 17, требующей активизировать работу в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития. Рамочная программа должна дополнять существующую статистику, предоставляемую членами Комитета содействия развитию, а не подменять собой действующий механизм учета официальной помощи в целях развития, а также ставить целью измерение валового вклада доноров в финансирование потребностей стран-получателей. Многие еще предстоит сделать в плане разработки статистических классификаций и определения граничных параметров, чтобы обеспечить совместимость этой рамочной программы с существующими статистическими базами данных и определить соответствующие страны, сектора и организации для обеспечения актуальности, сопоставимости и надежности данных³⁶. Проведенный Организацией экономического сотрудничества и развития обзор инструментов смешанного финансирования показал, что такие инструменты позволили в течение трех лет, с 2010 по 2014 год, мобилизовать порядка 36,4 млрд долл., что не покрывает дефицита имеющихся у развивающихся стран ресурсов для достижения Целей устойчивого развития, который оценивается примерно в 2,5 трлн долл. в год.

40. Ряд озабоченностей был высказан в контексте продолжающихся консультаций по Рамочной программе общей официальной поддержки устойчивого

³⁴ World Economic Forum and Organization for Economic Cooperation and Development, 2015, *Blended Finance Vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders* (Geneva).

³⁵ Подробный анализ инструментов смешанного финансирования см. A/69/315.

³⁶ Organization for Economic Cooperation and Development, 2016, Total official support for sustainable development: A new statistical measure for the Sustainable Development Goals era, URL: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm> (дата обращения: 24 августа 2017 года).

развития³⁷. Большинство из них касаются прозрачности Рамочной программы и четкого и раздельного учета долгосрочных издержек и преимуществ различных видов финансовых потоков и финансовых инструментов, а также их воздействия на развитие. Одна из проблем связана с тем, что традиционная официальная помощь в целях развития по-прежнему носит дополнительный характер, а также с потенциальной угрозой того, что страны-доноры сократят выделение помощи, заменив официальную помощь в целях развития другими формами финансирования по линии Рамочной программы, что еще больше подорвет усилия по достижению 0,7-процентного целевого показателя. Еще одна проблема заключается в том, что широта спектра финансовых потоков по линии Рамочной программы может привести к размыванию основных экономических функций финансирования развития и акцента на достижении Целей устойчивого развития, поскольку предназначенные для финансирования развития средства будут перенаправляться в смежные, но более широкие области, такие как урегулирование конфликтов.

41. Одним из примеров вопросов, возникающих в связи с отсутствием ясности в отношении учета официальной помощи в целях развития, предоставляемой на основе нетрадиционных схем международного государственного финансирования, является вопрос учета новых и дополнительных потоков финансирования, связанного с изменением климата. В ряде согласованных на международном уровне документов, например, в Копенгагенском соглашении, принятом на пятнадцатой Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в 2009 году, говорится о потребности в новых и дополнительных финансовых средствах для борьбы с изменением климата³⁸; при этом неясно, как дополнительность финансирования деятельности, связанной с изменением климата, должна определяться и учитываться в статистике официальной помощи в целях развития. В результате появляются некоторые тревожные тенденции. Стало обычной практикой объединять климатическое финансирование с официальной помощью в целях развития ввиду того, что эти финансовые потоки могут быть направлены на поддержку одних и тех же мероприятий, а также поскольку широкое определение официальной помощи в целях развития делает возможным такое объединение. Большая часть средств, мобилизованных государствами-членами во исполнение закрепленного в Копенгагенском соглашении обязательства развитых стран выделить на адаптацию к изменению климата и смягчение его последствий 30 млрд долл., была взята из бюджетов официальной помощи в целях развития³⁹. Нынешние усилия по созданию механизмов раздельного учета климатического финансирования во избежание двойного счета следует поддерживать⁴⁰.

В. Многосторонние банки развития

42. Потребности в финансировании работы по достижению Целей устойчивого развития весьма значительны. Отсутствие финансирования связано отнюдь не с нехваткой глобальных сбережений: на глобальном уровне институциональные инвесторы сегодня управляют активами на общую сумму в 115 трлн долларов⁴¹. Большинство из них приходится на ценные бумаги развитых стран и дру-

³⁷ См. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd-public-consultation.htm>.

³⁸ Это обязательство было также закреплено в статье 11 Киотского протокола 1992 года и в пункте 1 е) i) Балийского плана действий (решение 1/CP.13), принятого на тринадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (FCCC/CP/2007/6/Add.1).

³⁹ I Knoke and M Duwe, 2012, Climate change financing: The concept of additionality in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument for 2014–2020, European Union.

⁴⁰ См. UNCTAD, 2015, “New and additional” climate finance: A continuing lack of clarity, Policy Brief No. 41.

⁴¹ Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2017.

гие активы с низкой доходностью. В этой связи для того, чтобы конечные сбережения доходили до проектов в области развития, необходимы многосторонние банки развития и другие международные банки, как уже существующие, так и новые. Банки развития могут быть ключевыми участниками процесса развития, предоставляя долгосрочное финансирование непосредственно за счет своих источников фондирования, из новых источников и благодаря привлечению дополнительных ресурсов, в том числе частных, в рамках совместного финансирования проектов с другими партнерами.

43. Многосторонние банки развития и другие международные банки могут играть важнейшую роль не только в прямом финансировании, например, столь необходимых инвестиций в инфраструктуру, но и в качестве «маркет-мейкеров», создавая и предлагая финансовые инструменты, позволяющие в долгосрочной перспективе улучшать распределение рисков между кредиторами и заемщиками. Они могут также способствовать восполнению информационных пробелов, с которыми сталкивается частный сектор, беря на себя функции отбора, оценки и мониторинга в целях повышения качества проектов и, при необходимости, могут взаимодействовать с частными инвесторами в рамках механизмов совместного финансирования в самых разных формах.

44. Кроме того, способствовать удовлетворению потребностей стран с низким уровнем дохода в кредитах для льготного финансирования социально-экономических проектов могут многосторонние банки развития. Однако многосторонних банков развития и других международных банков немного, и за исключением Европейского инвестиционного банка они не демонстрируют особого рвения и оперативности в предоставлении займов. Одной из важнейших задач, таким образом, является реформа управления многосторонними банками развития, чтобы они могли наращивать свою капитальную базу и увеличивать объем выдачи кредитов по отношению к своему капиталу.

45. В условиях недостаточного финансирования развития и низких темпов реформирования механизмов управления в существующих многосторонних банках развития стали появляться многосторонние банки развития, в которых ведущую роль играют развивающиеся страны. Их организационная структура и порядок работы направлены на устранение дефицита долгосрочного капитала для инвестирования в важнейшие инфраструктурные области. В числе подобных банков можно назвать недавно созданные Новый банк развития и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций.

46. Создание этих двух банков является положительной инициативой не только по указанным выше причинам, но и в силу их потенциальной роли в укреплении сети банков развития на национальном, (суб)региональном и международном уровнях. Кроме того, новые банки развития появились очень своевременно, поскольку они могут стать важным механизмом, трансформирующим по крайней мере часть глобальных сбережений и ликвидности в столь необходимые производственные и долгосрочные инвестиции, в том числе для достижения Целей устойчивого развития. Новые многосторонние банки развития, в которых ведущую роль играют страны Юга, могут тесно взаимодействовать с уже давно работающими многосторонними и национальными банками развития, дополняя и совершенствуя существующую практику кредитования. Хотя многосторонние банки развития, возможно, имеют больший опыт структурирования и финансирования займов, национальные банки развития лучше знают местные условия, что помогает им исправлять информационную асимметрию на национальном уровне. Налаживая стратегическое партнерство с многосторонними и национальными банками развития, новые многосторонние банки развития вполне способны оказать влияние на характер финансирования развития в XXI веке. Главное преимущество такой сети будет заключаться в ее многообразии с точки зрения экспертных знаний, адресности, оперативной практики и географического охвата.

С. Ловушка средних доходов

47. В Аддис-Абебской программе действий признается, что страны со средним уровнем дохода «по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами на пути к достижению целей в области устойчивого развития» (пункт 71). В настоящее время продолжаются споры по поводу причин стагнации в странах со средним доходом и того, что развивающиеся страны не смогли выйти из категории стран с низким доходом и приблизиться к уровню развитых стран. Приводятся разные объяснения: от структурных факторов, создающих поворотные точки в процессе развития (например, повышательное давление на реальную заработную плату по мере поглощения дешевой избыточной рабочей силы из традиционных секторов экономики современными отраслями обрабатывающей промышленности и недостаток подготовленных кадров, который после определенного момента может затруднить продвижение вверх по технологической лестнице), до более общих соображений по поводу усиления препятствий на пути дальнейшей экономической диверсификации в нынешней нестабильной и медленно растущей мировой экономике в сочетании с усилением нагрузки на институциональную и политическую инфраструктуру и потенциал стран со средним уровнем дохода⁴².

48. В ходе обсуждения вопросов международного сотрудничества в интересах развития и государственного международного финансирования развития следует рассматривать различные проблемы, с которыми развивающимся странам приходится сталкиваться на различных уровнях дохода на душу населения и стадиях структурной трансформации. В частности, в ретроспективе, чем позднее страны встают на путь индустриализации и догоняющего развития, тем больше потребность в мощном инвестиционном импульсе, без которого трудно добиться роста и синергии и который необходим для повышения производительности и международной конкурентоспособности⁴³. Если потребности в инвестициях для вступления на путь индустриализации и экономического развития могут быть удовлетворены, то вопрос о том, как сохранить поступательную динамику и остаться на траектории устойчивого развития, пока остается нерешенным. В последние десятилетия многие страны со средним уровнем дохода, которые начали сокращать свое отставание от развитых стран по показателям производительности труда, стали свидетелями разворота этой тенденции и дальнейшего возрастания разрыва вместо его сокращения. Сохранение траектории устойчивого развития не достается автоматически: к проблемам, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, уже находящиеся на этой траектории и нуждающиеся в сохранении поступательной динамики, международное сообщество должно подходить не менее серьезно, чем к проблемам, стоящим перед более бедными и менее диверсифицированными развивающимися странами, которым необходимо придать своей экономике первоначальный инвестиционный импульс, с тем чтобы начать преодолевать свое отставание и выйти на путь устойчивого развития.

IV. Выводы и вопросы политики

49. В настоящей записке содержится резюме основных вопросов, касающихся областей деятельности П.А, посвященной внутренним государственным ресурсам, и П.С, в которой речь идет о международном сотрудничестве в целях развития, Аддис-Абебской программы действий. Центральные темы и принципиальные вопросы были вынесены на более углубленное обсуждение и проработку на первой сессии Межправительственной группы экспертов по финансированию развития.

⁴² UNCTAD, 2016a, pp. 40–41. См. также R Doner and B Schneider, 2016, The middle-income trap: More politics than economics, URL: web.mit.edu/polisci/people/faculty/documents/SchneiderandDoner2016.pdf.

⁴³ UNCTAD, 2016a, p. 45.

50. Многие темы и вопросы политики, которые поднимаются в Программе действий, тесно связаны между собой, также как и две области деятельности и соответствующие ориентировочные вопросы, предложенные для рассмотрения на первой сессии. Мобилизация внутренних государственных ресурсов не происходит в отрыве от глобальной экономики, о чем свидетельствует растущая обеспокоенность по поводу ущерба, причиняемого государственному бюджету и институтам незаконными трансграничными финансовыми потоками. Вполне возможно, что существенного улучшения работы налоговых режимов и основных механизмов во многих развивающихся странах будет трудно добиться, если не учитывать того влияния, которое национальные системы налогообложения оказывают друг на друга, а также глобального характера деятельности некоторых экономических субъектов, например транснациональных предприятий. Аналогичным образом, национальные банки развития могут конструктивно взаимодействовать с субрегиональными и многосторонними банками развития в целях совершенствования практики кредитования, а также общего потенциала регулирования и финансового инжиниринга. Особые проблемы возникают в связи с большим дефицитом финансовых ресурсов, необходимых для достижения Целей устойчивого развития, а также приданием важной роли международному государственному финансированию и международному сотрудничеству в интересах развития для поддержки национальных усилий по мобилизации ресурсов и привлечению частных ресурсов для финансирования устойчивого развития. Некоторые из новых инструментов, призванных стимулировать смешанное финансирование, еще не прошли достаточную проверку на эффективность с точки зрения надежной мобилизации долгосрочных производственных инвестиций и их влияния на развитие. Таким образом, существуют широкие возможности для дальнейшего анализа, в частности в этой области.

51. Эти соображения указывают на основные принципиальные вопросы в указанных выше областях, которые могут быть рассмотрены на первой сессии Межправительственной группы экспертов по финансированию развития, а именно:

a) Как лучше всего отладить внутренние политические инструменты мобилизации ресурсов, в том числе внутреннюю систему налогообложения, бюджетно-финансовую политику и сеть банков развития, чтобы правительства развивающихся стран могли использовать пространство для маневра в национальной политике в интересах долгосрочного финансирования развития в контексте неопределенной и неустойчивой глобальной экономической ситуации?

b) Как обеспечить более тесную систематическую координацию макроэкономической политики, направленной на поощрение развития, между странами и в рамках многосторонних инициатив, в том числе в целях сокращения незаконных финансовых потоков из развивающихся стран, укрепления международного сотрудничества в налоговых вопросах и расширения деятельности многосторонних банков развития?

c) Какова роль международных государственных финансов и сотрудничества в целях развития в восполнении дефицита средств для финансирования развития, в частности для претворения в жизнь Повестки дня до 2030 года? Как следует определять официальную помощь в целях развития, или пересмотреть ее определение, с учетом появления новых инструментов финансирования, ориентированных на государственно-частное сотрудничество, и смешанного финансирования?

d) Насколько различаются (если такие различия имеются) проблемы, стоящие перед странами с низким и средним уровнем дохода в отношении национальных и международных механизмов финансирования и проводимой политики?