

Введение

Пять лет назад Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предложил организациям, входящим в многостороннюю систему, сформировать межсекретариатскую целевую группу для совершенствования контроля за выполнением обязательств, обобщенных в виде «Цели 8» Целей развития тысячелетия (ЦРТ). В 2008 году образованная в результате Целевая группа по оценке прогресса в достижении ЦРТ выпустила свой первый доклад, в котором содержалась оценка прогресса в выполнении обязательств по увеличению официальной помощи в целях развития, по расширению доступа для экспорта развивающихся стран на международные рынки, по укреплению сотрудничества, направленного на достижение и поддержание устойчивой ситуации в отношении внешнего долга развивающихся стран, и по обеспечению доступа развивающихся стран к недорогим основным лекарственным средствам и новым технологиям. Помимо отчетности о достижениях в этих областях, в первом докладе были выявлены пробелы в выполнении этих обязательств и содержался призыв к международному сообществу устранить эти недоработки.

Эта же идея высказывалась в каждом из последующих докладов: наряду с новыми успехами многое еще предстоит сделать, и для достижения в срок ЦРТ в мировом масштабе необходимо активизировать усилия. Даже в период углубления глобального финансово-экономического кризиса Целевая группа по оценке прогресса в достижении ЦРТ сообщала о дополнительном прогрессе по достаточному числу аспектов международного сотрудничества и приходила к выводу, что международное сообщество продвигается к достижению ЦРТ. Настоящий доклад звучит не столь оптимистично: Целевая группа столкнулась с трудностями, выявляя области, где был бы достигнут дальнейший значительный прогресс, при этом впервые были отмечены признаки утраты достигнутого по некоторым ключевым аспектам из числа тех, по которым проводился мониторинг. Когда до 2015 года остается менее трех лет, правительства не проявляют явной решимости вовремя вернуться к прежнему направлению движения. А в результате будет достигнуто меньше ЦРТ в меньшем числе стран.

Продолжающееся воздействие глобального финансово-экономического кризиса

Разразившийся в 2008 году глобальный финансово-экономический кризис безусловно мог ослабить активность международного сотрудничества в целях развития. К счастью, этого не произошло. Когда Группа двадцати (Группа 20) перешла на более высокий уровень — от совещания министров финансов к совещанию глав государств и правительств — и приняла

серьезные меры по совместному преодолению кризиса, она также вновь подтвердила обязательства доноров по оказанию содействия развитию и обещала воздерживаться от применения новых протекционистских мер и мер по стимулированию экспорта, не совместимых с правилами Всемирной торговой организации (ВТО). Было также принято обязательство стремиться к успешному завершению серии переговоров, получившей название «Дохинская повестка дня в области развития». В целом, в своем коммюнике в ноябре 2008 года Группа 20 не упустила из вида воздействие кризиса на развивающиеся страны и вновь подтвердила общую приверженность достижению ЦРТ¹. Международное сообщество в целом вновь подтвердило эти обязательства менее чем месяц спустя, на Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития в Дохе².

Кризис был вызван перегибами в финансовом секторе развитых стран. Хотя правительства стран Группы 20 уделяли первоочередное внимание политическим мерам по преодолению кризиса в своих странах, они также были обеспокоены в связи с его неблагоприятным воздействием на развивающиеся страны и с возникшей угрозой для реализации ЦРТ во всех развивающихся странах к 2015 году. Таким образом, помимо мер по перезапуску собственной экономики и перенастройке финансовых систем развитых стран, Группа 20 дала обещание оказать экстренную финансовую поддержку развивающимся странам, испытавшим воздействие кризиса, и пристально наблюдать за торговой политикой членов Группы 20, чтобы совместно противостоять протекционистскому давлению, наносящему вред усилиям по восстановлению экономики в развитых, а также и в развивающихся странах. Эти инициативы были одобрены международными учреждениями, которым было предложено осуществить их реализацию или мониторинг мер, принимаемых на национальном уровне. На глобальном уровне их приветствовала также Конференция по вопросу о мировом финансовом кризисе и его последствиях для развития, состоявшаяся в Организации Объединенных Наций в июле 2009 года, которая, кроме того, призвала сохранять в фокусе внимания международного сообщества приоритетные вопросы развития, в том числе ЦРТ, и «укрепить основы для справедливой, всеохватывающей и устойчивой глобализации, опирающейся на практику возобновляемой многосторонности»³.

Экстренные финансовые меры включали создание новых и реформирование существующих услуг по кредитованию и кредитных линий в Международном валютном фонде (МВФ) и создание — впервые с 1981 года — многосторонней разновидности международной ликвидности — Специальных прав заимствования (СДР). Однако большинство выпущенных в 2009 году СДР на сумму 284 млрд. долл. США (250 млрд. долл. США в соответствии с обязательством Группы 20 и 34 млрд. долл. США, отложен-

1 Группа двадцати, «Декларация саммита по финансовым рынкам и мировой экономике», Вашингтон, О.К., 15 ноября 2008 года, пункты 13 и 14.

2 Доклад Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития для обзора хода осуществления Монтеррейского консенсуса, Доха, Катар, 29 ноября — 2 декабря 2008 года; документ A/CONF.212/7, глава 1, резолюция 1, приложение, пункты 3, 32 и 40.

3 Резолюция 63/303 Генеральной Ассамблеи от 13 июля 2009 года, пункт 10.

ных с 1997 года) были выделены развитым странам. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой в совокупности получили СДР в объеме примерно 107 млрд. долл. США⁴. Кроме того, Всемирный банк и региональные банки развития интенсифицировали свои кредитные программы на основе увеличения своего капитала и пополнения своих фондов льготного кредитования. Между тем, как показали результаты тщательного контроля за мерами торговой политики со стороны Группы 20, в отношении обязательства воздерживаться от возобновления протекционистских мер в области торговли были выявлены относительно незначительные (хотя и возрастающие в последнее время) отступления⁵.

Фактически большинство развивающихся стран и стран с переходной экономикой быстро оправались от вызванного кризисом падения производства и восстановили докризисный уровень занятости. Тем не менее в результате кризиса возросло число работающих в сфере уязвимой занятости, а уровень безработицы в некоторых регионах, в особенности среди молодежи, как правило, оставался в целом высоким⁶. Помимо этого, несмотря на то что в последнее время внимание международного сообщества к вопросам государственного долга концентрировалось на определенных развивающихся странах, МВФ и Всемирный банк продолжали считать, что ряд развивающихся стран с низким уровнем дохода и с нестабильной экономикой подвержены риску долгового кризиса (см. главу «Приемлемый уровень задолженности»). Именно развивающиеся страны с наиболее осложненной экономической ситуацией вызывали особую обеспокоенность с точки зрения достижения ЦРТ к 2015 году. В этих обстоятельствах в сентябре 2010 года на заседании Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций подводился анализ положения в отношении достижения ЦРТ, в процессе которого государства — члены Организации Объединенных Наций подтвердили свои обязательства по углублению глобального партнерства в целях развития. Кроме этого, многие отдельные государства-члены и международные организации обязались внести в это партнерство конкретный дополнительный вклад⁷.

⁴ Рассчитано на основе данных МВФ с применением классификации стран по публикации *World Economic Situation and Prospects 2012* («Мировое экономическое положение и перспективы по состоянию на 2012 год», United Nations publication, Sales No. E.12.II.C.2).

⁵ Всемирная торговая организация (ВТО), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) проводили совместный мониторинг вводимых Группой 20 в полугодовых докладах торговых и инвестиционных ограничений, в совокупности затронувших около 3 процентов мирового импорта (см. главу «Доступ к рынкам», ниже).

⁶ *World Economic Situation and Prospects 2012*, op. cit., pp. 10-11 и Annex table A.8.

⁷ Обязательства, принятые на сессии Генеральной Ассамблеи, были обобщены в предыдущем докладе Целевой группы (см. Доклад Целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ за 2011 год, озаглавленный *Глобальное партнерство в целях развития: время выполнять обещания*, размещен по адресу: www.un.org/esa/policy/mdggap, стр. 1–4). Кроме этого, как указывается ниже, часто обновленные сведения об обязательствах в отношении партнерства и их выполнении представлены на веб-сайте Комплексного механизма осуществления «Tracking Support for the MDGs», см. веб-сайт по адресу: <http://iif.un.org>.

К сожалению, полтора года спустя собранную для настоящего доклада информацию о международном сотрудничестве можно охарактеризовать лишь как неутешительную. Как будет подробнее показано в последующих главах, стоимость официальной помощи в целях развития (ОПР), выраженная в постоянных ценах и курсах валют, в 2011 году сократилась, не были реализованы ни завершение Дохинского раунда переговоров в ВТО, ни обещанный «ранний урожай» торговых соглашений для наименее развитых стран (НРС). Более того, глобальная перспектива — и, следовательно, то, насколько международную экономическую ситуацию можно считать благоприятной, — значительно ухудшилась со второй половины 2011 года. Если оценивать ее с позиций середины 2012 года, картина была в лучшем случае неопределенной, а в худшем — вызвала беспокойство⁸.

Развитые страны медленно выходили из кризиса, а некоторые уже вновь впали в рецессию в условиях, когда над евро нависла угроза, когда строгая бюджетная экономия отрицательно сказывается на экономическом росте внутри и за пределами еврозоны, в условиях продолжающейся нестабильности финансового сектора, а также неуверенного и в значительной мере пораженного безработицей восстановления экономики в Соединенных Штатах. Тем не менее для выполнения обязательств в отношении международного партнерства, в частности ОПР и «раннего урожая», не требуется каких-либо значительных жертв в масштабах экономики развитых стран. Бюджетные ассигнования на ОПР могут быть сохранены в планах консолидации бюджетов, что и было сделано в некоторых странах-донорах. Кроме того, было бы возможно обеспечить защиту определенных отраслей, которым угрожает усиление конкуренции, если бы были ослаблены препятствия для конкурентного импорта из НРС, как предлагалось в концепции «раннего урожая». Тот факт, что этого не случилось, но было возможно, полностью противоречит духу и цели глобального партнерства. Задачам развития должно и может придаваться более приоритетное значение.

Наблюдается ослабление политической поддержки глобального партнерства?

В глобальном партнерстве в целях развития нашли воплощение как дискуссии относительно международного сотрудничества с целью выработки стратегии и оценки ее реализации, так и фактического принятия конкретной политики в развивающихся и развитых странах. Большую часть прошлого десятилетия партнерство активно осуществлялось на уровне обсуждений, за которыми последовало существенное, хотя и неэффективное осуществление стратегии. Однако значительное и возрастающее разочарование на уровне реализации стратегии может сегодня омрачить диалог в рамках международных дискуссий.

Сколько раз и на скольких форумах могут страны — члены ВТО обещать завершить Дохинский раунд многосторонних торговых переговоров, не выполняя это обещание, и продолжать пользоваться доверием? Сколько

⁸ См. документ Е/2012/72: «Мировое экономическое положение и перспективы по состоянию на середину 2012 года».

раз может международное сообщество обещать принять серьезные меры по решению проблемы изменения климата и экологически устойчивого развития и в лучшем случае выдавать незначительные результаты? Сколько раз могут правительства обещать достигнуть целевых показателей финансового сотрудничества и не выполнять их? Сколько раз многосторонние конференции должны принимать успокаивающие и уклончивые итоговые декларации, сглаживая глубокие разногласия?

Ослабление поддержки глобального партнерства в целях развития, возможно, объяснимо в условиях, когда развитые страны застряли в затянувшемся экономическом и финансовом кризисе. Такое же отсутствие сплоченности наблюдается на национальном и региональном уровнях. Налогоплательщики в странах-донорах хотят ограничить правительство и платить меньше налогов не только потому, что они не испытывают уверенности в своем личном материальном положении, но и потому, что они, видимо, больше не верят в способность государства эффективно и результативно предоставлять надлежащие адресные услуги, которые оплачиваются из их налогов. Так или иначе, в конечном счете такая позиция бесперспективна как на национальном, так и на международном уровне. Добровольные частные инициативы, даже богатейших людей в мире, не сравнимы с возможностями правительств по мобилизации средств и обеспечению финансирования при решении социально-экономических проблем. Коллективные действия, осуществляемые посредством государств, по-прежнему необходимы на национальном и международном уровнях.

Для восстановления импульса и доверия к глобальному партнерству существенное значение имеет взаимная ответственность. Платформа на веб-основе «Tracking Support for the MDGs» («Наблюдение за оказанием поддержки в достижении ЦРТ»)⁹, недавно открытая под эгидой Целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ, предназначена для усиления ответственности за выполнение обязательств по поддержке ЦРТ и реализует на практике «Комплексный механизм осуществления», предложенный Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций по итогам Пленарного заседания Генеральной Ассамблеи высокого уровня по ЦРТ, состоявшегося в сентябре 2010 года. Полезно будет повышение прозрачности в отношении обязательств и их выполнения. Однако от всех заинтересованных сторон зависит, чтобы обязательства не оставались просто словами, а превращались в реальные дела.

Аргументы в пользу реконструкции глобального партнерства

Международная солидарность служит веским моральным аргументом в пользу глобального партнерства в целях развития. Однако существует еще более значительный довод политического и экономического характера: максимальная безопасность и благополучие населения *где бы то ни было* зависят от перспектив удовлетворительного уровня жизни *повсюду*. Богатые люди могут попытаться жить за крепостными стенами в своих странах,

⁹ См. веб-сайт по адресу: <http://iif.un.org/>.

а богатые страны могут попытаться воздвигнуть крепостные стены, отгородившись от чужеземного бедного населения. В нашем глубоко глобализованном мире это самообман. Осознают они это или нет, все уже зависят друг от друга.

Глобальное партнерство в целях развития следует рассматривать как «игру с общим положительным итогом». Положительная отдача приходит, когда экономика стран — партнеров в целях развития достигает устойчивого роста и они становятся динамичными рынками для мировой торговли и инвестиций. Граждане богатых стран также выиграют от повышения благосостояния населения в бедных странах. Давление на миграционные потоки снизится, когда на родине появятся достойные рабочие места и улучшатся условия жизни. Непосильное бремя для естественных возможностей Земли, создаваемое в результате расширяющейся человеческой деятельности, служит еще одним и при этом фундаментальным основанием, чтобы рассматривать глобальное партнерство как возможность достижения бесприоритетных результатов. Для ослабления последствий изменения климата и адаптации к ним и принятия мер по другим аспектам защиты окружающей среды, имеющим глобальное значение, необходимы массированные потоки инвестиций¹⁰. Такие инвестиции появятся только в результате коллективных действий, как на национальном, так и — самое главное — на международном уровне. Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию («Рио+20») подтвердила приверженность «активизации международного сотрудничества в целях устранения сохраняющихся препятствий на пути устойчивого развития для всех, в частности, в развивающихся странах ... [и] ... необходимость обеспечения экономической стабильности и устойчивого экономического роста, поощрения социальной справедливости и охраны окружающей среды одновременно с активизацией работы по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин, а также по созданию равных возможностей для всех и обеспечению защиты, охраны здоровья и развития детей, чтобы они могли полностью реализовать свой потенциал, в том числе через образование»¹¹.

Не следует считать, что распределение научного и предпринимательского творческого потенциала в мире совпадает с мировым распределением доходов. Научные открытия не совершаются, изобретения не рождаются и инновации не коммерциализируются, если не развивается мировой запас потенциалов, поскольку некоторые регионы остаются бедными и возможности перетекают из них в богатые страны. Глобальное партнерство в целях

¹⁰ См., например, публикацию *Обзор мирового экономического и социального положения, 2011 год: великая «зеленая» техническая революция* (готовится к изданию); версия на английском языке размещена по адресу: www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/2011wess.pdf; Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), *Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication* («Шаги в направлении «зеленой» экономики: путь к обеспечению устойчивого развития и искоренению нищеты») (Найроби, 2011 год), размещено по адресу: www.unep.org/publications/; и Rob Vos, Richard Kozul-Wright and Frank Ackerman, eds., *Climate Protection and Development* (London: Bloomsbury Academic).

¹¹ См. документ Организации Объединенных Наций A/CONF.216/L.1 от 19 июня 2012: «Будущее, которого мы хотим», пункт 11.

развития должно действовать в целях преодоления таких ограничений и неравенства.

Постулируемый здесь принцип говорит о том, что по прагматическим, равно как и по этическим причинам, мир крайне нуждается в плодах международного экономического сотрудничества. Важно убедить руководство стран, что именно в этом заключаются их национальные интересы, убедить бороться с недальновидными представлениями и восстановить поддержку со стороны глобального партнерства в целях развития.