

Цель развития тысячелетия 8

# Глобальное партнерство в целях развития на решающем этапе



ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Доклад Целевой группы по оценке прогресса  
в достижении ЦРТ 2010



Настоящий доклад подготовлен Целевой группой по оценке прогресса в достижении ЦРТ, созданной Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций для активизации мониторинга прогресса в достижении ЦРТ 8 путем повышения уровня межведомственной координации. В Целевой группе представлено более 20 учреждений системы Организации Объединенных Наций, в том числе Всемирный банк и Международный валютный фонд, а также Организация экономического сотрудничества и развития и Всемирная торговая организация. Ведущую роль в координации работы Целевой группы играли Программа развития ООН и Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН. Сопредседателями Целевой группы были Джомо Кваме Сундарам, помощник Генерального секретаря по вопросам экономического развития, и Ад Мелкерт, заместитель Генерального секретаря ООН и заместитель Администратора Программы развития ООН; координировал работу Целевой группы Роб Вос, директор отдела в Департаменте по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН.

#### Список учреждений, представленных в Целевой группе по оценке прогресса в достижении ЦРТ

|                                                                                                                                                                        |                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Всемирная метеорологическая организация (ВМО)                                                                                                                          | Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)             |
| Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)                                                                                                                            | Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)                              |
| Всемирная продовольственная программа (ВПП)                                                                                                                            | Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)                                   |
| Всемирная торговая организация (ВТО)                                                                                                                                   | Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)                                     |
| Всемирная туристская организация (ЮНВТО)                                                                                                                               |                                                                                               |
| Всемирный банк                                                                                                                                                         | Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКООНИК)              |
| Департамент общественной информации Секретариата Организации Объединенных Наций (ДОИ)                                                                                  | Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС)                   |
| Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций (ДЭСВ)                                                                  | Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ ООН) |
| Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)                                                                                                                   | Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН)   |
| Европейская экономическая комиссия (ЕЭК)                                                                                                                               | Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС)                    |
| Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам (КВПНРМ) | Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР)           |
| Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД)                                                                                             | Фонд международного партнерства Организации Объединенных Наций (ФМПООН)                       |
| Международный валютный фонд (МВФ)                                                                                                                                      | Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА)                         |
| Международный научно-исследовательский институт экономики развития Университета Организации Объединенных Наций (УООН-МНИИЭР)                                           | Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)                         |
| Международный союз электросвязи (МСЭ)                                                                                                                                  | Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА)                                 |
| Международный учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по улучшению положения женщин (МУНИУЖ)                                        | Экономическая комиссия для Африки (ЭКА)                                                       |
| Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций (ЮНРИСД)                                                                     | Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК)                    |

Цель развития тысячелетия 8

# Глобальное партнерство в целях развития на решающем этапе

Доклад Целевой группы по оценке прогресса  
в достижении ЦРТ, 2010 год



Организация Объединенных Наций  
Нью-Йорк, 2010 год

Фотографии на обложке

Вверху: Фото ООН

Внизу слева: Фото ООН/Мари Фрешон

Внизу посередине: [iStockphoto.com/MalcolmFife](https://iStockphoto.com/MalcolmFife)

Внизу справа: [iStockphoto.com/peeterv](https://iStockphoto.com/peeterv)

Издание Организации Объединенных Наций

В продаже под № R.10.I.12

ISBN 978-92-1-400042-6

Авторское право © Организация Объединенных Наций, 2010 год

Все права защищены

# Предисловие

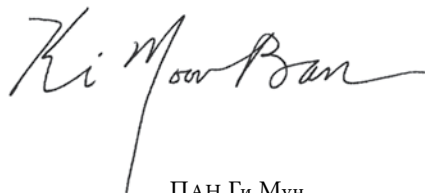
В 2000 году на Саммите тысячелетия мировые лидеры пришли к общему мнению, что решающим фактором в достижении Целей развития тысячелетия будут прочные международные партнерские отношения. В деле укрепления этих партнерских отношений был достигнут огромный прогресс, в особенности за счет увеличения официальной помощи в целях развития и щедрого облегчения долгового бремени. Принятые меры приносят свои плоды: у многих стран есть реальный шанс достичь некоторые из этих целей. В то же время известно, что многим другим странам не удастся их достичь и что вследствие мирового экономического кризиса число жителей планеты, оказавшихся в гораздо более тяжелых условиях, возрастает. 2015 год — согласованный срок достижения ЦРТ — быстро приближается, но еще очень многое предстоит сделать.

Несмотря на неизменную поддержку, оказываемую международному сотрудничеству, экономические потрясения и неопределенность отразились на достижении цели 8, заключающейся в укреплении глобального партнерства в целях развития. Замедляются темпы поступления официальной помощи в целях развития. Принятые в Глениглзе обязательства — к 2010 году вдвое увеличить помощь Африке — не будут выполнены. Застопорился Дохинский раунд многосторонних торговых переговоров. Возросло долговое бремя, и все больше развивающихся стран стали сталкиваться либо с угрозой возникновения острейших долговых проблем, либо непосредственно с такими проблемами. Кроме того, рост цен ведет к ограничению доступа к лекарственным средствам, а поток инвестиций в развитие технологий ослабевает.

Однако экономическая неопределенность не может служить предлогом для ослабления наших усилий в области развития или отказа от международных обязательств по предоставлению помощи. Напротив, неопределенность — это один из поводов активизировать реализацию этих усилий и обязательств. Вкладывая средства в достижение Целей развития тысячелетия, мы вкладываем средства в глобальное развитие экономики; сосредотачиваясь на нуждах наиболее уязвимых групп, мы закладываем основу для более устойчивого и процветающего завтрашнего дня.

Авторы настоящего — третьего по счету — доклада Целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ отслеживают усилия в области международного сотрудничества, сопоставляют их с обязательствами, а также предлагают рекомендации, смысл которых состоит в том, чтобы, поставив во главу угла вопросы развития, укрепить глобальное партнерство и за счет этого добиться более сбалансированного и устойчивого роста мировой экономики. Давайте используем настоящий доклад в качестве средства достижения этой цели, а также для успешного проведения в сентябре 2010 года пленарного заседания высокого уровня шестьдесят пятой

сессии Генеральной Ассамблеи по обзору хода достижения Целей развития тысячелетия и для решения к 2015 году задач, стоящих перед глобальным партнерством в целях развития. Исполнив обещания, данные бедным, уязвимым и маргинализированным группам, мы сможем создать более процветающий, более справедливый и более безопасный мир.



ПАН Ги Мун

*Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций*

# Содержание

Стр.

## Резюме

|                                                           |      |
|-----------------------------------------------------------|------|
| Официальная помощь в целях развития .....                 | xii  |
| Доступ на рынки (торговля) .....                          | xv   |
| Приемлемый уровень задолженности .....                    | xvii |
| Доступ к недорогим основным лекарственным средствам ..... | xix  |
| Доступ к новым технологиям .....                          | xxi  |

## Введение

|                                                                  |   |
|------------------------------------------------------------------|---|
| Глобальное партнерство в целях развития на перепутье .....       | 1 |
| ЦРТ, кризис и глобальное партнерство .....                       | 2 |
| Как измерить отставание в области удовлетворения потребностей .. | 4 |
| Вести работу по всем направлениям .....                          | 7 |

## Официальная помощь в целях развития

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Ход выполнения политических обязательств .....                                         | 9  |
| Отставание в сфере оказания ОПР .....                                                  | 11 |
| Общий объем ОПР, предоставленной донорами КСР в 2009 и<br>2010 годах .....             | 12 |
| Экстренные меры борьбы с глобальным кризисом .....                                     | 14 |
| Поступления ОПР .....                                                                  | 14 |
| Условия предоставления ОПР .....                                                       | 17 |
| Разрыв в области охвата ОПР .....                                                      | 18 |
| Приоритетные страны .....                                                              | 18 |
| Основные получатели ОПР .....                                                          | 20 |
| Предоставление помощи с учетом потребностей страны .....                               | 22 |
| Успехи в повышении эффективности помощи .....                                          | 22 |
| Использование ОПР для решения конкретных задач .....                                   | 23 |
| Согласованность и взаимная подотчетность .....                                         | 26 |
| Дополнительные механизмы международного сотрудничества в<br>целях развития .....       | 27 |
| Сотрудничество по линии Юг-Юг .....                                                    | 27 |
| Инновационные и прочие источники финансирования<br>развития .....                      | 28 |
| Международное сотрудничество в области привлечения<br>внутренних ресурсов страны ..... | 29 |
| Расширение международного сотрудничества в сфере развития ...                          | 30 |

## Доступ на рынки (торговля)

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Торговая политика: десятилетие ожиданий .....                             | 33 |
| Показатели развивающихся стран в области торговли .....                   | 35 |
| Воздействие мирового кризиса .....                                        | 35 |
| Дохинский раунд переговоров в тупике .....                                | 38 |
| Уровень протекционизма .....                                              | 41 |
| Тарифные барьеры в развитых странах .....                                 | 41 |
| Сельскохозяйственные субсидии в развитых странах .....                    | 43 |
| Режим преференций в отношении НРС .....                                   | 44 |
| Оказание помощи в торговле .....                                          | 49 |
| Укрепление глобального партнерства в области международной торговли ..... | 51 |

## Приемлемый уровень задолженности

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Принятые и обещанные политические меры .....                                                          | 54 |
| Глобальный кризис и задолженность развивающихся стран .....                                           | 56 |
| Прогресс в области облегчения долгового бремени в рамках инициатив БСКЗ и МИБЗ .....                  | 61 |
| Страны, сталкивающиеся с риском обострения проблемы государственной задолженности .....               | 64 |
| Возможные варианты действий: устранение разрывов в международной архитектуре долговых отношений ..... | 67 |

## Доступ к недорогим основным лекарственным средствам

|                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Уровень обеспеченности основными лекарственными средствами и цены на них .....                               | 71 |
| Доступность основных лекарственных средств .....                                                             | 74 |
| Национальные расходы на фармацевтические препараты в частном и государственном секторах .....                | 75 |
| Влияние глобального экономического кризиса на фармацевтический сектор .....                                  | 77 |
| Глобальные инициативы по расширению доступа к основным лекарственным средствам .....                         | 80 |
| Инновационные механизмы финансирования .....                                                                 | 81 |
| Местное производство антиретровирусных лекарственных препаратов .....                                        | 81 |
| Интеллектуальная собственность и инновационная политика .....                                                | 82 |
| Укрепление глобального партнерства для расширения доступа к недорогим основным лекарственным средствам ..... | 83 |

## Доступ к новым технологиям

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| Влияние глобального экономического кризиса на сектор ИКТ ..... | 86 |
| Использование ИКТ-услуг .....                                  | 86 |
| Приватизация и либерализация сектора ИКТ .....                 | 91 |

|                                                                | <i>Стр.</i> |
|----------------------------------------------------------------|-------------|
| Роль электронного правительства в достижении ЦРТ .....         | 91          |
| Доступ к технологиям, позволяющим решать проблемы              |             |
| изменения климата .....                                        | 93          |
| Новый механизм передачи технологий .....                       | 93          |
| Финансирование потребностей и пробелы в области                |             |
| разработки и передачи технологий, связанных                    |             |
| с проблемами изменения климата .....                           | 94          |
| Доступ к ноу-хау для сокращения опасности стихийных бедствий . | 96          |
| Укрепление глобального партнерства для обеспечения доступа к   |             |
| технологиям .....                                              | 99          |



## Перечень целей и задач в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия

### Цели 1–7

- Цель 1:** Ликвидация крайней нищеты и голода
- Цель 2:** Обеспечение всеобщего начального образования
- Цель 3:** Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин
- Цель 4:** Сокращение детской смертности
- Цель 5:** Улучшение охраны материнства
- Цель 6:** Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями
- Цель 7:** Обеспечение экологической устойчивости

### Цель 8: Формирование глобального партнерства в целях развития

#### Задачи

**Задача 8.А:** Продолжить создание открытой, регулируемой, предсказуемой и недискриминационной торговой и финансовой системы

Здесь предусматривается приверженность целям в области благого управления, развития и борьбы с нищетой — как на национальном, так и на международном уровне

**Задача 8.В:** Удовлетворять особые потребности наименее развитых стран

Здесь предусматривается беспопытный и неквотируемый доступ для экспортных товаров из наименее развитых; расширенная программа облегчения долгового бремени бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ) и списание задолженности по официальным двусторонним кредитам; оказание более щедрой ОПР странам, взявшим курс на борьбу с нищетой

**Задача 8.С:** Удовлетворять особые потребности развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств (путем осуществления Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств и решений двадцать второй специальной сессии Генеральной Ассамблеи)

#### Показатели

*Некоторые из перечисленных ниже показателей отслеживаются отдельно для наименее развитых стран (нрс), стран Африки, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств.*

#### Официальная помощь в целях развития (ОПР)

- 8.1.** Доля валового национального дохода, выделяемая странами — донорами ОПР/КСР в виде чистой ОПР всем развивающимся странам и наименее развитым странам
- 8.2.** Доля совокупной, поддающейся распределению по секторам ОПР, выделяемой странами — донорами ОПР/КСР на двусторонней основе на основные социальные услуги (базовое образование, первичное медико-санитарное обслуживание, питание, доступ к безопасной воде и санитарно-техническим средствам)
- 8.3.** Доля необусловленной ОПР, выделяемой странами — донорами ОПР/КСР на двусторонней основе
- 8.4.** Доля ОПР, полученной развивающимися странами, не имеющими выхода к морю, в их валовом национальном доходе
- 8.5.** Доля ОПР, полученной малыми островными развивающимися государствами в их валовом национальном доходе

#### Доступ на рынки

- 8.6.** Доля совокупного беспопытного импорта развитых стран (в стоимостном выражении, за исключением оружия) из развивающихся и наименее развитых стран
- 8.7.** Средние ставки таможенных пошлин, установленных развитыми странами на сельскохозяйственную продукцию, текстиль и готовую одежду из развивающихся стран
- 8.8.** Расчетный показатель доли валового внутреннего продукта, выделяемого странами — членами ОПР на поддержку сельскохозяйственного производства
- 8.9.** Доля ОПР, выделяемой на содействие укреплению торгового потенциала

| Цель 8: Формирование глобального партнерства в целях развития                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Задачи                                                                                                                                                                                              | Показатели                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p><b>Задача 8.D:</b> В комплексе решать проблемы задолженности развивающихся стран с помощью национальных и международных мер, чтобы уровень задолженности был приемлемым в долгосрочном плане</p> | <p><b>Приемлемый уровень задолженности</b></p> <p><b>8.10.</b> Общее число стран, достигших момента принятия решения и момента завершения процесса в рамках инициативы в отношении БСКЗ (совокупный показатель)</p> <p><b>8.11.</b> Обязательства по облегчению бремени задолженности в рамках инициатив БСКЗ и МИБЗ</p> <p><b>8.12</b> Доля поступлений от экспорта товаров и услуг, расходуемая на обслуживание долга</p> |
| <p><b>Задача 8.E:</b> В сотрудничестве с фармацевтическими компаниями обеспечивать доступность недорогих основных лекарственных средств в развивающихся странах</p>                                 | <p><b>8.13</b> Доля населения, имеющего постоянный доступ к недорогим основным лекарственным средствам</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p><b>Задача 8.F:</b> В сотрудничестве с частным сектором принимать меры к тому, чтобы все могли пользоваться благами новых технологий, особенно информационно-коммуникационных технологий</p>      | <p><b>8.14</b> Количество телефонных линий на 100 человек</p> <p><b>8.15</b> Количество абонентов сотовой связи на 100 человек</p> <p><b>8.16</b> Количество пользователей Интернета на 100 человек</p>                                                                                                                                                                                                                     |

## Резюме

Мировая экономика восстанавливается после спада, ставшего самым серьезным со времен Великой депрессии 1930-х годов. Однако восстановление остается крайне нестабильным и неравномерным. Не преодолен глобальный кризис в области занятости, на что указывают устойчиво высокие уровни безработицы в основных развитых странах и рост уровня неполной и незащищенной занятости во многих развивающихся странах. Отсутствие положительной динамики показателей занятости угрожает оживлению производства, поскольку тормозит потребление и инвестиционный спрос. Бюджетные и монетарные стимулирующие меры сыграли решающую роль в том, что мировой экономический спад не превратился в новую депрессию, и остались основной движущей силой продолжающегося восстановления экономики. Но в то же время эти стимулирующие меры способствовали росту бюджетного дефицита в ряде стран, особенно во многих развитых странах, где уровень государственного долга приближается к критическому.

Продолжающийся кризис в области занятости и нарастающая ограниченность бюджетно-финансовых возможностей не только угрожают восстановлению мировой экономики, но и существенно осложняют достижение Целей развития тысячелетия (ЦРТ). В результате уменьшения возможностей трудоустройства во всем мире замедляется продвижение к сокращению масштабов нищеты. Рост нестабильности доходов и сокращение государственных расходов на социальные услуги затрудняют доступ к образованию, медицинскому обслуживанию, питьевой воде и основным услугам в области санитарии. Чтобы смягчить потенциально устойчивые негативные последствия мирового экономического кризиса, национальные политические меры необходимо будет укрепить более прочным глобальным партнерством.

До установленного срока — 2015 года — остается всего пять лет, но в выполнении обязательств по достижению ЦРТ 8 сохраняются огромные пробелы. Уже сейчас ясно, что объемы оказанной официальной помощи в целях развития (ОПР) будут существенно ниже установленных в Глениглзе целевых показателей на 2010 год. Многие страны-доноры сталкиваются с необходимостью безотлагательно начать упорядочивание бюджетов, и это может привести к тому, что доступ к ресурсам будет еще более затруднен как раз в тот момент, когда потребуются гарантировать обязательства по оказанию помощи на период после 2010 года. Весьма туманными остаются перспективы завершения в ближайшем будущем ориентированного на развитие Дохинского раунда. Существующие согласованные международные рамки решения долговых проблем бедных стран, имеющих крупную

задолженность (БСКЗ), не распространяются на страны, которые в данный момент не объявлены соответствующими установленным критериям, тогда как использование бюджетных ресурсов, которые могут способствовать достижению ЦРТ, в ряде стран как с низким, так и со средним уровнем доходов ограничено обязательствами по обслуживанию тяжелого бремени задолженности, и в будущем во многих странах не исключено возникновение новых серьезных проблем с задолженностью. Возникают трудности с выделением ресурсов, необходимых для обеспечения приемлемого по цене доступа к ряду основных лекарственных средств. Все более неотложной становится потребность в совершенствовании доступа к новым технологиям, особенно к тем, которые необходимы для смягчения последствий изменения климата и адаптации к этому изменению.

Таким образом, глобальное партнерство в целях развития находится на решающем этапе по следующим причинам:

- Для выполнения обязательств и достижения Целей развития тысячелетия остается все меньше времени.
- 2010 год является крайним сроком, установленным группами стран для выполнения ряда партнерских обязательств (например, увеличения объема и повышения эффективности помощи, завершения Дохинского раунда многосторонних торговых переговоров), однако вероятность выполнения этих обязательств очень мала.
- Необходимость упрочения такого партнерства становится все более насущной с учетом последствий мирового экономического кризиса и нависающей угрозы изменения климата.

## Официальная помощь в целях развития

В 2009 году объем помощи со стороны членов Комитета содействия развитию (КСР) достиг почти 120 млрд. долл. США, что составило рост менее чем на 1 процент в реальном выражении. Доля ОПР в валовом национальном доходе (ВНД) стран-доноров составила 0,31 процента, что существенно ниже целевого показателя Организации Объединенных Наций — 0,7 процента. Этот целевой показатель был достигнут и превзойден только пятью странами-донорами. Если бы к 2015 году все доноры достигли указанного целевого показателя, это позволило бы привлекать на цели развития 300 млрд. долл. США в год (в ценах и валютных курсах 2009 года).

Члены КСР в целом не достигнут установленных в Глениглзе целевых показателей увеличения объема помощи, намеченных на 2010 год, хотя некоторые страны и достигнут своих индивидуальных целевых показателей. Разница между объемом помощи, оказанной в 2009 году, и целевым показателем 2010 года составила 26 млрд. долл. США (по курсу 2009 года). Поскольку, по прогнозам, темпы роста ОПР в этом году будут скромными, объем помощи в 2010 году окажется по меньшей мере на 20 млрд. долл. США ниже целевого показателя.

По некоторым оценкам, ОПР, оказанная странам Африки, достигла в 2009 году почти 44 млрд. долл. США. Тем не менее ожидается, что в 2010

году Африка получит только 45 млрд. долл. США, что на 16 млрд. долл. США меньше целевого показателя, принятого в Глениглзе (в ценах 2009 года). Объем помощи, оказанной членами КСР наименее развитым странам (НРС), составил в 2008 году — последнем году, по которому имеются полные данные, — 0,09 процента от ВНД стран-доноров (36 млрд. долл. США). Реагируя на финансовые потребности развивающихся стран в условиях мирового финансово-экономического кризиса, международное сообщество значительно увеличило финансирование и активизировало реформирование льготных финансовых механизмов, которыми располагают Международный валютный фонд (МВФ) и многосторонние банки развития.

Распределение совокупной ОПР между странами носит чрезвычайно неравномерный характер, и все больший объем помощи сосредотачивается в ограниченном количестве стран. В 2008 году на долю 10 крупнейших получателей помощи пришлось 38 процентов от общего объема ОПР, распределяемой между конкретными странами. Крупнейший получатель помощи — Ирак — получил вдвое больше помощи, чем Афганистан, который, в свою очередь, получил на 50 процентов больше помощи, чем третий по величине получатель — Эфиопия.

Объем ОПР, предоставленной членами КСР и предназначенной для обеспечения основных социальных услуг, составил 15,5 млрд. долл. США: ее доля увеличилась с 15 процентов совокупной, поддающейся распределению по секторам ОПР, выделяемой на двусторонней основе в 2000–2001 годах, до чуть более 20 процентов в 2006–2008 годах.

Некоторый успех наблюдался в осуществлении обязательств по повышению различных показателей эффективности помощи, в частности координации оказания технической помощи со странами программами и укреплению систем управления государственными финансами. Однако гораздо меньших результатов удалось добиться в части использования донорами систем стран-получателей, повышения предсказуемости потоков помощи и сокращения транзакционных издержек при оказании помощи. По сообщению КСР, в 2008 году 87 процентов донорской помощи, выделяемой на двусторонней основе, не было связано условиями, однако разброс значений этого показателя по отдельным странам был весьма велик. В дальнейшей проработке нуждается вопрос взаимной подотчетности, поскольку к концу 2009 года лишь в семи странах были созданы полностью работоспособные механизмы взаимной подотчетности. С этим связан еще один требующий внимания вопрос — о повышении прозрачности оказания помощи.

Все большую значимость приобретают различные меры, принимаемые на международном уровне в дополнение к ОПР, в том числе финансовое и торговое сотрудничество по линии Юг-Юг, деятельность заинтересованных стран, направленная на создание и использование инновационных источников финансирования, а также укрепление международного сотрудничества в борьбе с коррупцией и уклонением от уплаты налогов. Напротив, объемы грантов международных фондов и средств, поступающих от частных благотворительных организаций, в период кризиса сократились.

Для того чтобы ускорить прогресс в предоставлении развивающимся странам поддержки, необходимой для достижения ЦРТ и нейтрализации воздействия глобального кризиса на бедные слои населения, международному сообществу необходимо:

- Подтвердить приверженность целевому показателю помощи, установленному Организацией Объединенных Наций, и составить график его достижения. Для того чтобы достичь расчетного целевого показателя ОПР на 2015 год, составляющего 300 млрд. долл. США (в ценах и валютных курсах 2009 года), в период с 2011 по 2015 год потребуется ежегодно увеличивать объем помощи в среднем на 35 млрд. долл. США.
- Обеспечить прозрачность и возможность проверки отдельных обязательств стран-доноров международным сообществом, аналогично обязательствам, принятым в Глениглзе.
- В экстренном порядке пополнить многосторонние и региональные фонды развития, увеличившие в течение двух последних лет объем выделяемых средств в рамках борьбы с кризисом, и увеличить их средства до уровней, которые позволили бы этим фондам сыграть отводимую им более весомую роль в посткризисном мире. Донорам, еще не внесшим свой вклад в эти расходы, следует присоединиться к тем, кто уже это сделал.
- Предоставить приоритетным группам стран, в том числе странам Африки и НРС, зарезервированные дополнительные средства в полном объеме. Следует также увеличить помощь, оказываемую другим, в настоящее время недостаточно обеспеченным ею странам — уязвимым, с низким уровнем доходов и большими социальными и экономическими нуждами, а также по мере необходимости разрабатывать способы эффективного предоставления услуг, финансируемых за счет средств помощи.
- Увеличить долю помощи, предоставляемой в форме бюджетной поддержки, и добиться, чтобы конкретные цели, на которые доноры выделяют средства ОПР, всегда соответствовали заявленным национальным приоритетам стран — получателей помощи.
- Выполнить обязательства по повышению эффективности помощи, предусмотренные на 2010 год, и согласовать новый комплекс целевых показателей на последующий период. За это в равной мере отвечают и страны-доноры, и страны — получатели помощи. Первостепенное значение имеет внедрение принципов взаимной подотчетности (в том числе прозрачность предоставления и использования помощи): это важнейший этап на пути создания атмосферы взаимного доверия и эффективной координации помощи с национальными стратегиями устойчивого развития. Такие действия следует увязать с повышением прозрачности помощи и выполнением обязательств в области предсказуемости, прозрачности и обусловленности предоставления помощи.

Для того чтобы дополнить и расширить традиционные формы оказания помощи, следует также рассмотреть возможность осуществления следующих мер:

- Поддержать расширение сотрудничества в целях развития между развивающимися странами.
- Одобрить деятельность Инициативной группы по инновационному финансированию в целях развития, направленную на привлечение дополнительных средств для достижения ЦРТ и изучение инновационных механизмов финансирования, в том числе налога на финансовые операции, и осуществить рекомендации Группы.
- Укрепить международное сотрудничество по налоговым вопросам и многосторонние инициативы по борьбе с коррупцией, с тем чтобы препятствовать коррупции и уклонению от налогов, и привлекать дополнительные ресурсы в целях развития.

## Доступ на рынки (торговля)

После весьма резкого спада, наблюдавшегося с конца 2008 до середины 2009 года, в 2010 году потоки мировой торговли восстановились. Угроза торгового коллапса серьезно сказалась на развивающихся странах. Использование торговых ограничений как антикризисной меры в целом не было масштабным, и это помогло предотвратить более продолжительный спад.

Почти девять лет спустя после начала Дохинского раунда многосторонних торговых переговоров этот процесс зашел в тупик. После того как в июле 2008 года провалилась последняя серьезная попытка прорыва в этой области, новые конкретные сроки завершения раунда не были установлены, несмотря на предпринятые недавно усилия по возобновлению переговоров и на провозглашенную Группой двадцати (Группа 20) цель — завершить раунд в 2010 году. Кроме того, среди некоторых развивающихся стран распространено устойчивое мнение, что составляющая переговоров, связанная с развитием, была отодвинута на задний план.

В 2008 году существенного снижения ставок таможенных пошлин со стороны развитых стран не наблюдалось, так что средние ставки таможенных пошлин на основные товары, поступающие из развивающихся стран, остаются относительно высокими. Хотя в 2008 году по-прежнему сокращались нарушающие беспрепятственную торговлю меры поддержки сельского хозяйства в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), и их доля в валовом внутреннем продукте (ВВП) снизилась с 0,88 процента в 2007 году до 0,84 процента в 2008 году, это произошло главным образом за счет высоких рыночных цен, а не за счет реформы торговой политики. Уровень поддержки составил 376 млрд. долл. США и в абсолютном выражении остается высоким — в 2008 году он даже вырос на 12 млрд. долл. США по сравнению с 2007 годом.

В ЦРТ 8 содержится призыв удовлетворять особые потребности НРС, которые, как правило, крайне уязвимы к торговым потрясениям и обладают слабым экспортным потенциалом. До сих пор не достигнута цель, заключающаяся в предоставлении беспошлинного и неквотируемого (БПНК) доступа на рынки по меньшей мере 97 процентам товаров, произведенных в НРС; но даже и этот целевой показатель не обеспечивает полного охвата таких товаров. Поскольку оставшиеся товары, подлежащие таможенному обложению, могут попасть в категорию товаров, активно экспортируемых из НРС, которым предоставляются такие льготы, доля товаров, импортируемых развитыми странами из НРС и не облагаемых пошлиной, за исключением оружия и нефти, составила в 2008 году всего 81 процент, то есть прирост по сравнению с 2004 годом оказался менее 1 процентного пункта. На региональном и национальном уровнях в области беспошлинного доступа наблюдаются значительные расхождения и пробелы. Хотя во многих развитых странах доступ БПНК предоставлен 100 процентам товаров, экспортируемых из НРС, многие из этих программ можно усовершенствовать, особенно если учесть предполагаемое незначительное влияние предоставляемого НРС полного доступа к рынкам на производство и экспорт стран, предоставляющих такие преференции. На самом деле в некоторых случаях возможности доступа на рынок оказываются для НРС бесполезными из-за нетарифных барьеров. Крупные развивающиеся страны также внесли

существенный вклад в предоставление НРС доступа БПНК. Такое развитие событий нельзя не приветствовать — оно способно помочь увеличению экспорта из НРС, поскольку роль развивающихся стран с формирующейся рыночной экономикой как двигателей мировой торговли возрастает.

Объем ресурсов, выделяемых развивающимся странам в рамках программы «Оказание помощи в торговле», вырос в 2008 году на 35 процентов в реальном исчислении, достигнув рекордного уровня почти в 42 млрд. долл. США, что значительно выше среднего прироста в 10 процентов, наблюдавшегося в 2006 и 2007 годах. Однако эти ресурсы по-прежнему концентрируются в нескольких странах, о чем свидетельствует перечень крупнейших 10 получателей помощи, на долю которых приходится 45 процентов от общего объема зарезервированных ресурсов. НРС получили всего 25 процентов от общего объема этих ресурсов.

Для того чтобы предоставить развивающимся странам возможность получать больше выгод от торговли, международному сообществу следует:

- Активизировать усилия, направленные на завершение в течение разумного периода времени ориентированного на развитие Дохинского раунда торговых переговоров в целях обеспечения формирования на эффективной основе более открытой, справедливой, регулируемой, предсказуемой и недискриминационной многосторонней системы торговли.
- Обеспечить предоставление развивающимся странам, особенно находящимся в наиболее уязвимом положении, поддержки, необходимой для наращивания их производственного и торгового потенциала, с использованием гибкого подхода в рамках реализации расширенных стратегий развития. Развитие такого потенциала на уровне отдельных стран зависит как от проводимой внутренней политики, так и от международной поддержки и предполагает:
  - дальнейшее уделение развивающимися странами приоритетного внимания вопросам торговли и ее взаимосвязи с процессом развития и усилиями по сокращению масштабов нищеты в национальных стратегиях развития;
  - ускорение выполнения донорами своих обязательств по оказанию помощи, в том числе путем оказания дополнительной технической, финансовой и политической поддержки в инициативе «Оказание помощи в торговле», а также путем оказания более значительной поддержки Усовершенствованной комплексной платформе, являющейся для НРС исходным пунктом для получения помощи в торговле.
- Обеспечить отмену ранее принятых антикризисных мер протекционистского характера и не допускать принятия дальнейших мер, в том числе создания новых форм нетарифных барьеров.
- Ускорить выполнение взятого развитыми странами в 2005 году обязательства отменить к 2013 году все формы субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции и другие меры поддержки аналогичного характера в целях расширения возможностей развивающихся стран в области конкурентоспособного производства и экспорта сельскохозяйственной продукции.
- Ускорить прогресс в направлении полного обеспечения беспопышного и неквотируемого доступа на рынки для всех экспортируемых НРС товаров, что по-прежнему является одним из решающих факторов ускорения процесса создания новых рабочих мест в экспортных секторах экономики НРС, и объединить эти усилия с созданием упрощенных правил страны происхождения товаров.

## Приемлемый уровень задолженности

Во время финансово-экономического кризиса ситуация с задолженностью во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой ухудшилась вследствие мирового экономического спада, сокращения объемов торговли и денежных переводов, а также падения цен на сырьевые товары. Из-за кризиса в сфере частного финансирования по мере возникновения во многих странах проблем платежного баланса и увеличения бюджетного дефицита многосторонние финансовые учреждения резко увеличили объемы кредитования, а правительства стали брать больше внутренних займов. Под воздействием роста внутренних и внешних заимствований и увеличения стоимости кредитов, с одной стороны, и снижения бюджетных доходов и поступлений от экспорта, с другой, увеличивалось отношение размера государственного долга к ВВП. Увеличение обязательств по обслуживанию долга ведет к ухудшению бюджетной ситуации. Это, в свою очередь, чревато сокращением расходов на достижение ЦРТ во все большем количестве стран.

Накануне кризиса ситуация с задолженностью во многих странах улучшилась, что стало отражением относительно быстрого экономического роста и снижения потребности в новых заимствованиях. Вместе с тем некоторые развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, прежде всего ряд малых островных развивающихся государств и стран с низким уровнем доходов, вошли в кризис, имея достаточно серьезные проблемы в сфере задолженности. Именно они серьезно пострадали, когда в 2008–2009 годах коэффициенты обслуживания долга в развивающихся странах и странах с переходной экономикой выросли почти на 5 процентов. Самый большой рост был отмечен в некоторых европейских и азиатских странах со средним уровнем доходов.

Ряд стран с низким уровнем доходов, в том числе некоторые страны, имеющие право на облегчение бремени задолженности в рамках инициативы в отношении БСКЗ, испытывали трудности с обслуживанием задолженности еще до наступления кризиса. К концу мая 2010 года 28 из 40 стран, имеющих право на облегчение бремени задолженности в рамках этой инициативы, достигли момента завершения процесса (когда принимается не подлежащее отмене решение о размере списания задолженности), а еще семь находились на этапе между принятием решения и завершением процесса (когда некоторые кредиторы начинают предварительное сокращение задолженности). Остальные пять стран могут достичь момента принятия решения, если представят данные о достижении определенного уровня макроэкономической стабильности, подготовят, при активном участии заинтересованных сторон, Стратегию сокращения бедности (ССБ), а их показатели бремени задолженности, рассчитанные на основе последних данных за год, непосредственно предшествующий моменту принятия решения, будут выше пороговых значений, предусмотренных инициативой в отношении БСКЗ.

Общая сумма расходов на предоставление помощи в рамках расширенной инициативы в отношении БСКЗ, рассчитанных по приведенной стоимости на конец 2009 года, оценивается в 76 млрд. долл. США, из которых 58,5 млрд. долл. США уже направлены на сокращение бремени задол-

женности 35 стран, миновавших этап принятия решения. Еще 27 млрд. долл. США, рассчитанных по приведенной стоимости, предоставляются в рамках Многосторонней инициативы по облегчению бремени задолженности (МИБЗ), которая предусматривает погашение обязательств перед некоторыми ведущими многосторонними финансовыми учреждениями по кредитам, предоставленным до срока, установленного в рамках МИБЗ, и не погашенным на момент завершения процесса — после проведения мероприятий по сокращению бремени задолженности в рамках инициативы БСКЗ. Ожидается, что, если все 40 стран достигнут этапа завершения процесса в рамках инициативы в отношении БСКЗ, общая сумма списания долга в рамках МИБЗ возрастет до 31 млрд. долл. США (в расчете по приведенной стоимости на конец 2009 года). Если крупнейшие кредиторы обеспечивали снижение бремени задолженности в соответствии со своими обязательствами в рамках инициативы в отношении БСКЗ, то другие кредиторы выполнили свои обязательства лишь частично.

МВФ и Всемирный банк недавно классифицировали 11 стран (из 39, ситуация в которых изучалась) как находящиеся в состоянии долгового кризиса, а 16 — к категории стран с высоким уровнем риска возникновения долгового кризиса. Они не исключают необходимости облегчения бремени задолженности по крайней мере некоторых из этих стран. Однако, учитывая неуверенный и неравномерный характер процесса восстановления глобальной экономики, число стран со средним или низким уровнем доходов, серьезно рискующих столкнуться с долговым кризисом, может возрасти.

При возникновении долгового кризиса и необходимости реструктуризации задолженности соответствующие меры принимаются в рамках завершающейся инициативы в отношении БСКЗ, «эвьянского подхода», который Парижский клуб стран-кредиторов предлагает странам, не принадлежащим к БСКЗ, или иных, особых решений. Вместе с тем эти меры в целом не соответствуют критериям, изложенным в Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития, который предусматривает «объединение усилий должников и кредиторов в целях своевременной и эффективной реструктуризации не поддающейся выплате задолженности», и не всегда приводят к реструктуризации задолженности, воплощающей «справедливое распределение бремени между государственным и частным секторами и между должниками, кредиторами и инвесторами».

Для достижения прогресса в деле комплексного решения проблем задолженности развивающихся стран необходимо принять дополнительные меры, в частности:

- В соответствии с предложениями Монтеррейского консенсуса необходимо, чтобы в рамках концепции приемлемого уровня задолженности учитывалось воздействие долговых обязательств на прогресс в области достижения ЦРТ. В связи с этим рекомендуется создать техническую рабочую группу с участием представителей соответствующих заинтересованных сторон, в том числе бреттон-вудских учреждений, для изучения того, каким образом можно наиболее полно учитывать в рамках анализа приемлемого уровня задолженности взаимозависимость между государственным долгом, среднесрочными бюджетно-финансовыми программами и ЦРТ на основе использования международных дискуссионных механизмов, сформированных в рамках процесса финансирования развития.

- Действующим на двусторонней основе донорам и многосторонним учреждениям необходимо предоставлять все большую часть своей ОПР странам с низким уровнем доходов, испытывающим значительное бремя государственных долгов, в форме грантов.
- Странам, серьезно пострадавшим от финансового кризиса, внешних потрясений, конфликтов и стихийных бедствий, должна быть предоставлена возможность моратория на выполнение обязательств по обслуживанию долга на основе согласованных стандартных критериев.
- Необходимо в полной мере и безотлагательно завершить реализацию всех договоренностей со странами в рамках инициативы в отношении БСКЗ. Это предполагает не только надлежащее выполнение странами из группы БСКЗ требований в отношении «момента завершения процесса реализации инициативы», в который осуществляется полное списание задолженности, но и своевременное списание всеми правительствами и организациями-кредиторами в полном объеме своей части запланированного объема задолженности.
- Необходимо воспрепятствовать неэтичным, если не противозаконным, попыткам получения денежных средств, предпринимаемым частными владельцами долговых обязательств бедных стран с крупной задолженностью.
- С учетом признания необходимости поиска более совершенных подходов к решению проблемы реструктуризации государственной задолженности, как указано в Монтеррейском консенсусе и вновь подчеркнуто в Дохинской декларации о финансировании развития, следует сформировать многостороннюю группу экспертов с участием заинтересованных сторон в целях подготовки альтернативных предложений для их рассмотрения международным сообществом на основе использования международных дискуссионных механизмов, сформированных в рамках процесса финансирования развития.
- До создания более эффективного международного механизма следует рассмотреть возможность использования новаторских форм разрешения кризиса задолженности, включая следующие:
  - формирование схем независимого арбитража или посредничества или оказание дополнительной помощи в организации специальных совещаний должника с его кредиторами;
  - распространение и повторное предоставление права на участие в инициативе БСКЗ, то есть продление срока действия положения об истечении срока инициативы БСКЗ после адаптации критериев и условий в целях обеспечения возможности участия в ней любой страны с низким и более низким средним уровнем доходов, уязвимой в плане возникновения долговых проблем.

## Доступ к недорогим основным лекарственным средствам

Расширение доступности основных лекарственных средств остается в высшей степени насущной и непростой проблемой. Хотя в некоторых странах отмечается определенный прогресс, в целом особого улучшения ситуации в сфере обеспечения доступа к лекарственным средствам в развивающихся странах в последнее время не отмечено. Доступность основных лекарственных средств, прежде всего лекарств для лечения хронических заболеваний, в развивающихся странах находится на очень низком уровне. Эта проблема особенно актуальна для стран с низким уровнем доходов, где хрониче-

ские заболевания являются основной причиной смертности и становятся огромным бременем для экономики домохозяйств и национальных систем здравоохранения.

В развивающихся странах основные лекарственные средства, как правило, можно купить по ценам, во много раз превышающим средние цены международного рынка. Вследствие большого дефицита лекарств в государственном секторе в странах с низким и средним уровнем доходов население платит за фармацевтические средства, в основном, из собственного кармана. В результате многие лекарства, даже наиболее дешевые непатентованные лекарства для лечения хронических и острых заболеваний, остаются недоступными многим жителям развивающихся стран. Напротив, в странах с высоким уровнем доходов стоимость большинства лекарственных средств покрывается государственным финансированием или страхованием здоровья, в основном за счет взносов работодателей.

Большого успеха удалось добиться в обеспечении медикаментами для борьбы с острыми заболеваниями в развивающихся странах. Расширение масштабов антиретровирусной терапии в качестве средства профилактики ВИЧ оказало существенное воздействие на снижение концентрации вируса в крови пациентов, страдающих СПИДом. Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией предоставляет пациентам бесплатное лечение и помогает замедлить распространение подобных заболеваний. Вместе с тем имеют место и явления обратного порядка, например распространение резистентных к лекарствам форм туберкулеза. Кроме того, во многих странах возможности борьбы с эпидемией СПИДа снизились из-за сокращения доходов домохозяйств и уменьшения государственных доходов, что привело к снижению бюджетных ассигнований на программы борьбы с ВИЧ/СПИДом.

Финансовый кризис оказал неоднозначное воздействие на доступность лекарственных средств. Хотя потребление фармацевтических средств не сократилось, цены и расходы на лекарства возросли.

В целях снижения бремени острых и хронических заболеваний и обеспечения наличия и доступности основных лекарственных средств в развивающихся странах международному сообществу следует рассмотреть возможность принятия следующих мер:

- Необходимо поощрять правительства развивающихся стран принимать меры к улучшению обеспеченности лекарственными средствами в государственном секторе и укреплять национальные системы здравоохранения, в случае необходимости используя ОПР, а также обеспечивать доступность лекарств для семей с низким уровнем дохода, желательно в рамках более широкого механизма создания системы социальной защиты.
- Необходимо осуществлять мероприятия по повышению обеспеченности основными лекарственными средствами с учетом ситуации в стране, применяя для этого следующие меры:
  - странам, не располагающим значительным потенциалом по производству фармацевтической продукции, следует использовать возможности гибкого похода, предусмотренные принятым под эгидой Всемирной торговой организации Соглашением по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), в целях содействия импорту более доступных по цене основных лекарственных средств;

- развивающимся странам, располагающим потенциалом по производству фармацевтической продукции, следует воспользоваться гибкостью, которую предоставляет Соглашение ТРИПС в области здравоохранения, для производства непатентованных аналогов патентованных лекарственных средств, и привлекать иностранные инвестиции для приобретения новых технологий для производства таких лекарств;
- развитым странам необходимо и далее оказывать содействие экспорту непатентованных лекарств по самым низким ценам в страны, не обладающие потенциалом по производству лекарственных средств, вводя в свое законодательство предусмотренные Соглашением ТРИПС возможности для гибкого подхода;
- в целях содействия принятию вышеперечисленных мер в рамках Соглашения ТРИПС международному сообществу необходимо прилагать больше усилий по сокращению издержек, которые несут развивающиеся страны при использовании гибких подходов, предусмотренных Соглашением, или компенсировать им эти издержки.
- Международному сообществу необходимо оказывать поддержку исследованиям и разработкам в развивающихся странах в сфере борьбы с заболеваниями, которым не уделялось должного внимания, с целью создания лекарств для лечения таких заболеваний.
- Развивающимся странам необходимо укреплять механизмы обмена информацией о ценах на лекарственные средства в целях расширения своих возможностей по согласованию с фармацевтическими компаниями более низких цен на лекарственные препараты. Эти страны могут усилить свои позиции на переговорах либо посредством объединенных или «совместных» закупок, либо с помощью других инновационных финансовых механизмов.

## Доступ к новым технологиям

Несмотря на глобальный экономический кризис, удалось добиться дальнейшего расширения доступа к информационным и коммуникационным технологиям (ИКТ), в первую очередь к мобильной телефонной связи и Интернету. Подобный рост использования и применения ИКТ значительно увеличил их потенциал как катализатора развития различных секторов. Расширение использования «электронного правительства» помогло улучшить качество реализации программ в области образования, здравоохранения и охраны окружающей среды, что способно повлиять на достижение ЦРТ.

К концу 2009 года число абонентов мобильной телефонной связи возросло до 4,6 млрд. человек, что составляет 68 процентов населения планеты. Темпы роста по-прежнему выше в развивающихся странах, где уровень проникновения мобильной связи увеличивался очень быстро — с 38 процентов в 2007 году до 57 процентов в 2009 году.

В результате разрыв в уровнях развития цифровых технологий в 2008 году продолжал снижаться, хотя неравенство между развитыми и развивающимися странами сохранялось. Сохранялись и серьезные диспропорции между регионами по уровню использования и внедрения ИКТ. Например, широкополосный доступ в Интернет в развивающихся странах по-прежнему весьма ограничен, а в НРС он практически отсутствует. Из-за недоступности услуг Интернета ведущую роль в увеличении численности его пользователей

могут сыграть сети высокоскоростной широкополосной подвижной связи третьего поколения (3G), особенно там, где уровень доступа к стационарной связи очень низок, как, например, во многих регионах Африки.

Экономический кризис отрицательно отразился на новых инвестициях в этот сектор, и это может замедлить переход к новым технологиям. Имеются данные о сокращении инвестиций в планировавшуюся ранее модернизацию сетей, а вывод на рынок сетей «следующих поколений» из-за финансовых трудностей либо оказался отложенным, либо же от этой идеи отказались вообще.

Постоянно растет доля услуг ИКТ, предоставляемых частным сектором, и этот рынок открыт для конкуренции, особенно в области сотовой связи и Интернета. Хотя это и способствует снижению цен в целом, в результате чего такие услуги становятся более доступными, это далеко не всегда характерно для развивающихся стран.

Для решения проблем изменения климата необходимо дальнейшее расширение доступа к технологиям получения энергии из возобновляемых источников и охраны окружающей среды в интересах устойчивого развития. Однако основными препятствиями на пути передачи технологий развивающиеся страны называют барьеры экономического и рыночного характера, прежде всего нехватку средств. Во время проходившей в 2009 году в Копенгагене Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата развитые страны договорились привлекать предсказуемое и соответствующее потребностям новое и дополнительное финансирование и гарантировать расширение доступа к технологиям, особенно для развивающихся стран, в целях совершенствования проводимых мероприятий, разработки технологий и наращивания потенциала в сфере смягчения последствий изменения климата и адаптации к этому изменению.

Природные катаклизмы наносят наибольший ущерб беднейшим странам, особенно если оценивать его в соотношении с размерами их экономики. Осуществление мер по снижению риска природных катаклизмов может принести долгосрочные выгоды, от сокращения будущих убытков и затрат на восстановление до снижения уязвимости источников доходов, повышения устойчивости общин и функционирования экосистем — как продуктивных, так и выполняющих защитные функции.

Для расширения доступа к новым технологиям и их удешевления международному сообществу необходимо принять следующие меры:

- Оказывать поддержку разработке конкретных целей и показателей для мониторинга доступности новых технологий.
- Укреплять партнерства между государственным и частным секторами в поддержку использованию услуг Интернета, в том числе в форме региональных сетей связи и системы электронного правительства с использованием этой системы для повышения качества социальных услуг.
- Привлекать инвестиции в развитие ИКТ в развивающихся странах с целью расширения доступа к услугам широкополосного Интернета. Для этого следует уделять приоритетное внимание расширению беспроводных сетей в тех странах, прежде всего африканских, где уровень охвата широкополосной стационарной связью в настоящее время очень низок.

- Укреплять как механизмы конкуренции, так и механизмы регулирования рынков поставщиков услуг Интернета, в целях содействия распространению новых технологий и снижению цен.
- Активизировать согласованные на международном уровне усилия, направленные на разработку и передачу технологий в области смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему в развивающихся странах, и предоставить необходимые финансовые ресурсы и техническую помощь в целях безотлагательного удовлетворения потребностей развивающихся стран, связанных с необходимостью преодоления неблагоприятных последствий изменения климата.
- Увеличить объем помощи в целях развития для оказания поддержки подверженным стихийным бедствиям развивающимся странам в принятии программ предотвращения опасности стихийных бедствий в рамках национальных стратегий развития.



# Введение

## Глобальное партнерство в целях развития на перепутье

В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций народы мира взяли на себя обязательство активизировать работу глобального партнерства в целях развития, с тем чтобы поддержать усилия стран по достижению всех Целей развития тысячелетия (ЦРТ) к 2015 году. Во многих странах органы власти и гражданское общество объединили свои усилия с международными партнерами ради важных и эффективных шагов в этом направлении. В настоящем докладе Целевая группа по оценке прогресса в достижении ЦРТ предлагает обзор деятельности глобального партнерства по достижению ЦРТ по состоянию на 2010 год и рекомендует меры активизации этой деятельности путями, которые повысят вероятность достижения ЦРТ всеми странами к 2015 году.

Настоящий документ является третьим докладом Целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ, созданной в 2007 году, когда Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предложил многосторонним экономическим учреждениям и агентствам развития совместными усилиями улучшить качество мониторинга хода выполнения международных обязательств и целей, объединенных в рамках цели 8 и определенных как ключевые в глобальной работе по достижению ЦРТ. На предложение Генерального секретаря откликнулись более 20 учреждений, и с 2008 года Целевая группа представляет ежегодные доклады о ситуации в сфере выполнения этих обязательств и задач.

В сентябре 2010 года мировые лидеры соберутся на пленарное заседание высокого уровня Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, с тем чтобы подвести итоги работы по достижению ЦРТ на настоящий момент. С 2000 года сделано многое, но для выполнения намеченного в рамках ЦРТ предстоит сделать еще больше. Соответственно, глобальное партнерство в целях развития переживает критический момент, поскольку временные рамки для выполнения принятых обязательств и достижения ЦРТ быстро сужаются, сделать надо еще очень много, а глобальный продовольственный, энергетический и финансовый кризис привел к утрате ряда завоеванных позиций. По ряду важнейших направлений деятельности партнерства (включая увеличение объемов помощи и повышение ее эффективности, а также завершение Дохинского раунда торговых переговоров) предельным сроком выполнения принятых обязательств является 2010 год, однако шансы на успех здесь невелики.

## ЦРТ, кризис и глобальное партнерство

ЦРТ представляют собой взаимосвязанный комплекс социальных задач и задач в области развития. Для их решения необходимы как четкая национальная политика и конкретные статьи расходов, в основном из государственного бюджета, так и надлежащий устойчивый рост доходов на душу населения и занятости. На плечи правительств развивающихся стран и стран с переходной экономикой ложится основная работа по мобилизации усилий стран на достижение ЦРТ путем проведения, в частности, адекватной налоговой политики, сокращения расходов, не способствующих социальному и экономическому развитию, а также придания устойчивого характера заимствованию средств внутри страны и за рубежом. Кроме того, для достижения успеха необходимы комплексные и последовательные национальные стратегии ускорения развития и сокращения нищеты, позволяющие сформировать единые пакеты государственных расходов на те разделы стратегий, которые осуществляет само государство. Роль и задача международных партнеров в сфере развития заключаются в оказании поддержки этой работе.

Глобальный финансовый кризис и экономическая рецессия 2008–2009 годов привели к серьезным отступлениям в достижении ЦРТ. Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой сократились объемы выпуска продукции, доходы и занятость. В 2009 году валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения (рассчитанный в постоянных ценах) сократился в 54 развивающихся странах и 10 странах с переходной экономикой, а число работающих бедняков увеличилось примерно на 215 млн. человек. Немаловажно и то, что кризис, как представляется, прервал среднесрочный импульс глобального экономического роста. Несмотря на начавшееся восстановление мировой экономики, оно в целом носит вялый характер, и возможность «сваливания» еще в одну глобальную рецессию нельзя исключать. Более того, судя по прогнозам, сделанным на основе тенденций в предкризисный период, считается, что к концу 2010 года численность бедных увеличится еще на 64 млн. человек, а число людей, страдающих от недоедания, — на 41 млн. человек<sup>1</sup>.

Помимо прямых последствий рецессии, сказывающихся на уровне занятости и бедности, правительства развивающихся стран сталкиваются с проблемой сохранения на прежнем уровне расходов, связанных с достижением ЦРТ. В связи с сокращением налоговых поступлений и ростом спроса на услуги, правительства во всем мире начали, особенно в 2009 году, активно брать займы. Во многих странах эта ситуация теперь превратилась в мощный фактор, вынуждающий идти на дальнейшее сокращение расходов. Кроме того, многие неправительственные организации, занимающиеся предоставлением социальных услуг, прежде всего в странах Африки к югу от Сахары, столкнулись с сокращением поступлений, что вынуждает их ограничить масштабы своих операций<sup>2</sup>.

1 См. «Мировое экономическое положение и перспективы по состоянию на середину 2010 года» (E/2010/73), стр. 4.

2 См. исследование Эвы Ханфштенгль (Eva Hanfstaengl) «Воздействие глобальных экономических кризисов на организации гражданского общества» («Impact of the global economic crises on civil society organizations»), 10 февраля 2010 года; разме-

Когда в конце 2008 года разразился финансовый кризис, Группа двадцати (Группа 20) мобилизовала международное сообщество на борьбу с этим кризисом. Хотя основное внимание уделялось оказанию взаимной финансовой помощи странами, входящими в Группу, Группа двадцати приняла также меры по существенному увеличению международной помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой. Это удалось сделать прежде всего посредством расширения объемов кредитования, предоставляемого многосторонними банками развития и Международным валютным фондом (МВФ), который стал также предоставлять свои средства странам с низким уровнем доходов на более льготных условиях, в частности отказавшись от взимания процентов в течение 2011 года. Большая часть дополнительных ресурсов предназначалась странам со средним уровнем доходов и предоставлялась в оперативном порядке. Однако этих новых ресурсов было совершенно недостаточно для преодоления последствий экономического спада, и многие развивающиеся страны, в первую очередь страны с низким уровнем доходов, по-прежнему испытывают большие сложности, пытаясь сохранить ассигнования на мероприятия по достижению ЦРТ. То же касается и стран-доноров — их призывают увеличить объемы международной помощи, несмотря на то что они сами испытывают сложности с бюджетом.

Таким образом, кризис усугубил проблемы, стоящие перед глобальным партнерством в целях развития. Еще до кризиса отмечалось значительное отставание в выполнении обязательств в рамках ЦРТ 8. Стало очевидным, что объемы ОПР будут существенно ниже установленных в Глениглзе целевых показателей на 2010 год. Многие страны-доноры вынуждены безотлагательно приступить к упорядочиванию бюджетов, и это может привести к тому, что доступ к ресурсам будет еще более затруднен как раз в тот момент, когда потребуются гарантировать обязательства по оказанию помощи на период после 2010 года. Весьма туманными остаются перспективы завершения в ближайшем будущем ориентированного на развитие Дохинского раунда. Существующие согласованные международные рамки решения долговых проблем бедных стран, имеющих крупную задолженность (БСКЗ), не распространяются на новые страны, при этом в будущем во многих странах не исключено возникновение долговых кризисов, а в ряде стран как с низким, так и со средним уровнем доходов использование бюджетных ресурсов, которые могут помочь в достижении ЦРТ, ограничено обязательствами по обслуживанию тяжелого бремени задолженности. Возникают трудности с выделением ресурсов, необходимых для обеспечения приемлемого по цене доступа к ряду основных лекарственных средств. Все более неотложной становится потребность в совершенствовании доступа к новым технологиям, особенно к тем, которые необходимы для смягчения последствий изменения климата и адаптации к этому изменению.

## Как измерить отставание в области удовлетворения потребностей

В докладе Целевой группы за этот год, как и в предыдущих докладах, пристально отслеживаются успехи (и неудачи) в выполнении обязательств в рамках ЦРТ 8. Анализ «отставания в области выполнения обязательств» (определяемого как разрыв между взятыми общемировыми обязательствами<sup>3</sup> и фактически оказанной помощью) дополняется, как и в докладе 2009 года, уточненной оценкой «разрыва в области охвата» (приблизительно определяемого как нарушение — в рамках фактического выполнения общемировых обязательств — обоснованного распределения фактически получаемой помощи между странами-бенефициарами). В настоящем докладе делается скромная попытка оценить некоторые аспекты глобального партнерства с точки зрения того, как и в каком масштабе оно способствует удовлетворению оценочных потребностей стран. Для этого были проведены целевые исследования в четырех странах<sup>4</sup>. Выводы по итогам этого анализа оценочного «отставания в области удовлетворения потребностей» приводятся только как примеры по конкретным странам, поскольку сделать широкие обобщения не представлялось возможным. Измерение отставания в области удовлетворения потребностей по-прежнему является сложной задачей, и необходимо сделать еще очень многое, чтобы в глобальных партнерствах могли точнее учитываться потребности стран.

Сложность данной задачи можно наглядно продемонстрировать путем сравнения разных подходов. Для ответа на вопрос о том, во что обойдется в глобальном масштабе достижение ЦРТ, было использовано несколько различных подходов. Некоторые оценки касаются расходов на достижение отдельных ЦРТ. Например, по оценке Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), для решения к 2015 году задачи по обеспечению всеобщего начального образования и достижения более широкой цели «образования для всех» в 46 странах с низким уровнем доходов потребуется ежегодно выделять по 24 млрд. долл. США в дополнение к нынешним расходам стран на базовое образование, которые, по некоторым оценкам, составляли в 2007 году 12 млрд. долл. США. Исходя из того, что сами страны смогут выделить на эти цели приблизительно 8 млрд. долл. США, ЮНЕСКО оценивает ежегодную потребность стран с низким уровнем доходов во внешней финансовой помощи на развитие базового образования (ликвидация неграмотности, дошкольное и начальное образование) примерно в 16 млрд. долл. США<sup>5</sup>. Применив аналогичный подход, Всемирный банк подсчитал, что для успешной борьбы с недоеданием в 36 странах, где эта проблема стоит наиболее остро, потребуется дополнительно 10,3 млрд. долл. США из госу-

<sup>3</sup> Оценка проведена с помощью обновленной Матрицы глобальных обязательств в отношении ЦРТ, приводимой на сайте [www.un.org/esa/policy/mdggap/](http://www.un.org/esa/policy/mdggap/).

<sup>4</sup> Это целевые исследования, осуществленные в Бангладеш, Боливии, Камбодже и Уганде; см. [www.un.org/esa/policy/mdggap/](http://www.un.org/esa/policy/mdggap/).

<sup>5</sup> Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, «Образование для всех — Всемирный доклад по мониторингу ОДВ 2010: Охватить обездоленных» (Париж, ЮНЕСКО, 2010).

дарственных средств и 1,5 млрд. долл. США из частных средств домохозяйств<sup>6</sup>.

Второй подход заключался в оценке расходов на достижение конкретных ЦРТ той или иной группой стран. Например, Всемирный банк оценил дополнительные издержки на достижение «ЦРТ, связанных с оказанием услуг» — в области образования для всех, здравоохранения, борьбы с ВИЧ/СПИДом, развития водоснабжения и канализации — в странах с низким уровнем доходов и с более низким средним уровнем доходов в 35–65 млрд. долл. США в год<sup>7</sup>. Суть третьего подхода заключалась в оценке ресурсов, необходимых в целях достижения всех ЦРТ для определенных слоев населения. Например, группа исследователей рассчитала, что для финансирования мероприятий по обеспечению гендерного равенства в контексте ЦРТ в странах с низким уровнем доходов в ближайшие несколько лет ежегодно потребуется приблизительно 13 млрд. долл. США из внешних источников, а позднее потребуется скорректировать эти цифры в зависимости от того, насколько удастся увеличить внутренние ресурсы, выделяемые на эти мероприятия. По оценкам упомянутых исследователей, расходы на обеспечение гендерного равенства составляют, в среднем по разным странам, от трети до половины расходов на достижение ЦРТ<sup>8</sup>.

Наконец, четвертый подход заключался в оценке расходов на достижение всех ЦРТ в отдельно взятых странах, которые подвергались глубокому изучению, и в последующем суммировании результатов этих оценок и получении совокупных глобальных данных. Именно этот подход применялся в Проекте тысячелетия Организации Объединенных Наций. Согласно этой оценке, нехватка средств для финансирования достижения ЦРТ (рассчитанная как общая сумма средств, необходимых для достижения ЦРТ, за вычетом средств, которыми располагает страна) составляла для всех стран с низким уровнем дохода 73 млрд. долл. США в 2006 году, 89 млрд. долл. США в 2010 году и 135 млрд. долл. США к 2015 году (по курсу доллара 2003 года)<sup>9</sup>.

С учетом разнообразия подходов к оценке затрат на достижение ЦРТ можно говорить о том, что международное сообщество не располагает единой глобальной оценкой потребностей в ресурсах, не говоря уж об оценке того, какая часть этих ресурсов должна быть предоставлена самим сообществом или какая их доля должна быть предоставлена в качестве помощи. Общий подход скорее состоит в том, чтобы страны сами проводили оценку своих потребностей в рамках стратегий развития и борьбы с бедностью, зачастую в процессе диалога с донорским сообществом. Затем те или иные доноры могут либо оказать им помощь в финансировании отдельных программ или проектов, либо предоставить бюджетную поддержку. Междуна-

---

6 Susan Horton and others, *Scaling up Nutrition: What Will it Cost?* (Washington, D.C., World Bank, 2010).

7 World Bank, Development Committee, «Progress report and critical next steps in scaling up: Education for all, health, HIV/AIDS, water and sanitation» (DC2003-0004), 27 March 2003.

8 Caren Grown and others, «The financial requirements of achieving gender equality and women's empowerment», in *Gender Equality Now: Accelerating the Achievement of the Millennium Development Goals* (New York, UNIFEM, 2008).

9 UN Millennium Project, *Investing in development: a practical plan to achieve the Millennium Development Goals* (New York, 2005).

родное сообщество также готово предоставить дополнительную помощь при возникновении чрезвычайных обстоятельств, как это было с финансированием на цели борьбы с кризисом, о котором говорилось выше. Внешнее экономическое и политическое окружение зачастую воспринимается при этом как данность, не претерпевающая изменений в зависимости от изменения политики. В действительности изменения этого окружения могут оказать существенное воздействие — как позитивное, так и негативное.

Можно было бы принять во внимание и возможные изменения международной политики, контролировать которые развивающиеся страны не в состоянии. Например, в случае вышеупомянутых целевых исследований в четырех странах, если бы развитые страны расширили, как и обещали, беспограничный и неквотируемый (БПНК) доступ на рынки для наименее развитых стран (НРС), эта мера оказалась бы выгодной для Бангладеш (особенно в отношении экспорта швейных изделий в Соединенные Штаты) и для Камбоджи, но была бы сопряжена с определенными проблемами для Уганды и Боливии, поскольку за счет этих стран расширился бы доступ на рынок для их конкурентов. Так, согласно оценкам, распространение режима доступа БПНК на все НРС обойдется Боливии в 72 млн. долл. США в год и не поможет Уганде, тогда как доходы Бангладеш и Камбоджи от экспорта возрастут примерно на 375 млн. долл. США и 100 млн. долл. США, соответственно<sup>10</sup>.

Помимо учета вероятных изменений политики на международном уровне, страны могут рассмотреть возможность изменения собственных финансовых стратегий. Так, в рамках крупного исследования путем моделирования были протестированы различные стратегии финансирования программ достижения ЦРТ в 18 странах Латинской Америки и сопоставлены результаты относительно большей ориентации на внешние заимствования, внутренние заимствования или повышение налоговых поступлений<sup>11</sup>. В рамках исследования изучались взаимосвязи, которые не всегда учитываются при проведении официальной оценки потребностей. Например, выяснилось, что упор на финансирование доли страны в программах достижения ЦРТ за счет внутренних заимствований может потеснить частные инвестиции и сократить рост доходов и соответственно способность домохозяйств самостоятельно обеспечить себя некоторыми услугами в рамках ЦРТ. В результате такая стратегия финансирования увеличит потребность в ассигнованиях из средств государственного сектора (и, возможно, увеличит государственный долг до опасного уровня). Иными словами, метод финансирования может повлиять на масштаб нуждающихся в финансировании государственных программ в области ЦРТ. В ходе исследования также выяснилось, что во многих случаях ориентация на внешние заимствования оказывается менее затратным вариантом (поскольку в Латинской Америке стоимость внешних заимствований, как правило, ниже, нежели заимствований на внутреннем рынке, особенно для

---

<sup>10</sup> Overseas Development Institute, «Case studies for the MDG Gap Task Force Report: Overview of Bangladesh, Bolivia, Cambodia and Uganda», available from [www.un.org/esa/policy/mdggap/](http://www.un.org/esa/policy/mdggap/).

<sup>11</sup> Rob Vos, Marco V. Sánchez and Cornelia Kaldewei, «Latin America and the Caribbean's challenge to reach the MDGs: Financing options and trade offs,» in *Public Policies for Human Development: Achieving the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, Marco V. Sánchez and others, eds. (New York, Palgrave, 2010).

стран с низким уровнем доходов, имеющих доступ к льготному финансированию), однако для большинства стран этот метод вряд ли можно рекомендовать, поскольку он может привести к повышению валютного курса и созданию рискованной ситуации с внешней задолженностью. Напротив, во многих случаях предпочтительной может быть стратегия более активной ориентации на внутреннее налогообложение, хотя авторы исследования и признают, что возможности правительств в части повышения налогов ограничены, и предлагают использовать сочетания различных видов финансирования.

Несмотря на вышеуказанное, если состояние мировой экономики не улучшится, возможности отдельных стран по достижению ЦРТ своими силами ограничены. Всемирный банк изучал вопрос о том, насколько страны могут компенсировать неблагоприятную ситуацию, сложившуюся в мировой экономике и в сфере помощи, и пришел к выводу, что компенсировать это в достаточной мере невозможно: корректировки на внутреннем уровне способны восполнить некоторые, но не все потери в сфере достижения ЦРТ, к которым приведут низкие темпы роста глобальной экономики и объемов помощи<sup>12</sup>. Короче говоря, экономический и финансовый кризис и его последствия — это явление глобального порядка, и для сохранения темпов достижения ЦРТ требуется принятие решений на глобальном уровне.

## Вести работу по всем направлениям

К сожалению, есть основания, чтобы с осторожностью относиться к перспективам ускорения роста глобальной экономики, финансирования помощи и открытия рынков для пользующихся спросом товаров и услуг развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Кроме того, в мире по-прежнему отсутствует комплексный международный механизм быстрого и справедливого разрешения кризисов суверенной задолженности, потребность в котором ощущается сегодня особенно остро из-за роста масштабов суверенных заимствований по всему миру после кризиса — заимствований, которые не во всех случаях можно считать приемлемыми.

До 2015 года — срока достижения ЦРТ — остается всего пять лет, и, как отмечалось выше, процесс восстановления после глобального кризиса носит неустойчивый и неопределенный характер. Для того чтобы достижение ЦРТ стало реальностью, необходимо активизировать усилия всех заинтересованных сторон, и не в последнюю очередь развивать международное сотрудничество по направлениям, сформулированным в рамках ЦРТ 8. В области международного сотрудничества в целях развития мы действительно находимся на перепутье.

---

<sup>12</sup> Всемирный банк, используя ту же методологию, что и авторы исследования стран Латинской Америки, о котором упоминалось в тексте, изучил альтернативные сценарии для стран-прототипов (одна — страна с низким уровнем доходов, но богатая природными ресурсами, а другая — с низким уровнем доходов и не имеющая богатых природных ресурсов) при разных вариантах развития мировой экономики, объемов поступающей помощи и мер внутренней политики) (см. World Bank and International Monetary Fund, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D.C., World Bank), pp. 107-110).



# Официальная помощь в целях развития

В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций содержится призыв ко всем промышленно развитым странам оказывать более щедрую помощь в целях развития, особенно тем странам, которые действительно пытаются использовать имеющиеся у них ресурсы для сокращения масштабов нищеты<sup>1</sup>. Эта стратегия, сочетающая два направления — увеличение объемов помощи и более эффективное ее использование для ликвидации нищеты и достижения других Целей развития тысячелетия (ЦРТ), — является с начала тысячелетия важной особенностью международной политики в сфере предоставления официальной помощи в целях развития (ОПР).

## Ход выполнения политических обязательств

Два года спустя после Саммита тысячелетия на Международной конференции по финансированию развития, состоявшейся в Монтеррее, Мексика, 18–22 марта 2002 года, мировое сообщество признало, что для достижения ЦРТ потребуется в числе прочего «значительное увеличение ОПР», и призвало развитые страны, которые еще этого не сделали, «предпринять конкретные усилия» для достижения установленных Организацией Объединенных Наций целевых показателей в области предоставления помощи<sup>2</sup>, то есть чистых выплат ОПР в объеме 0,7 процента от валового национального дохода (ВНД) страны-донора и в объеме 0,15–0,20 процента ВНД на нужды наименее развитых стран (НРС). «Монтеррейский консенсус» также положил начало глобальному процессу, направленному на то, чтобы «сделать ОПР более эффективной»<sup>3</sup>. Самое важное, возможно, заключается в том, что благодаря политической воле к оказанию помощи была прервана и обращена вспять наметившаяся тенденция к ее сокращению.

В последующие восемь лет доноры брали на себя все более конкретные обязательства по увеличению объемов и повышению эффективности предоставляемой ими ОПР. Наиболее конкретные задачи в отношении объемов ОПР были поставлены крупнейшими промышленно развитыми странами, входящими в Группу восьми (Группа 8), на встрече на высшем уровне в Глениглзе в 2005 году. На основе собственных конкретных обязательств и обязательств других доноров, Группа восьми объявила, что общий объем

Показатели в сфере ОПР в последние годы конкретизировались, а повышение эффективности помощи стало приоритетной задачей

<sup>1</sup> См. резолюцию Генеральной Ассамблеи 55/2 от 8 сентября 2000 года, пункт 15.

<sup>2</sup> Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года (A/CONF.198/11, глава 1, резолюция 1, приложение), пункты 41–42.

<sup>3</sup> Там же, пункт 43.

помощи развивающимся странам возрастет «примерно на 50 млрд. долл. США в год к 2010 году по сравнению с 2004 годом»; кроме того, в рамках того же пакета планировалось увеличить помощь странам Африки на «25 млрд. долл. США к 2010 году, в результате чего в сравнении с 2004 годом объем помощи странам Африки более чем удвоится»<sup>4</sup>. Это обязательство стало единственным в своем роде как по своей конкретности, так и по намерению регулярно проводить мониторинг в качестве метода обеспечения их выполнения. Кроме того, за несколько месяцев до встречи на высшем уровне правительства стран-доноров провели большую конференцию по проблемам эффективности внешней помощи, в ходе которой руководители учреждений по оказанию помощи и министры ряда стран — получателей помощи приняли Парижскую декларацию по повышению эффективности внешней помощи. Парижская декларация, как и документы Встречи на высшем уровне в Глениглзе, определила ряд конкретных и подлежащих мониторингу задач, которые надлежало решить к 2010 году<sup>5</sup>.

Последующие международные конференции поддержали и развили эти базовые договоренности. В 2008 году доноры ОПР встретились в Аккре с рядом получателей помощи и приняли Аккрскую программу действий, призванную «ускорить и обеспечить более активное осуществление Парижской декларации»<sup>6</sup>. Кроме того, Организация Объединенных Наций под эгидой Экономического и Социального Совета создала Форум по вопросам сотрудничества в области развития в качестве глобального органа по изучению стратегий сотрудничества, политики и финансирования в целях развития; повышения согласованности и эффективности мер в области развития, принимаемых различными партнерами, работающими в этой сфере; а также укрепления нормативных и операционных взаимосвязей в деятельности Организации Объединенных Наций. Первое заседание Форума прошло в 2008 году, в его работе приняли участие не только государства-члены, но и организации системы Организации Объединенных Наций, международные финансовые и торговые учреждения, региональные организации, представители гражданского общества и частного сектора.

Недавно в ответ на разразившийся в конце 2008 года глобальный финансовый кризис лидеры возобновившей активную деятельность Группы двадцати (Группа 20) на своей встрече в апреле 2009 года согласовали комплекс экстренных мер по борьбе с кризисом. К их числу относятся предоставление «50 млрд. долл. США на нужды социальной защиты, стимулирования торговли и поддержания развития в странах с низким уровнем доходов», а также 6 млрд. долл. США «для предоставления беднейшим странам в течение последующих 2–3 лет дополнительных кредитов на льготных и гибких условиях». Эти средства должны быть получены,

Лидеры Группы двадцати  
приняли экстренные  
меры для борьбы с  
глобальным кризисом

<sup>4</sup> См. Коммюнике по итогам Встречи на высшем уровне в Глениглзе, принятое Группой восьми 8 июля 2005 года, раздел «Африка», пункты 26–27 и приложение II (русский текст размещен по адресу: <http://g8russia.ru/g8/history/gleneagles2005/3/>).

<sup>5</sup> Был принят также комплекс показателей для оценки прогресса в решении поставленных задач (см. Organization for Economic Cooperation and Development, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action* (Paris, OECD, 2005/2008), pp. 9–11), размещен по адресу: [www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf).

<sup>6</sup> Ibid., p. 14.

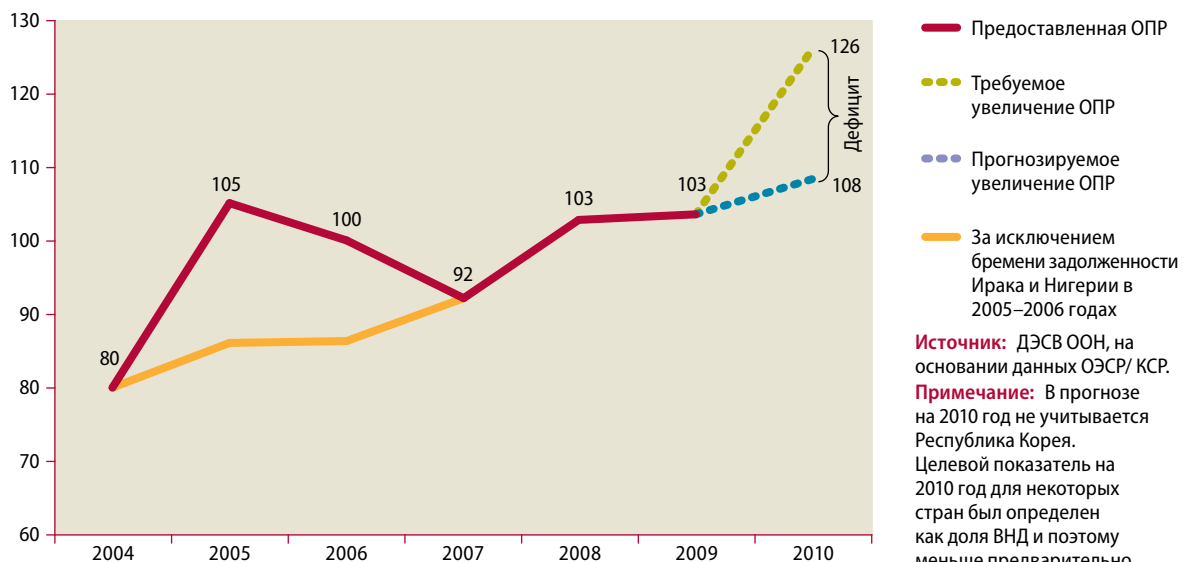
главным образом, от продажи золотого запаса Международного валютного фонда (МВФ) и дополнительных доходов от деятельности МВФ<sup>7</sup>.

## Отставание в сфере оказания ОПР

Комитет содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) осуществляет мониторинг оказания помощи его странами-членами. Судя по подготовленным секретариатом КСР предварительным оценкам за 2009 год и проведенному им обзору бюджетов помощи на 2010 год, страны — члены КСР в целом вряд ли смогут оказать помощь в предусмотренных на 2010 год объемах, о которых говорилось выше (см. рисунок 1). Так, по прогнозам ОЭСР, общий объем ОПР в 2010 году окажется на 18 млрд. долл. США (в ценах и валютных курсах 2004 года) ниже пересмотренного показателя, установленного в Глениглзе (рисунок 1). При пересчете на цены 2009 года дефицит составит 20 млрд. долл. США (см. таблицу 1). На период после 2010 года никаких промежуточных показателей не устанавливалось, так что единственным применимым ориентиром остается целевой показатель, установленный Организацией Объединенных Наций, отставание от которого составило в 2009 году 153 млрд. долл. США.

Рисунок 1

**Официальная помощь в целях развития с 2004 года в отношении к обязательствам на 2010 год (млрд. долл. США по курсу 2004 года)**



В 2010 году, доноры, по всей вероятности, не достигнут целевых показателей, установленных в Глениглзе

**Источник:** ДЭСВ ООН, на основании данных ОЭСР/КСР.

**Примечание:** В прогнозе на 2010 год не учитывается Республика Корея. Целевой показатель на 2010 год для некоторых стран был определен как доля ВВП и поэтому меньше предварительно рассчитанной в 2005 году (130 млрд. долл. США) в связи с глобальным спадом.

<sup>7</sup> Пункт 25 Плана действий по выходу из глобального финансового кризиса, принятого 2 апреля 2009 года на Лондонском саммите Группы двадцати (G-20); дополнительные подробности см. в Заявлении о направлении ресурсов через международные финансовые учреждения, принятом Группой двадцати 2 апреля 2009 года.

Таблица 1

**Официальная помощь в целях развития в 2009 и 2010 годах в отношении к обязательствам и целевым показателям**

|                                        |                                                         | Млрд. долл.<br>США 2004<br>года | Млрд. долл.<br>США 2009<br>года | Доля от ВНД<br>(в процентах) |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| <b>Общий объем ОПР</b>                 | Обязательство на 2010 год                               | 125,8                           | 145,7                           | —                            |
|                                        | Выполнение в 2009 году                                  | 103,3                           | 119,6                           | —                            |
|                                        | Отставание в 2009 году                                  | 22,5                            | 26,1                            | —                            |
|                                        | Прогнозируемый дефицит в 2010 году <sup>a</sup>         | 17,7                            | 19,7                            | —                            |
|                                        | Общий целевой показатель Организации Объединенных Наций | —                               | 272,2                           | 0,7                          |
|                                        | Выполнение в 2009 году                                  | —                               | 119,6                           | 0,31                         |
|                                        | Отставание в 2009 году                                  | —                               | 152,7                           | 0,39                         |
| <b>ОПР для Африки</b>                  | Обязательство на 2010 год                               | 53,1                            | 61,5                            | —                            |
|                                        | Выполнение в 2009 году <sup>b</sup>                     | 37,9                            | 43,9                            | —                            |
|                                        | Отставание в 2009 году <sup>b</sup>                     | 15,2                            | 17,6                            | —                            |
|                                        | Прогнозируемый дефицит в 2010 году <sup>b</sup>         | 14,1                            | 16,3                            | —                            |
| <b>ОПР для наименее развитых стран</b> | Целевой показатель                                      | —                               | 58,9–78,5                       | 0,15–0,20                    |
|                                        | Выполнение в 2008 году                                  | —                               | 36,0                            | 0,09                         |
|                                        | Отставание в 2008 году                                  | —                               | 22,9–42,5                       | 0,06–0,11                    |

**Источник:** ДЭСВ ООН на основании данных ОЭСР/КСР.

**a** На основании проведенного ОЭСР анализа бюджетных планов доноров на 2010 год, за исключением Республики Кореи.

**b** На основании проведенных ОЭСР оценок ОПР для Африки.

**Общий объем ОПР, предоставленной донорами КСР в 2009 и 2010 годах**

Судя по предварительным данным, общий объем помощи, предоставленной донорами КСР, составил в 2009 году почти 120 млрд. долл. США, или 0,31 процента от ВНД стран-доноров<sup>8</sup>. Лишь пять европейских стран — Дания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция — выполнили (и даже превзошли) установленный Организацией Объединенных Наций целевой показатель в 0,7 процента (см. рисунок 2). Пятью крупнейшими донорами по объему помощи были Соединенные Штаты Америки, Франция, Германия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Япония; вместе с тем, учитывая размер экономики этих стран, соотношение ОПР/ВНД в них было значительно ниже целевого показателя.

Хотя объем помощи, предоставленной членами КСР, в 2009 году по сравнению с 2008 годом увеличился — правда, всего менее чем на 1 процент в ценах и валютных курсах 2008 года, — общий итог скрывает весьма несходные показатели отдельных стран. Что касается семи стран — членов КСР, участвовавших во встрече в Глениглзе в 2005 году, то Франция увеличила объем своей помощи на 17 процентов, Соединенное Королевство — на

Объем ОПР в 2009 году несколько повысился, однако эффективность деятельности доноров была разной

<sup>8</sup> См. OECD, «Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets», 14 April 2010, размещено по адресу: [www.oecd.org/document/11/0,3343,en\\_2649\\_34487\\_44981579\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34487_44981579_1_1_1_1,00.html).

Рисунок 2А

**Предварительные данные членов Комитета содействия развитию об официальной помощи в целях развития в 2009 году** (млрд. долл. США)

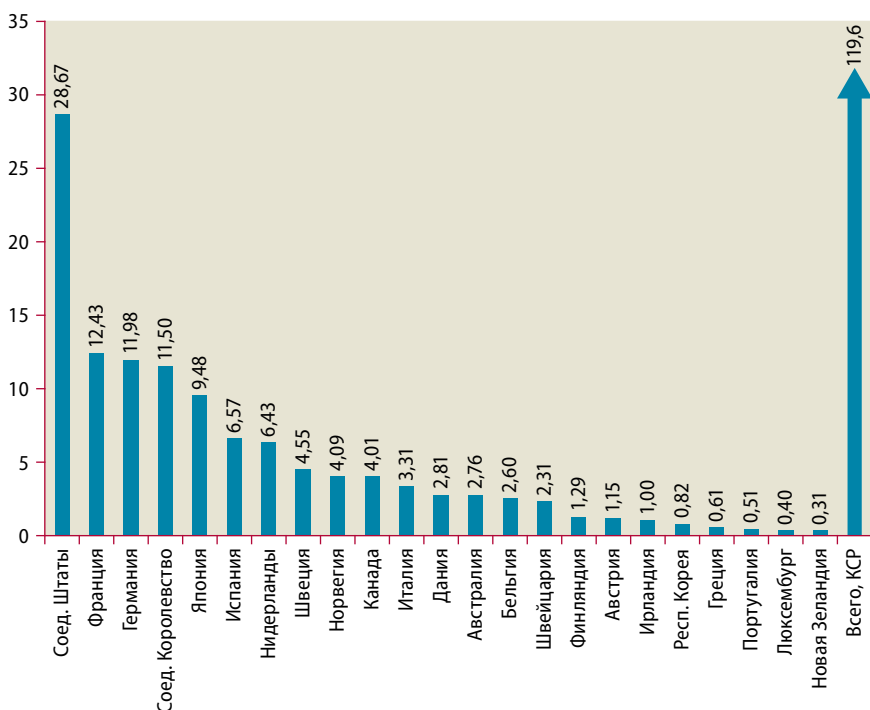
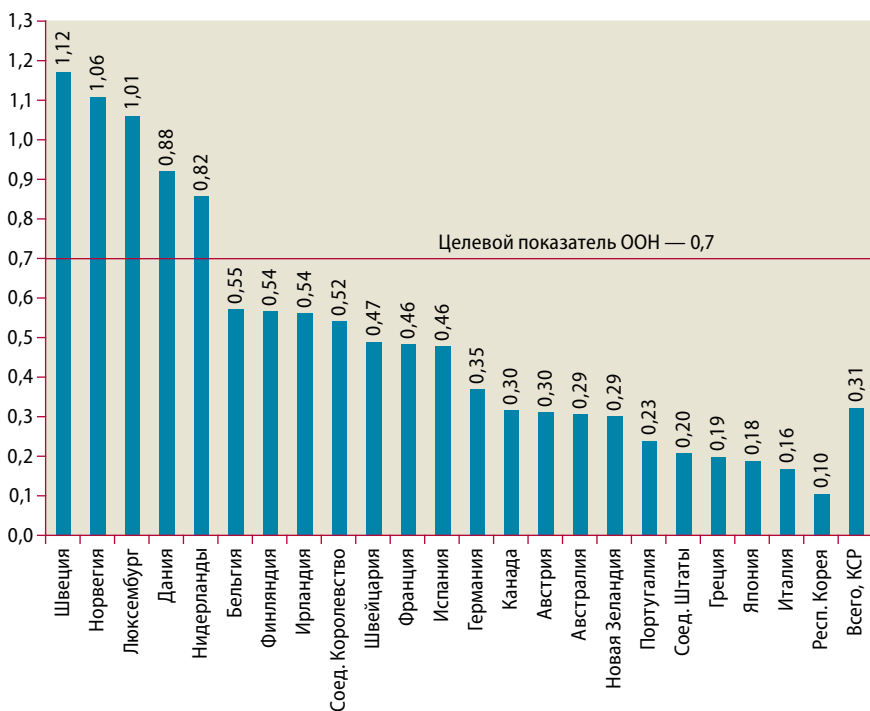


Рисунок 2В

**Предварительные данные членов Комитета содействия развитию об официальной помощи в целях развития в 2009 году**  
(как доля валового национального дохода)



Источник: Данные ОЭСР/КСР.

15 процентов, а Соединенные Штаты — более чем на 5 процентов. В то же время объем помощи со стороны Канады сократился почти на 10 процентов, со стороны Германии — на 12 процентов, со стороны Италии — на 31 процент, а со стороны Японии — на 11 процентов (все — в ценах и валютных курсах 2008 года).

## Экстренные меры борьбы с глобальным кризисом

Международные  
финансовые учреждения  
существенно увеличили  
объемы кредитования  
и помощи

Глобальный финансовый и экономический кризис повысил потребность многих развивающихся стран в гарантированном и быстром получении значительных объемов дополнительной финансовой помощи. Международное сообщество ответило на это существенным увеличением финансирования и реформированием многосторонних финансовых фондов. В частности, что касается МВФ, то в январе 2010 года странам, имеющим право на получение помощи на льготных условиях, был расширен доступ к упрощенному комплексу финансовых механизмов (см. рисунок 3). Но еще до оптимизации финансовых механизмов средства, зарезервированные МВФ на цели льготного кредитования стран с низким уровнем доходов и составлявшие в 2007 году 0,2 млрд. долл. США, превысили в 2008 году 1 млрд. долл. США, а в 2009 году — 4 млрд. долл. США<sup>9</sup>. К 30 апреля 2010 года 30 стран с низким уровнем доходов участвовали в программах льготного кредитования МВФ на общую сумму почти 5 млрд. долл. США<sup>10</sup>.

Многосторонние банки развития также резко увеличили объемы своего кредитования в период кризиса. Основная часть их кредитов не носит льготного характера, однако, как и МВФ, они существенно увеличили и льготное кредитование. В частности, Международная ассоциация развития, входящая в Группу организаций Всемирного банка, зарезервировала в 2009 году кредитные средства в объеме 14 млрд. долл. США, что на 20 процентов больше, чем в 2008 году<sup>11</sup>. В целом увеличение объема таких кредитов и предоставление, по мере возможности, большей части кредитных средств в начале срока погашения с целью ускорения их перевода странам-заемщикам стали серьезным испытанием для этих учреждений. Всемирный банк и МВФ оценивают ситуацию следующим образом: «Если не увеличить ресурсы, то эти важные шаги по предоставлению крайне необходимых в условиях кризиса средств повлекут за собой существенное сокращение льготного финансирования в течение нескольких следующих лет»<sup>12</sup>.

## Поступления ОПР

Необходимо, чтобы  
облегчение бремени  
задолженности  
дополняло ОПР

В своих отчетах о предоставлении помощи доноры, согласно договоренности, указывают средства, не израсходованные или не переведенные странам — получателям помощи. Рисунок 4, на котором отражены основные

<sup>9</sup> Информация предоставлена сотрудниками Международного валютного фонда.

<sup>10</sup> Данные МВФ размещены по адресу: [www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2010-04-30](http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2010-04-30).

<sup>11</sup> Дополнительные данные по учреждениям см. World Bank and IMF, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D.C., World Bank, 2010), pp. 139–142.

<sup>12</sup> Ibid., p. 142.

Рисунок 3

### Упрощение механизмов Международного валютного фонда для стран с низким уровнем дохода, 2010 год



**Источник:** Информационные справки МВФ о помощи, предоставляемой Фондом странам с низким уровнем дохода (размещены по адресу: [www.imf.org/external/np/exr/facts/eng/list.aspx](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/eng/list.aspx)), и «IMF's new lending framework» — презентация, подготовленная Эллиотом Харрисом (Elliot Harris) для Специальной рабочей группы открытого состава Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по вопросам, изложенным в Итоговом документе Конференции по вопросу о мировом финансовом кризисе и его последствиях для развития, состоявшейся в Нью-Йорке 30 апреля 2010 года.

**Примечание:** Процентная ставка по кредитам, предоставляемым в рамках новых механизмов, составляет 0,25 процента годовых (на данный момент проценты за 2011 год не взимаются).

**a** В рамках РМК предоставляются кредиты на 3–5 лет с условием осуществления программы структурных реформ; срок погашения составляет 10 лет, предоставляется отсрочка на 5,5 лет.

**b** В рамках МКС предоставляются кредиты на 1–2 года (срок доступа к этому механизму у ограничивается 2,5 годами из 5 лет подряд) с условием осуществления программы структурных реформ; срок погашения составляет 8 лет, предоставляется отсрочка на 4 года.

**c** В рамках МУК предоставляются экспресс-кредиты (наличие программы реформ не требуется; срок погашения составляет 10 лет, предоставляется отсрочка на 5,5 лет).

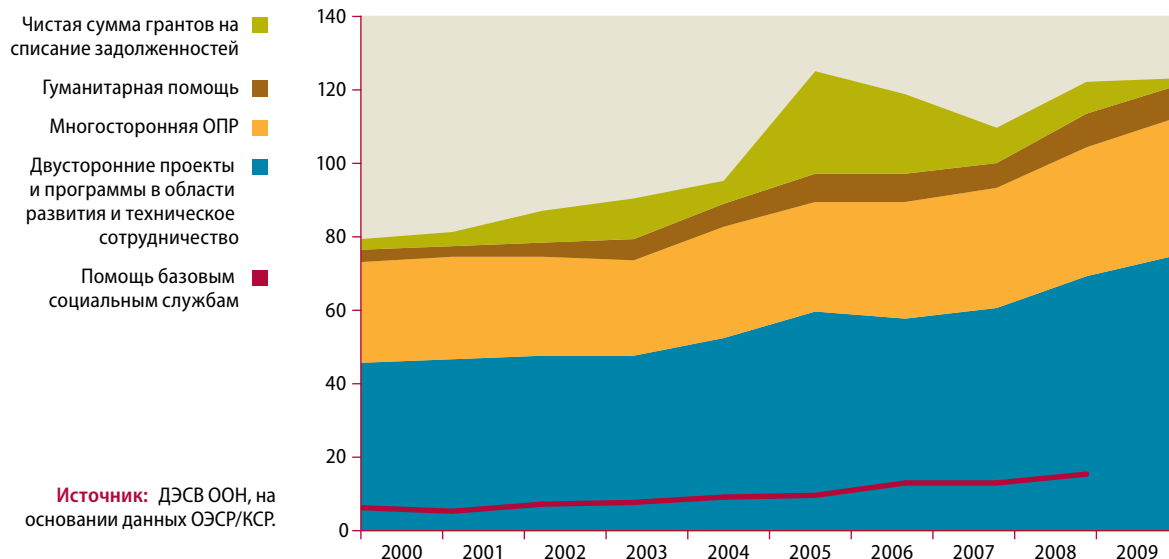
**d** МСП является не финансовым инструментом, а соглашением с МВФ о пристальном мониторинге и поддержке национальных программ структурного реформирования экономики (для стран, желающих сообщить донорам и кредиторам о своих намерениях в области структурного реформирования экономики).

категории расходования помощи, поступающей в рамках КСР, раскрывает одну из главных причин этого расхождения. Зона, обозначенная на рисунке зеленым цветом, отражает данные об облегчении бремени задолженности, предоставленные правительствами стран — членов КСР. Вопрос об учете мер по облегчению бремени задолженности как составной части ОПР долгое время оставался спорным. С точки зрения доноров, существуют доводы в пользу такого учета, особенно если требование об уплате, предъявленное государственным экспортно-кредитным учреждением страны-донора, удовлетворяется за счет бюджета помощи данной страны<sup>13</sup>. Если кредитор

<sup>13</sup> Данные по ОПР для показателя ЦРТ 8 и в прочих случаях приводятся в виде «чистой ОПР», которая включает гранты наличными, сметную стоимость технической помощи и другую помощь в натуральной форме, а также предоставление льготных займов за вычетом выплат по погашению таких займов. Соответственно, фактические выплаты в счет погашения займов учитываются в этих

Рисунок 4

**Основные компоненты официальной помощи в целях развития со стороны членов Комитета содействия развитию, 2000–2009 годы**  
(в млрд. долл. США 2008 года)



является держателем долговых обязательств, эти необслуживаемые обязательства будут оценены на рынке лишь в малую часть их номинальной стоимости, так что учреждение, вероятнее всего, уже признало убытки или большую их часть даже до списания долга. Рассматривая ту же ситуацию с позиций должника, мы видим, что если кредит, который он не в силах обслуживать, списывается, то дополнительных средств он уже не получит. В данном случае отсутствует чистый вклад в развитие, который в иных случаях рассматривается как определяющая характеристика для того, чтобы КСР рассматривал финансовый поток как ОПР. Скорее речь идет о том, что кредитор официально признает невозможность взыскания долга.

В рамках государственных программ помощи предоставляется до половины всей помощи

Частично вследствие существования дополнительных категорий ОПР, не получаемых странами, которым оказывается помощь, КСР разработал концепцию донорской помощи, получившей название «государственные программы помощи» (СПП). Донор выделяет средства в рамках СПП по согласованию с властями страны — получателя помощи. Таким образом, из СПП исключаются средства, не представляющие собой прямых трансфертов, например предназначенные для облегчения бремени задолженности, финансирования исследований по проблемам развития в стране-доноре или покрытия административных расходов, а также для экстренной помощи, например гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, и для других целей, которые невозможно учесть в подобных программах [например, для финансирования основной деятельности неправительственных организаций (НПО)]. В 2008 году СПП, предоставленная странами — членами КСР, составила почти 60 млрд. долл. США, или почти 50 процентов общей

ОПР в рамках КСР, которая равнялась 122 млрд. долл. США<sup>14</sup>. Учитывая предоставленные странами — членами КСР данные о нынешней и предполагаемой помощи в рамках СПП, а также данные отдельных многосторонних учреждений и дополнительные оценки, сделанные секретариатом КСР, ожидается, что совокупная ОПР возрастет с 81 млрд. долл. США в 2008 году до 82 млрд. долл. США в 2009 году и до 86 млрд. долл. США в 2010 году (в ценах и валютных курсах 2008 года)<sup>15</sup>.

## Условия предоставления ОПР

Для того чтобы расходы донора были отнесены к категории ОПР, они должны представлять собой либо безвозмездный грант, либо заем, предоставляемый на очень льготных условиях, «элемент гранта» в котором составляет не менее 25 процентов<sup>16</sup>. Доноры значительно смягчили финансовые условия предоставления ОПР, особенно помощи НРС, в общем объеме которой в 2007–2008 годах элемент гранта составлял 99 процентов. Элемент гранта для всех получателей помощи составил 96 процентов (84 процента двусторонней ОПР составляли чистые гранты и часть многосторонних взносов, также носивших форму грантов, а остальное — это льготные займы)<sup>17</sup>. Даже при высоком элементе гранта ОПР, предоставляемая в форме займов, увеличивает объем внешнего долга стран — получателей помощи. Как отмечалось в разделе о приемлемом уровне задолженности, значительная часть стран с низким уровнем доходов сталкивается с серьезным риском долгового кризиса, и увеличение доли ОПР, предоставляемой в виде грантов, могло бы в этой ситуации помочь избежать притока помощи в форме, увеличивающей бремя задолженности таких стран.

Еще один важный аспект условий, на которых предоставляется ОПР, — это степень «обусловленности» помощи, то есть ограничение возможности использования ОПР для приобретения товаров или услуг только в стране-доноре. В 2008 году — последнем, за который имеются полные данные, — доноры КСР сообщили, что 87 процентов своей ОПР они предоставили без дополнительных условий. Вместе с тем разброс этого показателя для отдельных стран был весьма значительным: если Ирландия, Люксембург, Норвегия и Соединенное Королевство все 100 процентов своей помощи предоставили без дополнительных условий, то весьма значитель-

Доноры значительно смягчили финансовые условия предоставления помощи...

<sup>14</sup> На основании публикаций ОЭСР, *2009 DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans, 2009-2011* (Paris, OECD, 2009, p. 11), и OECD, «Development aid rose in 2009...», *op. cit.*

<sup>15</sup> Информация предоставлена секретариатом КСР.

<sup>16</sup> Льготный заем можно рассматривать как финансовый эквивалент гранту и предоставляемому на коммерческих условиях займу, которые в совокупности предоставляют такой же объем средств, что и льготный заем. Чем более льготной является процентная ставка, тем большую долю в эквивалентном по финансовому содержанию пакете составляет «элемент гранта» и меньшую — доля коммерческого займа.

<sup>17</sup> OECD, *Development Cooperation Report 2010* (Paris, OECD, 2010), statistical annex, table 20 (в данные не включена Республика Корея).

...однако в отношении  
необусловленной  
помощи возможно  
совершенствование

ная доля помощи, предоставленной Грецией, Португалией и Республикой Корея, была обставлена определенными условиями<sup>18</sup>.

Несмотря на достигнутые успехи, работу по увеличению доли необусловленной помощи можно продолжить. В обобщенных ОЭСР данных по донорам КСР не учитываются затраты на техническое сотрудничество и административные расходы. На деле доноры КСР официально приняли на себя обязательство полностью отказаться от обусловленной помощи только в отношении НРС и бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ), которые не отнесены к категории НРС. Более того, даже после официального отказа от предоставления обусловленной помощи проблемы, как представляется, остаются. По мнению Всемирного банка и МВФ, и после отказа от выдвижения условий процессы предварительного отбора и закупок могут отвечать интересам компаний, базирующихся в странах-донорах, и именно поэтому, возможно, тендеры на значительную часть подрядов по-прежнему выигрывают фирмы из стран-доноров<sup>19</sup>. Действительно, в соответствии с пунктом 18b Аккрской программы действий 2008 года, доноры КСР обязались к 2010 году «разработать индивидуальные планы для максимально полного устранения обусловленности помощи»<sup>20</sup>.

## Разрыв в области охвата ОПР

### Приоритетные страны

Существенного прогресса  
в оказании помощи НРС  
не отмечается

Выполнение целевых показателей предоставления помощи НРС вызывает озабоченность. По последним данным, общий объем ОПР в рамках КСР составил в 2008 году 0,09 процента от ВВП стран-доноров, что гораздо ниже установленного целевого показателя 0,15 процента (см. таблицу 1)<sup>21</sup>. Как видно из рисунка 5, целевого показателя достигли лишь девять доноров КСР, т. е. на четыре больше, чем в 2000 году. В целом на их долю в 2008 году пришлось 34 процента общей помощи, которую члены КСР предоставили НРС.

Объемы помощи  
Африке значительно  
увеличились, но  
пока не достигают  
целевого показателя,  
установленного в  
Глениглзе

Международное сообщество неоднократно призывало рассматривать Африку как приоритетного получателя помощи. По оценкам ОЭСР, ОПР для Африки составила в 2009 году почти 44 млрд. долл. США. Объемы помощи Африке существенно увеличились, однако этого пока недостаточно для достижения установленного в Глениглзе целевого показателя. Для того чтобы соответствовать этому показателю, ОПР для Африки должна была превысить в 2009 году 61 млрд. долл. США (см. таблицу 1). Согласно установленному в Глениглзе целевому показателю, в качестве дополнительной помощи Африке должно было быть предоставлено 25 млрд. долл. США в ценах и обменных курсах 2004 года, однако сегодня, по данным секретариата КСР, ожидается получение только 11 млрд. долл. США. Дефицит в 14 млрд. долл. США обусловлен главным образом сокращением реальных объемов помощи в сравнении с амбициозными целями, поставленными

<sup>18</sup> По сведениям из Португалии, 59 процентов предоставленной ею помощи было обусловлено лишь частично (ibid., table 23).

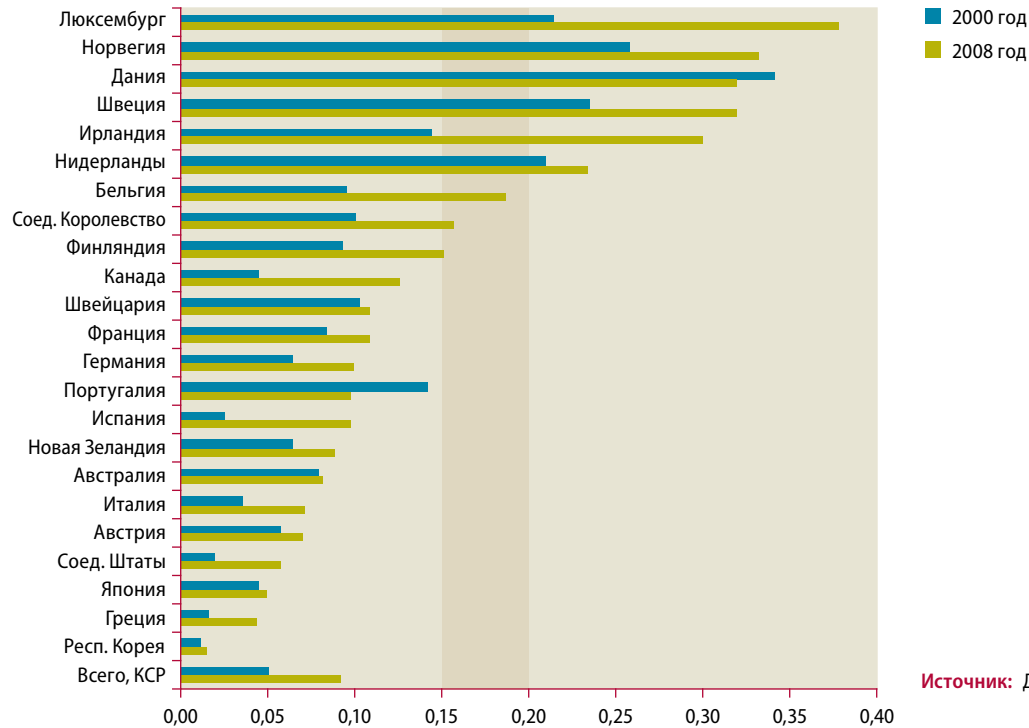
<sup>19</sup> См. World Bank and IMF, *Global Monitoring Report 2010*, op. cit., p. 136.

<sup>20</sup> См. также OECD, *Development Cooperation Report 2010*, op. cit., box 1.1.

<sup>21</sup> Данные включают двусторонние чистые выплаты и расчетную долю стран-доноров в многосторонней помощи.

Рисунок 5

**Официальная помощь в целях развития членов Комитета содействия развитию наименее развитым странам, 2000 и 2008 годы**  
(доля валового национального дохода)



Источник: Данные ОЭСР/ КСР.

рядом европейских стран-доноров, которые обычно значительную долю своей помощи направляют в Африку. К сожалению, существенное увеличение помощи Африке, предоставляемой некоторыми другими донорами КСР, не компенсирует этого дефицита. Например, Соединенные Штаты обещали вдвое увеличить свою помощь странам Африки к югу от Сахары в период с 2004 по 2010 год и выполнили свое обещание в 2009 году<sup>22</sup>.

Две другие группы стран, которым уделяется особое внимание в контексте ЦРТ 8, — это малые островные развивающиеся государства (СИДС) и развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю (РСНВМ). В группу СИДС входят 38 государств — членов Организации Объединенных Наций и 14 стран, не входящих в Организацию Объединенных Наций, но являющихся ассоциированными членами ее региональных комиссий. Малые размеры и островное расположение делают эти страны более чем уязвимыми. В группу РСНВМ входит 31 страна — от малых, таких как Лесото и Свазиленд, до обладающих относительно большими территориями, таких как Казахстан и Боливия. У этих стран нет выхода к морю, и они вынуждены нести большие транзитные и транспортные расходы, чтобы иметь возможность участвовать в международной торговле.

Судя по данным ОЭСР, в 2008 году — последнем, за который имеются полные данные, — СИДС получили ОПР почти на 4 млрд. долл. США. В

<sup>22</sup> OECD, «Development aid rose in 2009...», op. cit.

течение нынешнего десятилетия объем этой помощи рос сравнительно медленно (в среднем на 3,2 процента в год в ценах и валютных курсах 2008 года). РСНВМ, напротив, получили в 2008 году ОПР почти на 23 млрд. долл. США, то есть с 2000 года она ежегодно увеличивалась на 9 процентов. Основная причина быстрого роста объемов помощи этой группе стран заключается в том, что два ее члена — это Афганистан и Эфиопия, занимающие, соответственно, второе и третье места в мире по объемам получаемой помощи. И в том и в другом случае отсутствие выхода к морю не является для доноров основным побудительным мотивом к предоставлению помощи.

## Основные получатели ОПР

Большая часть помощи по-прежнему приходится на долю Ирака и Афганистана...

Тот факт, что согласованные на международном уровне приоритеты в распределении средств ОПР находят весьма слабое отражение в нынешнем направлении этих средств, легко понять. Доноры предоставляют помощь по разным причинам и в разных обстоятельствах. Как показано в таблице 2, 10 млрд. долл. США, выделенные в 2008 году Ираку, — это намного больше, чем помощь, которую получили другие страны<sup>23</sup>. Это более чем в два раза больше помощи, предоставленной в том же году Афганистану, а он, в свою очередь, получил почти на 50 процентов больше, чем Эфиопия, занимающая следующее место в перечне крупнейших получателей помощи. Следующее после Эфиопии место в этом перечне занимает оккупированная палестинская территория, где население составляет 5 процентов от численности жителей Эфиопии, а доход на душу населения почти в пять раз больше<sup>24</sup>.

В таблице 2 подчеркнута значимость оказания помощи важным в стратегическом отношении развивающимся районам. Безопасность целых регионов отчасти зависит от успешного сотрудничества в целях преодоления политической слабости некоторых стран. Кроме того, это свидетельствует о том, каким образом международное сообщество может при правильной мотивации привлечь для оказания помощи значительные ресурсы. Политическая задача в контексте ЦРТ заключается в том, чтобы привлечь политическое внимание к развивающимся странам и территориям, которые не являются приоритетными в перечне стратегических интересов для иностранных политиков, но нуждами которых нельзя пренебрегать.

...однако приоритеты доноров со временем могут меняться

Кроме того, в таблице 2 показано, что если степень концентрации помощи за период с 2000 по 2008 год несколько возросла, то перечень стран, получающих наибольший объем помощи, изменяется. В 2008 году на долю 20 крупнейших получателей помощи пришлось больше половины помощи, распределенной в этом году между странами, а в 2000 году те же страны получили менее 38 процентов от общего объема помощи. Приоритеты доноров меняются по ряду причин, но обычно это ведет к появлению у доноров «любимчиков», которые выбираются по стратегическим соображениям или потому, что эти страны используют помощь сравнительно

<sup>23</sup> Данные о помощи Ираку отражают стандартную практику учета пакетов чрезвычайной помощи на облегчение бремени задолженности, предоставляемых через Парижский клуб.

<sup>24</sup> Данные Краткого справочника мировой статистики за 2009 год (World Statistics Pocketbook 2009) Статистического отдела Организации Объединенных Наций, см.: <http://unstats.un.org/unsd/pocketbook/default.htm>.

Таблица 2

**20 крупнейших получателей официальной помощи в целях развития в 2008 году** (млн. долл. США 2008 года)

|                                                                                | Получено ОПР<br>в 2000 году | Получено ОПР<br>в 2008 году |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Ирак                                                                           | 174                         | 9 880                       |
| Афганистан                                                                     | 232                         | 4 865                       |
| Эфиопия                                                                        | 1 065                       | 3 327                       |
| Оккупированная палестинская территория                                         | 986                         | 2 593                       |
| Вьетнам                                                                        | 2 104                       | 2 552                       |
| Судан                                                                          | 359                         | 2 384                       |
| Объединенная Республика Танзания                                               | 1 601                       | 2 331                       |
| Индия                                                                          | 1 867                       | 2 108                       |
| Бангладеш                                                                      | 1 716                       | 2 061                       |
| Турция                                                                         | 502                         | 2 024                       |
| Мозамбик                                                                       | 1 488                       | 1 994                       |
| Уганда                                                                         | 1 362                       | 1 657                       |
| Демократическая Республика Конго                                               | 299                         | 1 648                       |
| Пакистан                                                                       | 907                         | 1 539                       |
| Китай                                                                          | 2 256                       | 1 489                       |
| Кения                                                                          | 745                         | 1 360                       |
| Египет                                                                         | 1 927                       | 1 348                       |
| Гана                                                                           | 864                         | 1 293                       |
| Нигерия                                                                        | 252                         | 1 290                       |
| Либерия                                                                        | 102                         | 1 250                       |
| <b>Итого, 2008 год, 10 крупнейших получателей</b>                              | <b>10 607</b>               | <b>34 124</b>               |
| <b>Итого, 2008 год, 20 крупнейших получателей</b>                              | <b>20 808</b>               | <b>48 994</b>               |
| <b>Справочно</b>                                                               |                             |                             |
| Доля в общем объеме ОПР (в процентах от распределяемой между странами помощи): |                             |                             |
| Доля 10 крупнейших получателей в 2008 году                                     | 19,1                        | 37,6                        |
| Доля 20 крупнейших получателей в 2008 году                                     | 37,5                        | 53,9                        |
| Ежегодная доля 10 крупнейших получателей                                       | 34,5                        | 37,6                        |
| Ежегодная доля 20 крупнейших получателей                                       | 51,9                        | 53,9                        |

**Источник:** ДЭСВ ООН, на основании данных КСР ОЭСР.

продуктивно, и «стран, забытых донорами». Независимо от того, с чем это связано — со сложностью процесса предоставления помощи или отсутствием у доноров целенаправленной политики, — всю тяжесть последствий испытывают на себе бедные слои населения в странах, относящихся к последней группе.

## Предоставление помощи с учетом потребностей страны

### Успехи в повышении эффективности помощи

Удалось добиться прогресса в повышении эффективности помощи по некоторым направлениям...

Последний наиболее полный обзор хода выполнения Парижских принципов — заинтересованного участия стран, корректировки, гармонизации, управления, ориентированного на результат, и взаимной отчетности — был подготовлен для состоявшегося в 2008 году в Аккре совещания по вопросам эффективности помощи<sup>25</sup>. В обзоре указывается, что из 12 содержащихся в Парижской декларации количественных целевых показателей один — согласование и координация 50 процентов проектов технического содействия со страновыми программами — был достигнут в 2007 году. Донорам удалось также добиться значительных успехов на пути отказа от практики обусловленной помощи (см. выше). Кроме того, в период с 2005 по 2008 год развивающиеся страны достигли существенного прогресса в совершенствовании своих систем управления государственными финансами (36 процентов стран улучшили свои показатели управления государственными финансами, при том что целевой показатель здесь составляет не менее 50 процентов). Однако в достижении прочих целевых показателей успехи не столь велики (в частности, в отношении использования местных страновых систем, предсказуемости поступления помощи и сокращения транзакционных издержек на оказание помощи<sup>26</sup>).

...однако по другим необходимо приложить еще больше усилий

Особое разочарование вызывает нежелание доноров полагаться на управление государственными финансами и системы закупок в странах-партнерах. В обзоре за 2008 год указывалось, что доноры прибегают к услугам страновых систем лишь в 45 процентах стран, с которыми в 2008 году проводилась работа, при целевом показателе в 80 процентов. Хотя, как утверждается, к числу причин подобного поведения относится осознание донорами фидуциарных рисков в качестве представителей своих стран, по-видимому, отсутствует согласованность между качеством страновых систем и их использованием донорами<sup>27</sup>. В ответ развивающиеся страны и партнеры по оказанию помощи все шире проводят совместные оценки. В частности, к концу 2009 года более 60 стран использовали Систему оценки эффективности управления государственными финансами, разработанную в рамках инициативы «Государственные расходы и финансовая отчетность» (ПЕФА)<sup>28</sup>. Подобный стандартизированный процесс оценки помогает странам-партнерам и донорам согласовывать приоритеты в сфере проведения реформ и наращивания потенциала. Он также становится

<sup>25</sup> Следующий обзор хода осуществления по состоянию на 2010 год будет подготовлен для итоговой оценки хода выполнения Парижских обязательств, которая будет дана на Четвертом форуме высокого уровня по вопросам эффективности помощи в Республике Корея в 2011 году.

<sup>26</sup> OECD, 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010 (Paris, OECD, 2008).

<sup>27</sup> Ibid. О других причинах нежелания доноров использовать страновые системы и мероприятия, проводимые КСР для расширения такого использования, см. OECD, Development Cooperation Report 2010, op. cit., chap. 3.

<sup>28</sup> Дополнительную информацию см. по адресу: [www.pefa.org](http://www.pefa.org).

мощным средством привлечения доноров к использованию страновых систем в тех случаях, когда, судя по данным объективных оценок, такие страны обладают достаточным потенциалом и опытом успешного проведения реформ.

Еще один взаимосвязанный требующий внимания вопрос связан с прозрачностью ОПР. Отсутствие необходимой и своевременной информации о поступлении помощи мешает правительствам планировать такие поступления, составлять бюджеты и оценивать эффективность помощи для своих стран. Прозрачность ОПР наряду с прозрачностью государственных финансов укрепляет систему внутренней отчетности и активизирует участие граждан, не говоря уже о парламентах, в принятии решений по программам и проектам, а также позволяет потребовать от правительств отчета о результатах работы в области развития.

Кроме того, всякий раз, когда запланированное поступление помощи не происходит или запаздывает, правительства стран — получателей такой помощи вынуждены в качестве компенсации использовать, например, резервы или увеличивать свои займы. Поэтому в число задач, поставленных в Парижской декларации, входит повышение предсказуемости и снижение волатильности помощи. Действительно, имеются данные о том, что волатильность помощи задерживает экономический рост<sup>29</sup>. Кроме того, эта волатильность не является постоянной величиной: данные исследования практики работы четырех стран показывают, что ее степень можно снижать и поддерживать на низком уровне. Во всех странах, представленных на рисунке 6, за исключением Боливии, в период, когда волатильность снижалась или в целом сохранялась на низком уровне, объемы помощи существенно увеличивались (как, например, в Камбодже). Волатильность, которая отмечается в Боливии, отражает, как представляется, существенное снижение помощи со стороны доноров после того, как стране удалось увеличить государственные ресурсы за счет экспорта углеводородов и роста налоговых поступлений внутри страны в условиях оживления экономики.

Помощь должна стать более прозрачной и предсказуемой и менее волатильной

## Использование ОПР для решения конкретных задач

Международное сообщество договорилось обратить особое внимание на объемы ОПР, направляемой непосредственно в сферу базовых социальных услуг в странах — получателях помощи. Самые свежие данные с тем уровнем детализации, который необходим для определения уровня финансирования базовых социальных услуг, имеются за 2008 год. Общая сумма средств, предоставленных членами КСР, достигла 15,5 млрд. долл. США<sup>30</sup>. Как видно из рисунка 4, выше, объем этих средств с 2000 года вырос более

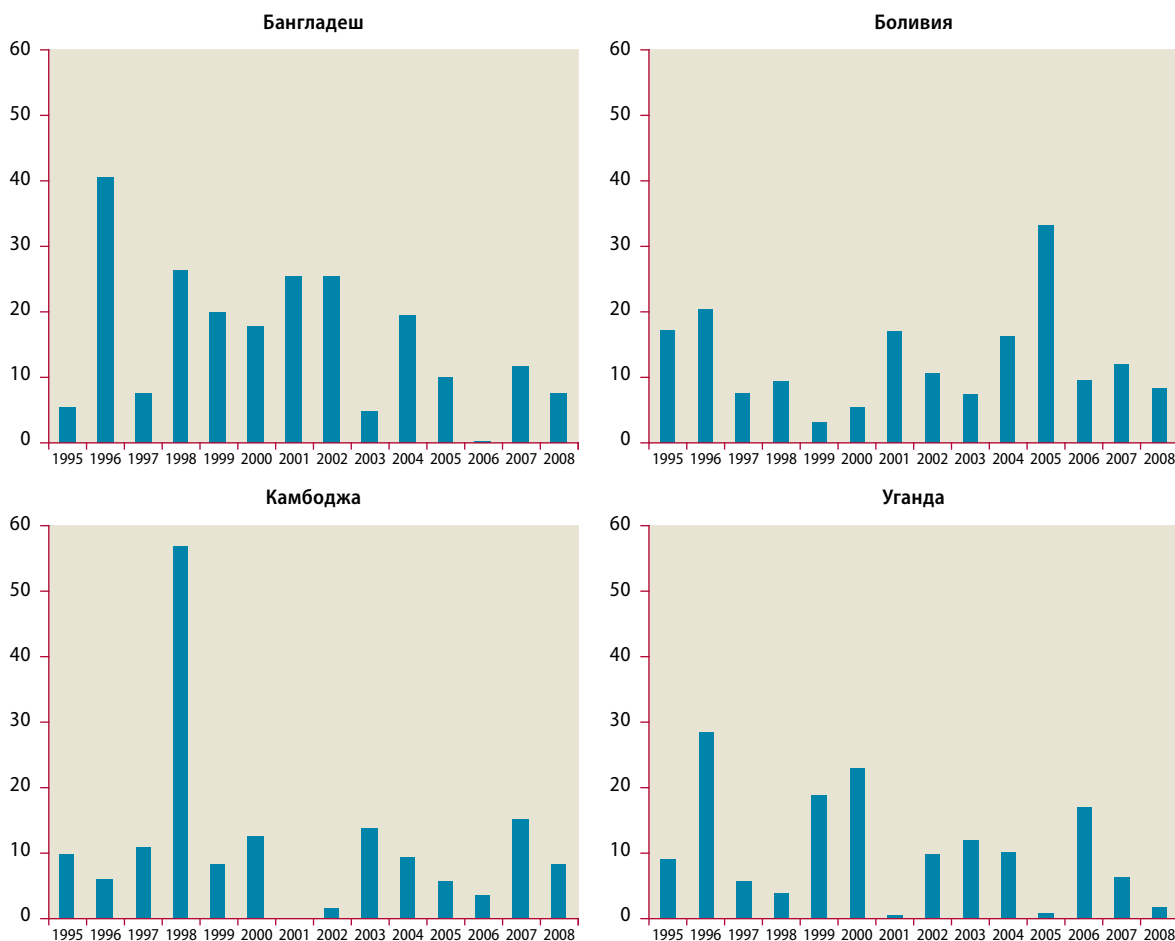
Базовые социальные услуги являются приоритетными

<sup>29</sup> См. *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development* («Обзор мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития») United Nations publication, Sales No. E.10.II.C.1, pp. 60–61.

<sup>30</sup> В представленные ОЭСР данные включены средства, выделенные на нужды базового образования, базового здравоохранения, народонаселения и охраны репродуктивного здоровья, основные услуги водоснабжения и канализации, а также на поддержку базовых социальных услуг в разных секторах.

Рисунок 6

**Волатильность потоков помощи четырем странам, 1995–2008 годы (в процентах)**



**Источник:** Институт по вопросам развития зарубежных стран, четыре исследования практики работы, подготовленные для Целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ: Бангладеш, Боливия, Камбоджа и Уганда, май 2010 года.

**а** Волатильность измеряется как доля логарифма официальной помощи в целях развития, полученной за тот или иной год, которая приходится на носящий временный характер компонент (в отличие от расчетного направленного компонента), посредством фильтра Ходрика–Прескотта (R.J. Hodrick and E.C. Prescott, «Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation», *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 29, No. 1 (1997), pp. 1–16).

чем в два раза. С другой стороны, поскольку общий объем помощи также увеличился, ее доля, направляемая в сферу базовых социальных услуг, выросла незначительно: с 15 процентов объема двусторонней ОПР, поддающейся распределению по секторам, в 2000–2001 годах до менее чем 20 процентов в 2006–2008 годах.

Международное сообщество уделяет особое внимание не только этим аспектам использования ОПР. Например, главы государств и другие высокопоставленные должностные лица, участвовавшие в прошедшем в ноябре 2009 года в Риме Всемирном саммите по продовольственной безопасности, обязались «существенно увеличить долю сельскохозяйственного сектора и сектора обеспечения продовольственной безопасности в общем объеме ОПР на основе иницируемых странами запросов» и призвали к этому международные финансовые учреждения и региональные банки разви-

тия<sup>31</sup>. Сторонники конкретных статей расходования ОПР в рамках бюджетов ОПР или за их пределами редко говорят о том, на какие другие статьи расходов следует в этом случае направлять меньше средств ОПР, или о том, что увеличение средств, направляемых в тот или иной сектор, должно осуществляться только за счет выделения дополнительных ресурсов сверх предоставляемой на данный момент помощи.

Кстати говоря, за последние 20 лет активизировали свою деятельность специальные международные фонды, занимающиеся, например, инвестициями в совершенствование охраны окружающей среды или в борьбу с конкретными заболеваниями. В рамках такой работы дополнительные средства, выделяемые официальными и частными донорами, направляются нуждающимся в этом странам, однако это может помешать осуществлению других национальных программ. Например, для реализации на месте программы борьбы с конкретным заболеванием может понадобиться создание дополнительных медицинских служб на уровне общин, и необходимые средства придется выделять за счет решения других приоритетных задач. Кроме того, в рамках такого финансирования правительствам стран — получателей помощи обычно приходится заниматься осуществлением множества отдельных мелких проектов, что усугубляет ситуацию с раздробленностью помощи, увеличивает административные расходы и обостряет проблему координации<sup>32</sup>.

Несомненно, имеются убедительные аргументы против попыток целевого направления средств доноров. Один из доводов — чисто практический: возможности доноров контролировать реальные статьи расходования средств правительствами стран — получателей помощи ограничены. Задача целевой помощи обычно состоит в увеличении общего объема средств на то или иное направление деятельности, а не просто в замене средств, получаемых за счет внутреннего налогообложения, деньгами иностранных налогоплательщиков. В данном случае речь идет о том, что экономисты называют «взаимозаменяемостью» бюджетных средств.

Помимо практических сложностей, еще один аргумент против целевых ассигнований средств донорами состоит в том, что это может противоречить международной стратегии, предполагающей усиление координации

Целевое выделение средств не всегда способствует удовлетворению первоочередных потребностей

<sup>31</sup> Саммит также приветствовал Аквилское совместное заявление по глобальной продовольственной безопасности — Аквилскую инициативу по продовольственной безопасности (АИПБ) и, в том числе, обязательство работать над решением задачи «мобилизовать 20 млрд. долл. США» (впоследствии эта сумма была увеличена до 22 млрд. долл. США) для использования в рамках «согласованных всеобъемлющих стратегий с акцентом на устойчивое сельскохозяйственное развитие» (см. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности, Рим, 16–18 ноября 2009 года (WSFS 2009/2), пункт 38, размещено по адресу: [www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final\\_Declaration/WSFS09\\_Declaration.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf), и Аквилское совместное заявление по глобальной продовольственной безопасности — Аквилская инициатива по продовольственной безопасности, принято 10 июля 2009 года на Саммите Группы восьми в Аквиле, пункт 12, размещено по адресу: [www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/LAquila\\_Joint\\_Statement\\_on\\_Global\\_Food\\_Security%5B1%5D,0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf)).

<sup>32</sup> См. Программный документ Комитета по политике в области развития *Implementing the Millennium Development Goals: Health Inequality and the Role of Global Health Partnerships* (United Nations publication, Sales No. E.09.II.A.2).

ОПР с национальными стратегиями развития, с тем чтобы таким образом повышать роль — или непосредственное участие — самих стран в разработке программ и бюджетов. В соответствии с принципами, изложенными в Парижской декларации, конечная цель заключается в укреплении взаимного доверия, что позволит предоставлять ОПР в форме поддержки бюджета, не связанной никакими условиями. Аргумент в пользу целевых ассигнований носит политический характер: зачастую в стране-доноре легче добиться от законодательной власти поддержки помощи, направляемой на решение конкретной социальной или экономической задачи, нежели предоставления финансовой помощи, не связанной никакими условиями. Такая политика необязательно становится оптимальной для решения задач развития, поскольку соответствующие меры, возможно, и не отвечают первоочередным потребностям страны — получателя помощи.

## Согласованность и взаимная подотчетность

Правительства развивающихся стран — как, впрочем, и всех стран в целом — несут ответственность прежде всего перед своими гражданами, перед ныне живущими и будущими поколениями, которые, хочется надеяться, будут шире пользоваться плодами развития и в меньшей степени ощущать бремя нищеты. Для обеспечения эффективной помощи особенно важна та дополнительная ответственность правительств развивающихся стран, которая находит свое отражение в отношениях сотрудничества в целях развития, в той «взаимной подотчетности», которую совместно обеспечивают правительство каждой развивающейся страны и ее доноры<sup>33</sup>. Не только правительства обязаны отчитываться перед донорами за использование их средств — доноры также отчитываются перед правительствами за обещания, обязательства и предоставление средств: иными словами, правительства и доноры подотчетны друг другу.

Существует возможность и далее развивать и углублять приверженность концепции взаимной подотчетности — как на глобальном и региональном, так и на национальном уровне — в рамках Форума Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в целях развития (ФСР), перед которым поставлена задача обеспечить согласованность и эффективность международного сотрудничества в целях развития, в том числе для достижения ЦРТ. ФСР как глобальный форум с участием различных заинтересованных сторон, действующий под эгидой Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций, обеспечивает уникальную возможность для решения этой проблемы. Так, вопросы взаимной подотчетности находились в центре внимания последнего заседания Форума, который состоялся в конце июня этого года.

---

<sup>33</sup> Обсуждение различного содержания и практики «взаимной подотчетности» см. в «Background Study for the Development Cooperation Forum High-Level Symposium: Enhancing Mutual Accountability and Transparency in Development Cooperation», November 2009. Размещено по адресу: [www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20background%20study%20\(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency\).pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20background%20study%20(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency).pdf).

Потребность в обсуждении проблемы очевидна. К концу 2009 года лишь в семи странах были созданы полностью работоспособные механизмы взаимной подотчетности<sup>34</sup>, и последовавшие за этим изменения в поведении доноров оказались неодинаковыми. Опыт стран показывает, что национальная политика в сфере помощи и механизмы совместной деятельности могут способствовать совершенствованию взаимной подотчетности не только за счет включения заинтересованных сторон в постоянный диалог, но и, что еще важнее, за счет распределения сфер ответственности и усиления реального содержания обязательств в сфере содействия развитию и прозрачности<sup>35</sup>. Практический вопрос заключается в том, как расширить сферу применения таких механизмов, активизировать их деятельность и тем самым повысить эффективность сотрудничества по вопросам помощи.

Механизмы взаимной подотчетности могут повысить прозрачность помощи и увеличить вероятность достижения целевых показателей

## Дополнительные механизмы международного сотрудничества в целях развития

Если базовые обязательства в отношении ЦРТ 8 отражают взаимосвязи между развитыми и развивающимися странами, то в мире в целом идет создание новых партнерств в целях развития, призванных дополнить уже существующие. Поскольку многие из них уже достигли значительных размеров и продолжают расти, следует сказать о них несколько слов.

### Сотрудничество по линии Юг-Юг

Страны, не входящие в традиционную группу развитых стран-доноров, увеличивают свой финансовый вклад в усилия КСР по оказанию помощи развивающимся странам. Правительства развивающихся стран и стран с переходной экономикой, представляющие ОЭСР сведения о своей работе по оказанию помощи, сообщили, что в 2008 году — последнем, за который имеются полные данные, — объем предоставленной ими помощи составил 9,6 млрд. долл. США. Более половины этих средств предоставила Саудовская Аравия, свыше 800 млн. долл. США — правительства восточноевропейских стран с переходной экономикой и почти столько же — Турция. Хотя это всего около 10 процентов двусторонней помощи, оказываемой в рамках КСР, ее объемы быстро растут. Например, с 2006 по 2008 год сумма помощи в постоянных ценах и по постоянному валютному курсу увеличилась почти наполовину<sup>36</sup>. Кроме того, по некоторым данным, еще не менее 2 млрд. долл. США предоставлены странами, не направляющими отчетов. Это прежде всего Китай, однако значительные суммы помощи предоставляли также Индия и Боливарианская Республика Венесуэла. Кроме того, большой вклад в предоставление помощи внесли Бразилия, Нигерия и

Растет роль помощи, предоставляемой странами, не входящими в КСР, и развивающимися странами

<sup>34</sup> Афганистан, Вьетнам, Йемен, Камбоджа, Мозамбик, Объединенная Республика Танзания и Руанда (ibid., annex 2).

<sup>35</sup> Информация предоставлена Программой развития Организации Объединенных Наций.

<sup>36</sup> Данные предоставлены ОЭСР.

Южная Африка<sup>37</sup>. Следует отметить, что, несмотря на тяжкие последствия мирового финансового и экономического кризиса, сказавшиеся на многих поставщиках помощи, похоже, ее общий объем продолжал расти и в 2009 году. В случае выполнения принятых обязательств можно надеяться, что общий объем помощи достигнет в 2010 году 15 млрд. долл. США<sup>38</sup>.

## Инновационные и прочие источники финансирования развития

Инициативная группа по инновационному финансированию в целях развития, в состав которой сегодня входят 55 стран-членов, пять стран со статусом наблюдателя, 16 международных организаций и несколько неправительственных сетей и организаций, представляющих как Юг, так и Север, была создана в качестве центра подготовки инициатив, которые выходили бы за рамки мер, согласованных на международном уровне или в рамках обычных форумов стран-доноров. Группа продемонстрировала, как, например, в случае со сборами с международных авиабилетов, политическую возможность привлечения значительных дополнительных финансовых средств за счет инновационных способов сотрудничества<sup>39</sup>.

Группа планирует не только продолжить разработку согласованных мер по привлечению средств, но и работать над новыми предложениями, в том числе по введению международного налога на финансовые операции (ФТТ)<sup>40</sup>. МВФ и Группа 20 также рассматривают, наряду с другими предложениями, и вопрос о ФТТ. Судя по материалам этих обсуждений, ФТТ позволит привлечь средства, которые будут направлены прежде всего на покрытие расходов в связи с недавней чрезвычайной ситуацией в сфере финансов и на подготовку к будущим непредвиденным обстоятельствам. Эти средства можно будет направить и на цели развития, в том числе на достижение ЦРТ.

Другие члены международного сообщества выступили с инициативами по привлечению дополнительных международных ресурсов...

<sup>37</sup> На основании информации, предоставленной ОЭСР, и доклада Генерального секретаря Организации Объединенных Наций «Положение дел в области сотрудничества Юг-Юг» от 24 августа 2009 года (A/64/321), пункт 8.

<sup>38</sup> Там же.

<sup>39</sup> Кот-д'Ивуар, Маврикий, Мадагаскар, Нигер, Республика Корея, Франция и Чили ввели сбор с международных авиабилетов, а Испания и Люксембург взимают с авиапассажиров добровольные взносы; все поступления передаются в Международный механизм закупок лекарств. Помимо этого, ряд стран (Испания, Италия, Норвегия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Франция, Швеция и Южная Африка) официально обязались предоставить средства для обслуживания облигаций, доход от которых будет направляться непосредственно на иммунизацию детей от болезней. Кроме того, в июне 2009 года был согласован опытный вариант Заблаговременных обязательств по операциям на открытом рынке, цель которых — гарантировать закупки по заранее согласованным ценам пока еще не разработанных лекарств от пневмонии (Италия, Канада, Норвегия, Российская Федерация, Соединенное Королевство и Фонд Билла и Мелинды Гейтс).

<sup>40</sup> См. «Декларацию Сантьяго», принятую на седьмом пленарном заседании Инициативной группы по инновационному финансированию в целях развития, Сантьяго, Чили, 28–29 января 2010 года, и отчет о заседании; размещены по адресу: [www.leadinggroup.org/article589.html](http://www.leadinggroup.org/article589.html).

Частные фонды, действующие в развитых и развивающихся странах, а также миллионы простых граждан, как состоятельных, так и малоимущих, также вносят все больший вклад в мероприятия по достижению ЦРТ. По данным ОЭСР, сумма международных грантов на содействие развитию, предоставляемых частными добровольными агентствами, составила в 2008 году — последнем, за который имеются полные данные, — почти 24 млрд. долл. США<sup>41</sup>. Вместе с тем прогнозируется, что сокращение доходов и активов вследствие глобального финансового и экономического кризиса в ближайшее время приведет к снижению благотворительных взносов частных лиц и фондов. Хотя снижение возможностей доноров уже очевидно, степень сокращения денежных поступлений определится только через некоторое время.

## Международное сотрудничество в области привлечения внутренних ресурсов страны

Усилия международного сообщества помогли правительствам бороться с уклонением от уплаты налогов, укреплять программы борьбы с коррупцией и принимать меры для возвращения незаконно вывезенных активов. Например, ожидается, что Инициатива по возвращению похищенных активов, осуществляемая с 2007 года совместными усилиями Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Всемирного банка, позволит вернуть в 2010 году первые, хотя и небольшие, активы<sup>42</sup>. Активизация расследований, запросы на правовую помощь и замораживание активов дополняются укреплением международного сотрудничества в борьбе против коррупции. Таким образом, обществу дают понять, что риск для лиц, замешанных в коррупции, повышается.

В настоящее время реализуются и другие инициативы по укреплению международного сотрудничества в целях борьбы с уклонением от уплаты налогов. В частности, Глобальный форум ОЭСР по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения, который в сентябре 2009 года дал согласие на повышение роли стран-участниц, не входящих в ОЭСР, приступил к первому этапу экспертных оценок применения налоговыми органами 18 стран согласованных стандартов, установленных, в частности, конвенциями ОЭСР и Типовой конвенцией Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения<sup>43</sup>. Кроме того, в октябре 2009 года Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах одобрил и передал в Экономический и Социальный Совет проект кодекса поведения в процессе сотрудничества в борьбе с международным уклонением и уходом от налогов<sup>44</sup>.

...так же, как и  
внутренних ресурсов для  
ЦРТ и развития

<sup>41</sup> OECD *Development Cooperation Report 2010*, op. cit., table 13.

<sup>42</sup> См. World Bank and United Nations Office on Drugs and Crime, *Stolen Asset Recovery: StAR Progress Report*, October 2009, p. 3.

<sup>43</sup> Экспертную оценку проходят 18 ведомств, представляющих Австралию, Барбадос, Бермудские Острова, Ботсвану, Германию, Данию, Джерси, Индию, Ирландию, Каймановы Острова, Канаду, Катар, Маврикий, Монако, Норвегию, Панаму, Тринидад и Тобаго и Ямайку.

<sup>44</sup> См. отчет Комитета экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах о пятом заседании Комитета, 19–23 октября 2009 года, *Official Records of the Economic and Social Council, Supplement No. 25 (E/2009/45)*, annex.

## Расширение международного сотрудничества в сфере развития

Срок достижения определенных в Глениглзе целевых показателей по увеличению объемов помощи (равно как и определенных в Париже целевых показателей эффективности помощи) истекает в 2010 году. Некоторые, но не все страны-доноры выполнили задачи по увеличению объемов помощи. Установленный Организацией Объединенных Наций целевой показатель по ОПР составляет 0,7 процента от ВНД страны-донора. Если он будет достигнут к 2015 году, это будет означать увеличение объемов помощи в целях развития более чем на 300 млрд. долл. США в год (в ценах и валютных курсах 2009 года)<sup>45</sup>. Европейский союз принял на себя обязательство выйти к 2015 году на этот целевой показатель<sup>46</sup>. Необходимо призвать всех остальных доноров, которые пока не приняли подобных обязательств, последовать этому примеру.

Для того чтобы ускорить прогресс в предоставлении развивающимся странам поддержки, необходимой для достижения ЦРТ и нейтрализации воздействия глобального кризиса на бедные слои населения, международному сообществу необходимо:

- Подтвердить приверженность целевому показателю помощи, установленному Организацией Объединенных Наций, и составить график его достижения. Для того чтобы достичь расчетного целевого показателя ОПР на 2015 год, составляющего 300 млрд. долл. США (в ценах и валютных курсах 2009 года), в период с 2011 по 2015 год потребуется ежегодно увеличивать объем помощи в среднем на 35 млрд. долл. США.
- Обеспечить прозрачность и возможность проверки отдельных обязательств стран-доноров международным сообществом, аналогично обязательствам, принятым в Глениглзе.
- В экстренном порядке пополнить многосторонние и региональные фонды развития, увеличившие в течение двух последних лет объем выделяемых средств в рамках борьбы с кризисом, и увеличить их средства до уровней, которые позволили бы этим фондам сыграть отводимую им более весомую роль в посткризисном мире. Донорам, еще не внесшим свой вклад в эти расходы, следует присоединиться к тем, кто уже это сделал.
- Предоставить приоритетным группам стран, в том числе странам Африки и НРС, зарезервированные дополнительные средства в полном объеме. Следует также увеличить помощь, оказываемую другим, в настоящее время недостаточно обеспеченным ею странам — уязвимым, с низким уровнем доходов и большими социальными и экономическими нуждами, а также по мере необходимости разрабатывать способы эффективного предоставления услуг, финансируемых за счет средств помощи.

<sup>45</sup> Исходя из прогнозируемого роста экономики развитых стран на 2,3 процента ежегодно. Прогноз дан МВФ в *World Economic Outlook: Rebalancing Growth* (Washington, D. C., IMF, April 2010).

<sup>46</sup> См. European Commission, «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals» (COM(2010)159 final), Brussels, 21 April 2010.

- Увеличить долю помощи, предоставляемой в форме бюджетной поддержки, и добиться, чтобы конкретные цели, на которые доноры выделяют средства ОПР, всегда соответствовали заявленным национальным приоритетам стран — получателей помощи.
- Выполнить обязательства по повышению эффективности помощи, предусмотренные на 2010 год, и согласовать новый комплекс целевых показателей на последующий период. За это в равной мере отвечают и страны-доноры, и страны — получатели помощи. Первостепенное значение имеет внедрение принципов взаимной подотчетности (в том числе прозрачность предоставления и использования помощи): это важнейший этап на пути создания атмосферы взаимного доверия и эффективной координации помощи с национальными стратегиями устойчивого развития.

Для того чтобы дополнить и расширить традиционные формы оказания помощи, международному сообществу следует:

- Поддержать расширение сотрудничества в целях развития между развивающимися странами.
- Одобрить действия Инициативной группы по инновационному финансированию в целях развития, направленные на привлечение дополнительных средств для достижения ЦРТ и изучение инновационных механизмов финансирования, в том числе налога на финансовые операции, и осуществить рекомендации Группы.
- Укрепить международное сотрудничество по налоговым вопросам и многосторонние инициативы по борьбе с коррупцией, с тем чтобы препятствовать коррупции и уклонению от налогов, а также привлекать дополнительные ресурсы в целях развития.



## Доступ на рынки (торговля)

В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций и в Целях развития тысячелетия (ЦРТ) большое внимание уделяется расширению доступа развивающихся стран на рынки, прежде всего на рынки развитых государств, в рамках открытой, регулируемой, предсказуемой и недискриминационной системы международной торговли. Кроме того, в цели 8 содержится призыв к государствам-членам удовлетворять потребности развивающихся стран в сфере торговли путем применения конкретных мер поддержки. Признается также необходимость помогать развивающимся странам более эффективно использовать возможности торговли путем наращивания их потенциала в рамках процесса, который сегодня называют «Оказанием помощи в торговле». Для решения этих задач уже предприняты некоторые шаги, но при этом по-прежнему существуют проблемы, вызванные не в последнюю очередь тем шоком, который развивающиеся страны испытали в связи с тяжестью недавнего глобального экономического и финансового кризиса.

По-прежнему существуют трудности на пути полного достижения целевых показателей в области доступа на рынки

### Торговая политика: десятилетие ожиданий

Почти десять лет назад, в ноябре 2001 года, в Дохе (Катар) государства — члены Всемирной торговой организации (ВТО) договорились провести переговоры по глобальному пакету мер, способствующих развитию торговли, уделяя при этом особое внимание мерам, содействующим развитию. Соответственно, этот так называемый Дохинский раунд преследовал цель снять торговые барьеры в ряде сфер, представляющих особый интерес для развивающихся стран, в том числе в тех сферах, в которых ранее существовало противодействие попыткам прийти к многостороннему соглашению, в частности в сельском хозяйстве, сфере услуг (к которой может быть отнесено и перемещение трудовых ресурсов между государствами), торговле несельскохозяйственными товарами (например, в связи с практикой повышения ставок таможенных пошлин) и в сфере охраны интеллектуальной собственности (стремясь обеспечить ее без ущерба для здравоохранения в развивающихся странах из-за ограничения доступа к лекарственным средствам)<sup>1</sup>.

Пакет документов по итогам Дохинского раунда также обязывал государства-члены разработать политику преференций в сфере доступа на рынки [например, беспошлинного и неквотируемого (БПНК) доступа] для экспорта из наименее развитых стран (НРС). Это было и основным аспектом политических обязательств, принимавшихся на конференциях

<sup>1</sup> Полный обзор см. по адресу: [www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm).

Организации Объединенных Наций по проблемам НРС, прежде всего закрепленных в Брюссельской программе действий, которая была принята партнерами НРС в сфере развития на третьей Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, состоявшейся 14–20 мая 2001 года<sup>2</sup>. Международное сообщество договорилось также уделять особое внимание специальным потребностям малых островных развивающихся государств (СИДС) и развивающихся стран, не имеющих выхода к морю (РСНВМ)<sup>3</sup>.

Помимо этого, широкое признание получило представление о тех долгосрочных выгодах, которые программа «Оказание помощи в торговле» может принести в сфере помощи развивающимся странам. В основу нынешней работы доноров в этой области положена межучрежденческая программа для НРС — Интегрированная рамочная программа оказания технической помощи в области торговли наименее развитым странам, осуществление которой началось в 1997 году. В рамках этой программы доноры и шесть ведущих международных учреждений<sup>4</sup> оказывали поддержку правительствам НРС в повышении качества интеграции торговли в стратегии национального развития. Сегодня программа «Оказание помощи в торговле» предусматривает в числе прочего оказание помощи развивающимся странам в разработке стратегий торговли и повышении эффективности переговоров, с одной стороны, и в инвестировании средств в инфраструктуру и производственные мощности и в адаптации к тем последствиям, которыми чреваты для страны снижение ставок таможенных пошлин, отмена преференций или ухудшение условий торговли, с другой. Подобные программы содействия НРС, РСНВМ, СИДС и другим развивающимся странам потребовали увеличения финансирования, предоставляемого прежде всего в рамках официальной помощи в целях развития (ОПР). Глобальная координация и мониторинг мероприятий по оказанию помощи в торговле осуществляются в рамках ВТО, силами Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также на страновом уровне как в странах-донорах, так и в странах — получателях помощи.

---

<sup>2</sup> См. A/CONF.191/11, пункт 68.

<sup>3</sup> См. Маврикийскую стратегию по дальнейшему осуществлению Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств (A/CONF.207/11 и Согл. 1, приложение II), в частности пункты 66–69 и 97, а также Алматинскую программу действий: Удовлетворение особых потребностей развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, в новых глобальных рамках для сотрудничества в области транзитных перевозок между не имеющими выхода к морю развивающимися странами и развивающимися странами транзита (A/CONF. 202/3, приложение I), пункты 38–41.

<sup>4</sup> Международный валютный фонд, Центр международной торговли, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Программа развития Организации Объединенных Наций, Всемирный банк и Всемирная торговая организация.

## Показатели развивающихся стран в области торговли

### Воздействие мирового кризиса

Основу международных усилий по оказанию помощи развивающимся странам в повышении эффективности их участия в международной торговле составлял расчет на продолжение динамичного роста торговли развивающихся стран, наблюдавшегося в последние десятилетия. Однако нынешний глобальный кризис привел к почти беспрецедентным по масштабу экономическим потрясениям.

Объем мировой торговли снизился в 2009 году на 13 процентов<sup>5</sup>. Этот спад усугубило резкое снижение цен на сырьевые товары в период с сентября 2008 по март 2009 года. Больше всего пострадали страны с переходной экономикой и государства Западной Азии, объемы торговли которых снизились почти на 13 и 9 процентов их валового внутреннего продукта (ВВП) соответственно. Воздействие кризиса было особенно ощутимо в НРС, которые получают большую часть своей экспортной выручки от продаж всего нескольких видов сырья. Соответственно, резкое падение цен на сырьевые товары существенно снизило стоимость их экспорта<sup>6</sup>. Вместе с тем объемы их экспорта, в первую очередь по основным экспортным товарам, в 2009 году продолжали расти: этот показатель увеличился на 6 процентов, тогда как стоимость упала на 9 процентов (таблица 3). Причиной послужило значительное снижение цен на минеральное сырье, металлы и древесину. Таким образом, НРС стали экспортировать больше, но за меньшие деньги.

Оживление экономики, сопровождавшееся подъемом цен на сырье, началось во второй половине 2009 года. Вместе с тем, по некоторым оценкам, год спустя объем торговли в долларовом исчислении в некоторых регионах развивающегося мира оставался по-прежнему на 20 процентов ниже докризисного уровня<sup>7</sup>. Согласно базовому сценарию, представленному в публикации Организации Объединенных Наций «Мировое экономическое положение и перспективы», ожидается, что в 2010 году мировая торговля вырастет более чем на 7 процентов, а в 2011 году — примерно на 6 процентов<sup>8</sup>. Учитывая, что эти годы — время восстановления экономики, подобные прогнозы не обнадеживают, поскольку они ниже, чем средние показатели торгового роста в 2004–2007 годах, равные почти 8 процентам в год.

Проблемы, вызванные глобальной рецессией, усугублялись для развивающихся стран-экспортеров опасением, что развитые государства откажутся от либерализации торговли. В первые месяцы мирового кризиса, когда в рамках борьбы с кризисом некоторые страны начали применять

Резкое падение цен на сырьевые товары особенно неблагоприятно повлияло на наименее развитые страны

Использование торговых ограничений в качестве антикризисной меры не было масштабным

<sup>5</sup> «Мировое экономическое положение и перспективы по состоянию на середину 2010 года» (E/2010/73), стр. 15.

<sup>6</sup> WTO, «Market access for products and services of export interest to least developed countries» (WT/COMTD/LDC/W/46/rev.1), 26 February 2010. Самый большой ущерб НРС понесли из-за снижения международных цен на основные продукты их экспорта — нефть и минеральное сырье.

<sup>7</sup> World Bank and IMF, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D. C., World Bank, 2010).

<sup>8</sup> См. сноску 5.

Таблица 3

**Экспорт из наименее развитых стран в основные страны-партнеры: рост в 2009 году (доля в процентах и ее изменение)**

| Код по Гармонизированной системе | Продукты                                                                                   | Доля в экспорте, 2008 год | Рост стоимости | Рост объема |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------|-------------|
| —                                | Все товары, кроме сырой нефти                                                              | 100                       | -8,5           | 5,8         |
| 61                               | Предметы одежды и принадлежности к одежде трикотажные машинного или ручного вязания        | 21                        | -2,8           | -1,2        |
| 62                               | Предметы одежды и принадлежности к одежде, кроме трикотажных машинного или ручного вязания | 16                        | -0,5           | -1,5        |
| 27                               | Минеральное топливо, минеральные масла и продукты их перегонки и т. д.                     | 15                        | -29,4          | -13,0       |
| 26                               | Руды, шлак и зола                                                                          | 9                         | -22,3          | 19,9        |
| 03                               | Рыба и ракообразные, моллюски и другие водные беспозвоночные                               | 5                         | -13,6          | 4,0         |
| 74                               | Медь и изделия из нее                                                                      | 4                         | 14,6           | 63,0        |
| 44                               | Древесина и изделия из древесины; древесный уголь                                          | 3                         | -32,9          | -23,3       |
| 09                               | Кофе, чай, мате и пряности                                                                 | 2                         | -6,9           | 6,4         |
| 81                               | Прочие недрагоценные металлы, металло-керамика, изделия из них                             | 2                         | -58,1          | -8,1        |
| 76                               | Алюминий и изделия из него                                                                 | 2                         | -22,5          | 5,2         |

Источник: International Trade Centre, ITC Trade Map Fact Sheet No. 3.

протекционистские меры, члены Группы двадцати (Группа 20) приняли на себя обязательство противодействовать подобной практике и потребовали от ведущих международных торговых учреждений обеспечить мониторинг соответствующей работы на уровне стран<sup>9</sup>. В период с сентября 2009 по середину февраля 2010 года активность членов Группы 20 в использовании торговых ограничений по сравнению с предшествующими двенадцатью месяцами несколько снизилась, а общий масштаб подобных мер был ограничен<sup>10</sup>.

Финансовый кризис, положивший начало рецессии, ударил и по экспорту развивающихся стран, поскольку возникли сложности с организацией финансирования торговли. Хотя во второй половине 2009 года напряженность на мировом рынке финансирования торговли ослабла, регионы воспользовались этим по-разному. Роль лидера здесь взяли на себя развивающиеся рынки, однако страны с низким уровнем доходов, особенно страны Африки к югу от Сахары, по-прежнему сталкиваются со значительными проблемами в сфере финансирования торговли. Согласованный на Саммите Группы 20 в Лондоне в апреле 2009 года пакет мер в поддержку краткосрочного финансирования торговли помог смягчить остроту этой

Страны с низким уровнем доходов по-прежнему сталкиваются с проблемами доступа к средствам для финансирования торговли

<sup>9</sup> См. WTO, «Overview of developments in the international trading environment» (WT/TPR/OV/12), 18 November 2009.

<sup>10</sup> См. OECD, UNCTAD and WTO, «Report on G-20 Trade and Investment Measures (September 2009-February 2010)», 8 March 2010, размещен по адресу: [www.oecd.org/dataoecd/21/21/44741862.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/44741862.pdf).

ситуации. Вместе с тем не использованные пока в рамках этого пакета средства необходимо направлять на реализацию долгосрочных планов действий и на обеспечение доступа к финансированию торговли странам, которые в наибольшей степени в этом нуждаются<sup>11</sup>.

### *Тенденции в развитии экспорта из развивающихся стран накануне кризиса*

Хотя есть надежда на то, что нынешний кризис будет временным явлением, пока не ясно, восстановится ли тот темп развития мировой торговли, который имел место накануне кризиса, и если да, то когда именно. За последние 20 лет масштабы участия развивающихся стран в мировой торговле резко увеличились. Некоторые развивающиеся страны и страны с переходной экономикой превратились в крупные центры торговли, в течение целого ряда лет там отмечался устойчивый экономический рост<sup>12</sup>. Доля развивающихся стран в целом в мировом экспорте продолжала расти, составив в 2008 году 39 процентов (без учета торговли нефтью — 31 процент), причем 30 процентов приходится на долю развивающихся стран Азии. Вместе с тем доля НРС в мировом экспорте остается крайне низкой. В 2008 году она едва превысила 1 процент, а если не учитывать торговлю нефтью, то окажется, что на долю НРС приходится лишь 0,4 процента мирового экспорта<sup>13</sup>.

Накануне кризиса степень концентрации экспорта в некоторых группах развивающихся стран увеличивалась, хотя отчасти это было связано с ростом цен на сырьевые товары, экспортируемые некоторыми странами. Таким образом, хотя концентрация экспорта развивающихся стран в целом с 2000 года находилась на относительно стабильном уровне, для НРС и стран Африки, но прежде всего для РСНВМ, этот показатель быстро рос благодаря большим доходам, которые эти страны получали от экспорта минерального сырья и топлива (рисунок 7). Это также свидетельствует, как можно видеть из таблицы 1, о высокой степени уязвимости к колебаниям цен.

Экспортные рынки развивающихся стран, в том числе НРС, достигли высокой степени диверсификации. В 2008 году примерно 50 процентов экспорта из НРС направлялись в другие развивающиеся страны. Крупнейшим импортером продукции из НРС в 2008 году стал Китай [сюда направлялось 23 процента совокупного экспорта из НРС, тогда как в Европейский союз (ЕС) — 21 процент]. Важно, что росли и цены международного рынка на те продукты, объем экспорта которых из НРС в другие страны Юга увеличивался<sup>14</sup>.

НРС по-прежнему зависят от экспорта всего нескольких видов сырья и остаются уязвимыми к колебаниям цен

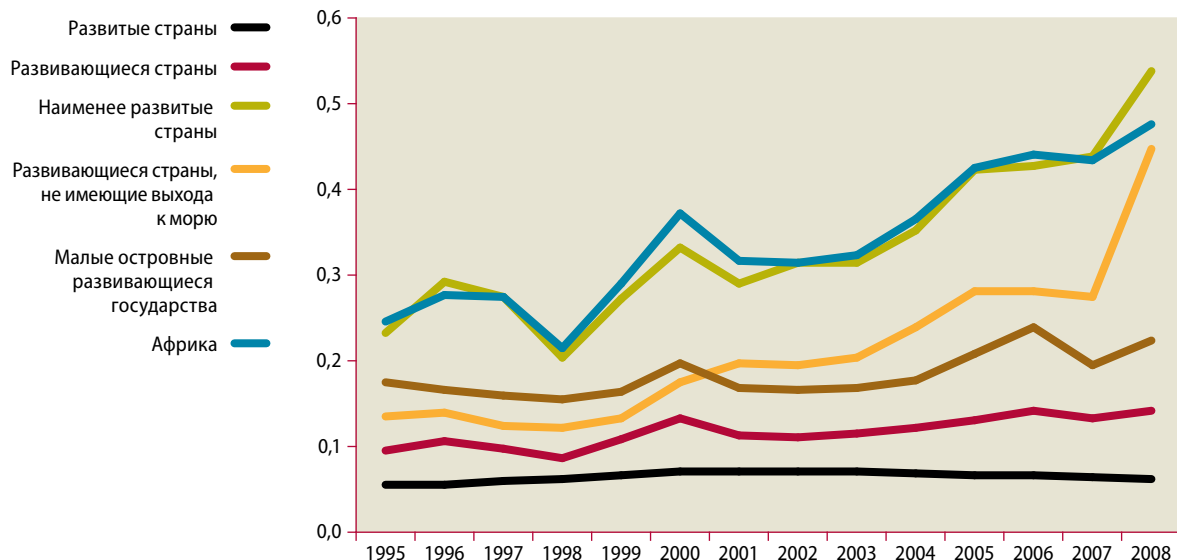
<sup>11</sup> См. WTO, «Report to the TPRB from the Director-General on trade-related developments» (WT/TPR/OV/W/3), 14 June 2010.

<sup>12</sup> UNCTAD, *Developing countries in international trade 2007: Trade and Development Index* (Geneva, UNCTAD, 2007).

<sup>13</sup> WTO, «The impact of the financial crisis on Least Developed Countries», информационный материал к седьмой Конференции ВТО на уровне министров (Женева, 30 ноября — 2 декабря 2009 года), размещен по адресу: [www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min09\\_e/impact\\_fin\\_crisis\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/impact_fin_crisis_e.pdf).

<sup>14</sup> WTO, «Market access for products and services...», op.cit.

Рисунок 7

Показатели концентрации экспорта развивающихся стран, 1995–2008 годы<sup>а</sup>**Источник:** Статистический справочник ЮНКТАД онлайн.**Примечание:** Индекс рыночной концентрации Герфиндаля–Хиршмана нормализован для получения значений от 0 до 1. Значение индекса, близкое к 1, указывает на высокую рыночную концентрацию; значения ближе к 0 отражают более равномерное распределение рыночных долей среди экспортеров и импортеров. См. дополнительные сведения на сайте: [www.unctad.org/en/docs/tdstat33ch2\\_enfr.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/tdstat33ch2_enfr.pdf).**а** Индекс Герфиндаля–Хиршмана

## Дохинский раунд переговоров в тупике

Основная стратегия Дохинского раунда заключалась в расширении торговых возможностей для развивающихся стран путем снижения торговых барьеров, особенно на рынках развитых стран. Однако на деле переговоры в рамках Дохинского раунда зашли в тупик. После того как в июле 2008 года провалилась последняя серьезная попытка прорыва на переговорах, члены ВТО сделали несколько попыток перевести их в завершающую стадию, но безуспешно. Недавние попытки проанализировать сложившуюся ситуацию, сделанные после прошедшей в Женеве, Швейцария, в конце ноября 2009 года седьмой Конференции Всемирной торговой организации на уровне министров, разочаровали тех, кто надеялся на возможность прогресса в этой сфере<sup>15</sup>.

В ходе Конференции звучали призывы завершить раунд принятием решений, которые стимулировали бы развитие, особенно по вопросам, представляющим особый интерес для НРС. Все группы развивающихся стран отметили, что любые другие результаты, помимо прозрачного, справедливого, сбалансированного завершения Дохинского раунда, не позволяют устранить существующий дисбаланс в системе многосторонней тор-

<sup>15</sup> WTO, «Stocktaking ends with collective determination to start building global Doha package», Trade Negotiations Committee, 26 March 2010.

говли, что будет чревато негативными последствиями для бедных стран<sup>16</sup>. В конечном счете, поставленная Группой 20 задача завершить переговоры в 2010 году представляется невыполнимой, а новые сроки пока не определены. Сохраняются разногласия относительно способов расширения доступа на рынки для сельскохозяйственных и промышленных товаров, в том числе путем существенного сокращения субсидий на сельскохозяйственную продукцию. Кроме того, не получили ответа требования развивающихся стран о расширении особого и дифференцированного режима в отношении торговли с ними (в частности, разрешение снижать ставки таможенных пошлин в меньшей степени).

Ограничения на перемещение физических лиц между странами в поисках работы признаны одним из серьезных препятствий для торговли услугами — еще одной темы переговоров в рамках ВТО. Снятие ограничений может быть очень выгодно для мира в целом и прежде всего для развивающихся стран — крупнейших поставщиков этих трудовых ресурсов. По некоторым оценкам, мобильность временных работников может дать развивающимся странам до 150 млрд. долл. США в год<sup>17</sup>. Однако перемещение физических лиц остается предметом жесткого регулирования, и предложения об обсуждении этой проблемы в рамках Дохинского раунда столкнулись с сопротивлением со стороны развитых стран. Вместе с тем те усовершенствования, которые такая торговля способна принести в эффективность инфраструктуры услуг, в частности в сфере финансов, электросвязи и транспорта, могут обернуться значительным выигрышем для развивающихся стран.

Все больше внимания уделяется также либерализации торговли экологическими благами и услугами (ЭБУ) и ее возможному вкладу в борьбу с изменением климата<sup>18</sup>. Постепенная либерализация торговли и тщательно регулируемое открытие рынков в этих секторах может стать мощным инструментом экономического развития посредством обеспечения занятости и создания возможностей для передачи опыта и технологий. Однако у некоторых развивающихся стран по-прежнему вызывает сомнение определение ЭБУ и масштаб благ и услуг, подлежащих либерализации. Для того чтобы воспользоваться ее плодами, развивающимся странам необходимо укрепить свою способность обеспечить бесперебойные поставки, внести соответствующие изменения в систему регулирования и создать вспомогательную физическую, институциональную и кадровую инфраструктуру.

Существует настоятельная необходимость разрешить противоречия между многосторонними торговыми правилами и многосторонними

Снятие ограничений на перемещение физических лиц между странами может содействовать торговле услугами

<sup>16</sup> Два проходивших параллельно с Конференцией на уровне министров координационных совещания — Группы 20 в ВТО и Неформальной группы развивающихся стран — членов ВТО — подчеркнули необходимость завершить Дохинский раунд принятием действенных решений в интересах развития.

<sup>17</sup> T. Walmsley and A. Winters, «Relaxing restrictions on temporary movement of natural persons: a simulation analysis», *Journal of Economic Integration*, vol. 20, No. 4 (December 2005). При моделировании, взятом за основу для данной оценки, предполагалось, что квоты на количество временных работников, которым разрешат въезд в развитые страны, будут повышены до 3 процентов от численности рабочей силы в развитых странах.

<sup>18</sup> WTO, «Chairman's Summary», Seventh Ministerial Conference of the WTO, Geneva, 2 December 2009 (WT/MIN(09)/18).

Меры в области торговли, связанные с изменением климата, могут нанести ущерб торговле развивающихся стран

соглашениями по охране окружающей среды<sup>19</sup>. По мнению Генерального директора ВТО, при попытке согласовать многостороннее соглашение по климату с многосторонними торговыми правилами первостепенное внимание следует уделять проблемам климата, поскольку торговля зависит от климатических условий и является не самоцелью, а средством обеспечения благосостояния<sup>20</sup>. Уже существуют опасения, что страны, проводящие жесткую политику в отношении изменения климата, будут вынуждены конкурировать с экспортом из стран, где производственные издержки могут быть снижены благодаря отсутствию предъявляемых к производителям требований о сокращении выбросов. В качестве противодействия возможному негативному влиянию на торговлю во все большем числе развитых стран выдвигаются предложения о введении пограничных мер, связанных с выбросами углерода. Подобные взаимосвязи между климатом и торговлей могут быть использованы как основание для протекционизма, что нанесет ущерб торговле развивающихся стран.

Лидеры Группы 20 подчеркнули необходимость выйти за рамки простой поддержки торговли и противодействия протекционизму, проявляя не только стремление вести переговоры, но и достаточную политическую волю и укрепляя согласованность между мерами международной и национальной политики. Однако призыв пересмотреть уровень задач в ходе Дохинского раунда ставит под сомнение степень политической приверженности достижению результатов, ориентированных на развитие<sup>21</sup>.

В ходе Дохинского раунда следует добиваться прогресса по всем предметам переговоров, в первую очередь в вопросах развития

Некоторые развивающиеся страны имеют веские основания полагать, что в ходе переговоров вопросы развития оказались отодвинутыми на задний план. Кроме того, по мнению ряда развивающихся стран, их вклад в многостороннее снижение ставок таможенных пошлин будет больше, чем вклад развитых стран в ходе любого из предыдущих раундов переговоров<sup>22</sup>. Соответственно, есть опасение, что попытка завершить раунд в ближайшем будущем может ущемить законные интересы развивающихся стран. Цель должна состоять в достижении значимого и сбалансированного прогресса по всем предметам переговоров, прежде всего по тем, которые важны для развития. С другой стороны, дальнейшие задержки с завершением Дохинского раунда будут означать дальнейшие проволочки с сокращением глобальных субсидий сельскому хозяйству, пересмотром правил ВТО в ряде областей и принятием других мер, способных дать дополнительные политические возможности развивающимся странам.

<sup>19</sup> *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development*, («Обзор мирового экономического и социального положения, 2010 год: переоснащение мирового развития») United Nations publication, Sales No. E.10.II.C.1.

<sup>20</sup> Pascal Lamy, «Climate first, trade second: GATTzilla is long gone», keynote address, Simon Reisman Lecture, organized by the Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, and the Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada, Ottawa, 2 November 2009, available from <http://www2.carleton.ca/newsroom/speech/pascal-lamy-simon-reisman-lecture/>.

<sup>21</sup> Group of Twenty (G-20), «Joint Letter from G-20 leaders», 29 March 2010, available from [www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-letter-G-20-leaders](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-letter-G-20-leaders).

<sup>22</sup> Выступления членов ВТО и наблюдателей на пленарном заседании Седьмой сессии Конференции ВТО на уровне министров (Женева, 30 ноября — 2 декабря 2009 года), размещены по адресу: [www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min09\\_e/min09\\_statements\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/min09_statements_e.htm).

## Уровень протекционизма

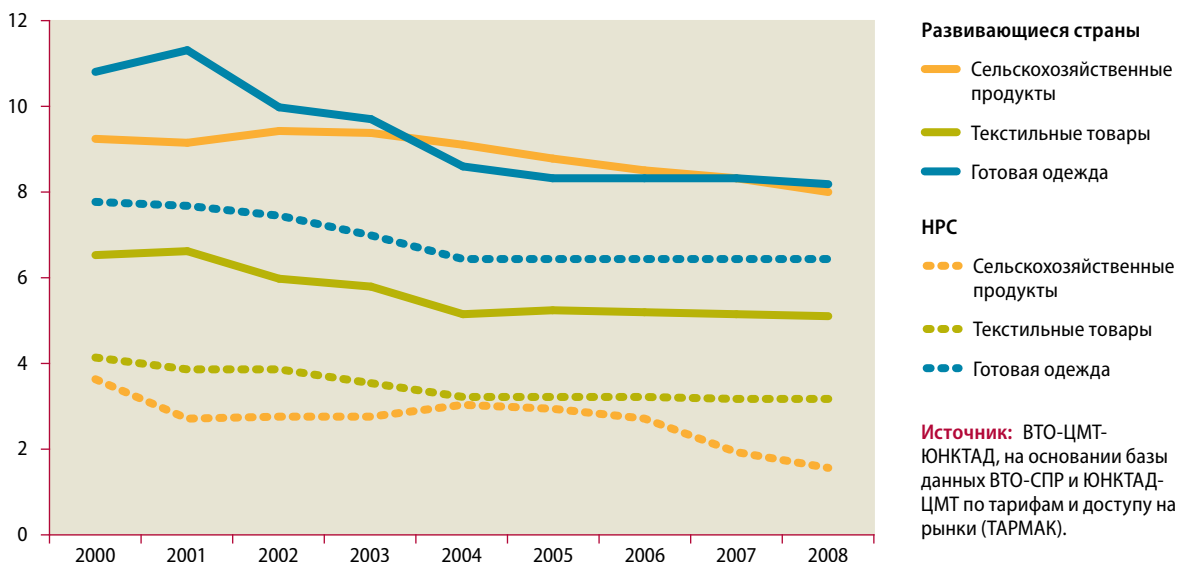
В ходе Дохинского раунда переговоров предполагалось решить многие проблемы в сфере торговой политики, затрудняющие доступ развивающихся стран на рынки развитых стран. Уровень протекционизма на этих рынках служит свидетельством продолжающихся издержек, связанных с незавершенностью переговоров о серьезной либерализации доступа на рынки.

## Тарифные барьеры в развитых странах

Большинство развитых стран в настоящее время не меняют торговую политику (за исключением принятия ограниченных по своим масштабам мер в качестве реакции на глобальный экономический кризис, о чем говорилось выше). Соответственно, зафиксированные изменения в средних ставках таможенных пошлин отражают, главным образом, изменения, происходящие в структуре торговли. Данные свидетельствуют о незначительном снижении этих ставок в течение десятилетия, заканчивающегося в 2008 году — последнем году, по которому имеются исчерпывающие данные. Данные также указывают на то, что средние ставки таможенных пошлин на основные товары из развивающихся стран, особенно на текстильные товары и одежду, оставались относительно высокими. Пошлины на сельскохозяйственную продукцию снизились для развивающихся стран в целом и НРС в частности до 8 процентов и 1,6 процента соответственно, что сохранило преференциальную скидку для НРС по этим товарам (рисунок 8). На этом фоне скидки на текстильные товары и готовую одежду остались в 2008 году на уровне, близком к 2 процентным пунктам, что давало НРС лишь незначительные преимущества.

Рисунок 8

**Средние ставки таможенных пошлин развитых стран на импорт основных товаров из развивающихся стран и наименее развитых стран, 2000–2008 годы (доля в процентах ад валорем)**



Средние ставки таможенных пошлин на основные экспортные товары развивающихся стран остаются высокими

Тарифные пики на сельскохозяйственную продукцию сохраняются на высоком уровне

Структура тарифов также не претерпела значительных изменений за последние годы. Одна из целей Дохинского раунда переговоров заключалась в том, чтобы сократить тарифные пики и эскалацию тарифов в отношении товаров, представляющих особый интерес для развивающихся стран. При экспорте готовых изделий формируется более значительная величина добавленной стоимости, а следовательно, существует возможность получения более высокого дохода. В связи с этим очевидна необходимость концентрации усилий на решении проблем доступа на рынки как в отношении сырьевых товаров, так и готовых изделий и проблем, имеющих отношение к формированию структуры тарифов на стадии производства сырьевых товаров и на этапах их последующей переработки и сбыта готовой продукции.

В целом тарифные пики в странах — членах ОЭСР с высоким уровнем доходов в течение последнего десятилетия сохранялись на достаточно стабильном уровне и составляли в среднем 9 процентов для всех тарифных позиций (таблица 4). При этом уровень тарифных пиков на сельскохозяйственную продукцию остается высоким, составляя 36 процентов. Аналогичным образом, эскалация тарифов в течение последнего десятилетия в целом характеризовалась устойчивой тенденцией при сохранении существенных различий в уровне тарифов, используемых в отношении полностью переработанной сельскохозяйственной продукции и сельскохозяйственного сырья.

Таблица 4

**Тарифные пики и эскалация в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития с высоким уровнем дохода, 1996, 2000 и 2004–2009 годы<sup>а</sup> (в процентах)**

|                                       | 1996<br>год | 2000<br>год | 2004<br>год | 2005<br>год | 2006<br>год | 2007<br>год | 2008<br>год | 2009<br>год |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Тарифные пики<sup>б</sup></b>      |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Все товары                            | 10,4        | 9,2         | 9,7         | 9,5         | 9,5         | 9,3         | 9,0         | 8,9         |
| Сельскохозяйственные товары           | 35,4        | 33,4        | 35,6        | 37,6        | 37,6        | 37,4        | 37,5        | 36,5        |
| Несельскохозяйственные товары         | 4,0         | 3,1         | 2,4         | 2,2         | 2,3         | 2,2         | 2,2         | 2,2         |
| <b>Тарифная эскалация<sup>с</sup></b> |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Все товары                            | 1,1         | 1,0         | 0,5         | 0,1         | 0,2         | 0,1         | 0,1         | 0,1         |
| Сельскохозяйственные товары           | 13,4        | 12,6        | 10,8        | 10,7        | 10,7        | 11,2        | 11,8        | 11,2        |
| Несельскохозяйственные товары         | 2,4         | 2,1         | 1,6         | 1,6         | 1,6         | 1,3         | 1,4         | 1,4         |

**Источник:** Центр международной торговли.

**а** Агрегированные стоимостные показатели по отдельным странам являются средневзвешенными значениями с учетом их доли в мировом импорте.

**б** Доля всех тарифных позиций со ставкой тарифа свыше 15 процентов в границах системы тарифов в рамках режима НБН.

**с** Разница в процентных пунктах между тарифами, используемыми в отношении готовой (или полностью переработанной) продукции, и тарифами, применяемыми в отношении сырьевых товаров. До проведения агрегирования на уровне отдельных стран характеризующий каждую страну средний показатель представляет собой среднее значение шестизначных показателей величины пошлин в рамках использования Гармонизированной системы.

## Сельскохозяйственные субсидии в развитых странах

Масштабы деформирующей процессы развития торговли поддержки сельского хозяйства со стороны стран — членов ОЭСР определяются характером проводимой политики и уровнем рыночных цен. В 2008 году было отмечено незначительное сокращение объема такой поддержки в процентах от ВВП этих стран (с 0,9 процента в 2007 году до 0,8 процента в 2008 году), что продолжило понижательную тенденцию, наблюдавшуюся с 1990-х годов. Тем не менее объем такой поддержки в абсолютном выражении в размере 376 млрд. долл. США остается весьма значительным и даже возрос на 12 млрд. долл. США по сравнению с 2007 годом (таблица 5). Аналогичным образом, объемы поддержки, оказываемой непосредственно производителям, продолжали сокращаться в процентном исчислении и достигли своего минимального уровня с середины 1980-х годов<sup>23</sup>.

Таблица 5

**Оценка масштабов поддержки сельского хозяйства в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития, 1990, 2000 и 2004–2008 годы**

|                                                                                                      | 1990<br>год | 2000<br>год | 2004<br>год | 2005<br>год | 2006<br>год | 2007<br>год | 2008<br>год <sup>a</sup> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|
| <b>Общий объем поддержки сельского хозяйства в странах — членах ОЭСР<sup>b</sup></b>                 |             |             |             |             |             |             |                          |
| Млрд. долл. США                                                                                      | 327         | 323         | 383         | 375         | 363         | 364         | 376                      |
| Млрд. евро                                                                                           | 257         | 351         | 308         | 302         | 289         | 266         | 257                      |
| В процентном отношении к величине ВВП стран — членов ОЭСР                                            | 2,0         | 1,2         | 1,1         | 1,0         | 1,0         | 0,9         | 0,8                      |
| <b>Общий объем поддержки сельскохозяйственных производителей в странах — членах ОЭСР<sup>c</sup></b> |             |             |             |             |             |             |                          |
| Млрд. долл. США                                                                                      | 249         | 245         | 286         | 271         | 258         | 260         | 265                      |
| Млрд. евро                                                                                           | 196         | 266         | 230         | 218         | 206         | 189         | 182                      |
| В процентном отношении к величине общего дохода фермерского хозяйства                                | 31,5        | 32,5        | 30,0        | 28,3        | 26,2        | 22,5        | 21,3                     |

**Сельскохозяйственные субсидии в странах — членах ОЭСР сохраняются на высоком уровне и продолжают оказывать деформирующее влияние на процессы развития торговли**

**Источник:** ОЭСР, база данных ОПП/СОП, 2009 год.  
**a** Предварительные оценки.

**b** Суммарная оценка поддержки (СОП) включает поддержку, оказываемую сельскохозяйственным производителям как на коллективном, так и на индивидуальном уровне, а также субсидии потребителям.

**c** Оценка поддержки производителей (ОПП) отражает масштабы поддержки, оказываемой непосредственно сельскохозяйственным производителям.

Отмеченное в 2007 году сокращение масштабов поддержки сельского хозяйства было обусловлено главным образом высокими ценами на сельскохозяйственную продукцию, которые продолжают оставаться выше их долгосрочных средних показателей, а не реформами в области аграрной политики. Поддержка, оказываемая на основании объема товарной продукции, которая носит наиболее деструктивный характер с точки зрения развития производства и торговли, продолжает оставаться основной формой поддержки производителей<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Величина оценки поддержки производителей (ОПП) весьма существенно различается в разных странах, варьируясь от 0,8 процента валового дохода фермерского хозяйства в Новой Зеландии до 62 процентов в Норвегии.

<sup>24</sup> OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2009* (Paris, OECD, July 2009).

Отмечается определенное беспокойство по поводу высокого уровня препятствующих развитию торговли субсидий, предоставляемых странами — членами ОЭСР, с учетом их неблагоприятных последствий. Даже в тех случаях, когда субсидирование ориентировано на потребляемые на местном уровне продукты или когда субсидии не связаны с процессом производства или ценообразования, они тем не менее представляют собой один из барьеров на пути развития торговли, ограничивая тем самым возможности для экспортера товаров из развивающихся стран. Кроме того, предложение на мировых рынках субсидируемых товаров ведет к снижению уровня цен, что влечет за собой негативные последствия для экспортеров из развивающихся стран, оказывающихся под воздействием двух неблагоприятных факторов. Во-первых, поддержка сельскохозяйственного производства в странах — членах ОЭСР защищает производителей от последствий изменения мировых цен, перемещая бремя осуществления соответствующей корректировки за пределы этих стран. Во-вторых, экспорт стран — членов ОЭСР вытесняет с рынка действующих более эффективно экспортеров из развивающихся стран и местных производителей. В некоторых странах такая ситуация ведет к обострению проблемы продовольственной безопасности.

## Режим преференций в отношении НРС

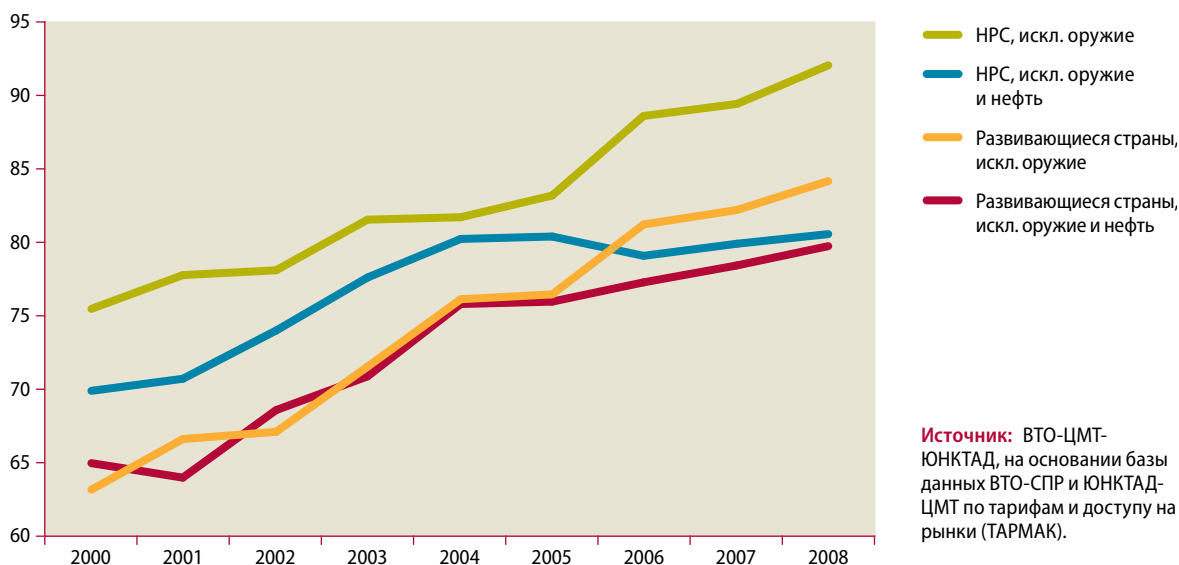
Серьезной нерешенной  
проблемой остается  
обеспечение  
беспошлинного и  
неквотируемого доступа  
на рынки для товаров  
из НРС

Международное сообщество в рамках различных форумов согласилось предоставить преференциальный режим доступа на рынки для НРС. Хотя почти все развитые страны — члены ВТО приняли системы преференций в отношении НРС и целый ряд развивающихся стран расширил для этих стран доступ на свои рынки, фактическое открытие рынков не оказало сколько-либо существенного влияния на динамику торговых потоков НРС после 2004 года. Доля импорта из НРС, ввозимого без пошлин на рынки развитых стран, за исключением оружия и нефти, достигла в 2008 году 81 процента, что менее чем на один процентный пункт выше аналогичного показателя 2004 года (рисунок 9). В то же время развивающимся странам в целом удалось повысить уровень своего беспошлинного доступа до 80 процентов в 2008 году благодаря общему сокращению ставок таможенных пошлин в рамках режима наиболее благоприятствуемой нации (НБН), что практически соответствует уровню, достигнутому НРС с использованием преференциального режима. Масштабы распространения преференциального режима доступа в отношении развивающихся стран в целом составили после 2004 года приблизительно 20 процентов, а использование ими беспошлинного доступа в рамках режима НБН достигло к 2008 году показателя, превышающего 60 процентов.

Действительно сохраняются существенные различия в возможностях использования отдельными странами преференциальных режимов, поскольку такие режимы могут иметь весьма различный характер для отдельных стран. Например, в то время как доступ на рынки для экспортных товаров из Бутана и Объединенной Республики Танзания увеличился с менее чем 97 процентов в 2007 году до, соответственно, 98 и 99 процентов в 2008 году, для экспортных товаров из Замбии, Лаосской Народно-Демократической Республики, Малави, Мозамбика, Мьянмы и Сомали этот показатель упал ниже 97 процентов (рисунок 10). Показатели доступа сократились еще для 10 стран, оставшись при этом на уровне, превышающем 97 процентов.

Рисунок 9

**Доля импорта развитых стран из развивающихся и наименее развитых стран, ввозимого без пошлин, по стоимости, 2000–2008 годы (в процентах)**



Расположенные в Азиатском регионе НРС могли бы получить значительные выгоды при наличии у них возможностей полномасштабного беспошлинного и неквотируемого (БПНК) доступа на рынки. Имеющиеся оценки свидетельствуют о том, что предоставление НРС со стороны ОЭСР полномасштабного беспошлинного и неквотируемого доступа на рынки будет иметь положительный эффект для Бангладеш и Камбоджи, включая увеличение объемов экспорта, соответственно, на 4 процента (приблизительно на 375 млн. долл. США) и почти на 3 процента (приблизительно на 100 млн. долл. США)<sup>25</sup>. В равной мере НРС сталкиваются с проблемой эрозии преференций в результате широкого использования таможенных пошлин ставок НБН и сокращения объема субсидий в развитых странах. Сокращение в ОЭСР тарифов и субсидий в рамках режима наиболее благоприятствуемой нации может привести к уменьшению объемов экспортных поступлений Бангладеш почти на 220 млн. долл. США, а Камбоджи — почти на 54 млн. долл. США<sup>26</sup>. При этом потери могут понести и другие страны с низким уровнем доходов. Боливия, например, столкнулась бы с эрозией преференций по сравнению с НРС в случае предоставления полномасштабного беспошлинного и неквотируемого доступа на рынки. Уганда, которая уже использует преимущества нескольких систем преференций, также может столкнуться с эрозией преференций<sup>27</sup>.

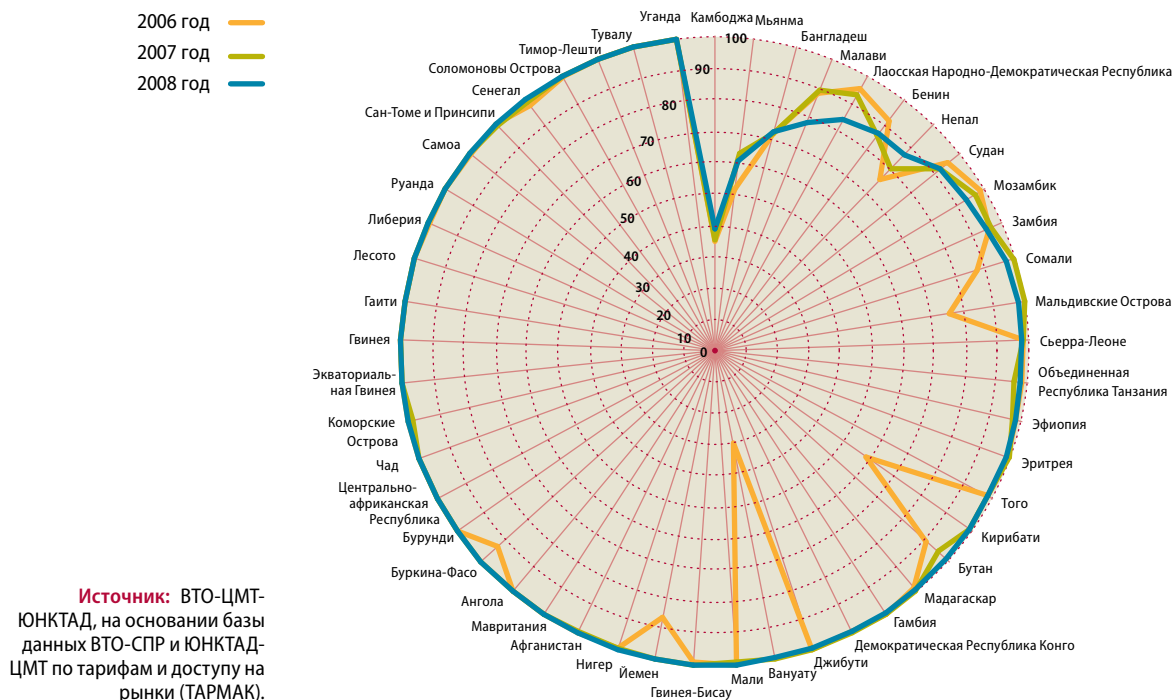
<sup>25</sup> Overseas Development Institute, «Bangladesh: Case Study for the MDG Gap Task Force» (May 2010) and «Cambodia: Case Study for the MDG Gap Task Force» (May 2010). См. также David Laborde, *Looking for a meaningful Duty Free Quota Free market access initiative in the Doha Development Agenda*, ICTSD Issue Paper No. 4 (Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development, December 2008).

<sup>26</sup> ODI, op. cit.

<sup>27</sup> ODI, «Bolivia: Case Study for the MDG Gap Task Force» (May 2010) and «Uganda: Case Study for the MDG Gap Task Force» (May 2010).

Рисунок 10

**Доля общего объема импорта стран с развитой рыночной экономикой (по стоимости) из некоторых наименее развитых стран, ввозимого без пошлин, 2006–2008 годы (исключая оружие и нефть) (в процентах)**



В дополнение к системе преференций развитых стран, действующей в отношении НРС, ряд крупных развивающихся стран также начал предоставлять НРС беспошлинный и неквотируемый доступ на рынки (таблица 6). Такие действия представляют собой позитивную тенденцию, обладающую потенциалом для увеличения объемов экспорта НРС с учетом повышения роли развивающихся стран с формирующейся рыночной экономикой в качестве локомотива развития мировой торговли.

Хотя многие страны предоставляют беспошлинный доступ на свои рынки для 100 процентов экспортных товаров из НРС, существуют возможности повышения эффективности многих из таких программ, особенно с учетом того, что экономические издержки предоставляющих преференции стран, связанные с распространением на НРС возможностей для полномасштабного доступа на рынки со своей продукцией и экспортными товарами, являются весьма незначительными<sup>28</sup>. В частности, расположенные в Азиат-

<sup>28</sup> Antoine Bouët and others, *The costs and benefits of duty-free, quota-free market access for poor countries: who and what matters*, Center for Global Development, Working Paper 206 (Washington, D. C., March 2010). Имеющиеся оценки показывают, что если бы Соединенные Штаты предоставили режим беспошлинного и неквотируемого доступа для 97 процентов всех тарифных позиций, то НРС смогли бы увеличить объемы экспорта в эту страну приблизительно на 10 процентов, или до 1 млрд. долл. США; см. Celine Carrere and J. de Melo, «The Doha Round and market access for LDCs: scenarios for the EU and US markets» (Centre for Studies and Researches on International Development (CERDI), March 2009).

Таблица 6

Системы преференций в отношении экспорта из наименее развитых стран<sup>a</sup>

| Программа или страна                                                                                      | Год вступления в силу | Охват товарной номенклатуры                                                                                                                        | Беспошлинный доступ для экспортных товаров из НРС в 2007 году (в процентах от количества тарифных позиций) | Правила страны происхождения товара: степень гибкости | Продолжительность периода реализации программы |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Австралия                                                                                                 | 2003                  | 100 процентов                                                                                                                                      | 100                                                                                                        | Средняя                                               | Неограниченный период времени                  |
| Бразилия                                                                                                  | 2010                  | Первоначально — 80 процентов тарифных позиций к середине 2010 года; с последующим расширением до 100 процентов                                     | ..                                                                                                         | ..                                                    | Объявлена в конце 2009 года                    |
| Канада — Тариф для наименее развитых стран                                                                | 2003                  | 100 процентов (за исключением регулируемых квотами молочных продуктов, домашней птицы и яиц)                                                       | 98,9                                                                                                       | Высокая                                               | Продлена вплоть до 2014 года                   |
| Китай — Форум по вопросам сотрудничества между Китаем и Африкой                                           | 2008                  | Начиная с 60 процентов видов продукции с последующим расширением до 95 процентов (для африканских НРС, имеющих дипломатические отношения с Китаем) | ..                                                                                                         | Средняя                                               | ..                                             |
| Китай — БПНК для азиатских НРС                                                                            | 2006                  | Беспошлинный и неквотируемый доступ на рынки лишь для отдельных тарифных позиций                                                                   | ..                                                                                                         | Средняя                                               | ..                                             |
| ЕС — Все, кроме оружия (ВКО)                                                                              | 2001                  | 100 процентов по состоянию на 2010 год (за исключением оружия и боеприпасов)                                                                       | 99,4                                                                                                       | Средняя                                               | Неограниченный период времени                  |
| Исландия                                                                                                  | 2002                  | Фактически все виды продукции, но не 100 процентов                                                                                                 | ..                                                                                                         | Низкая                                                | Неограниченный период времени                  |
| Индия — Система беспошлинных тарифных преференций (СБТП)                                                  | 2008                  | 85 процентов тарифных позиций в течение пяти лет (в 2010 году в полном объеме действовала для 14 НРС)                                              | ..                                                                                                         | Средняя                                               | ..                                             |
| Япония                                                                                                    | 2007                  | 98 процентов тарифных позиций (за исключением отдельных видов сельскохозяйственных товаров, рыбной продукции и кожаных изделий)                    | 98,2                                                                                                       | Низкая                                                | Продлена на 10 лет (вплоть до 2011 года)       |
| Республика Корея                                                                                          | 2008                  | Президентский указ, предусматривающий расширение БПНК-доступа до 75 процентов                                                                      | 17,4<br>(в 2006 году)                                                                                      | Низкая                                                | Неопределенный период времени                  |
| Новая Зеландия — Общая система преференций для НРС/РСНВМ (развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю) | 2001                  | 100 процентов                                                                                                                                      | 100                                                                                                        | Средняя                                               | Неограниченный период времени                  |
| Норвегия                                                                                                  | 2002                  | 100 процентов                                                                                                                                      | 100                                                                                                        | Низкая                                                | Неограниченный период времени                  |
| Швейцария                                                                                                 | 2007                  | 100 процентов по состоянию на 2010 год                                                                                                             | 85,2                                                                                                       | Низкая                                                | Неограниченный период времени                  |

| Программа или страна                                                                                                  | Год вступления в силу | Охват товарной номенклатуры                                         | Беспошлинный доступ для экспортных товаров из НРС в 2007 году (в процентах от количества тарифных позиций) | Правила страны происхождения товара: степень гибкости                                                                                          | Продолжительность периода реализации программы                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Турция (ВКО)                                                                                                          | 2005                  | 100 процентов по состоянию на 2010 год                              | ..                                                                                                         | Высокая                                                                                                                                        | Неограниченный период времени                                                       |
| Соединенные Штаты — ОСП для НРС                                                                                       | 1976                  | 83 процентов (за исключением одежды)                                | 82,5                                                                                                       | Средняя                                                                                                                                        | Специально оговоренный период времени/обычно 1–2 года (продлен вплоть до 2010 года) |
| Соединенные Штаты — Закон об обеспечении роста и расширении возможностей в Африке (ЗРВА)                              | 2000                  | Варьируется до 98 процентов (24 НРС, расположенные к югу от Сахары) | ..                                                                                                         | Высокая                                                                                                                                        | Продлен на 11 лет (вплоть до 2015 года); 5 лет для одежды                           |
| Соединенные Штаты — Закон о предоставлении Гаити возможностей в межамериканском контексте путем поощрения партнерства | 2006                  | Беспошлинный ввоз одежды, произведенной в Гаити                     | ..                                                                                                         | Средняя (возможности использования гибкого подхода обсуждаются в соответствии с Законом о программе экономического подъема Гаити от 2010 года) | Продлен на 10 лет; ведутся переговоры о продлении вплоть до 2020 года               |

**Источник:** World Trade Organization, Market access for products and services of export interest to least developed countries (document WT/COMTD/LDC/W/46/Rev.1); Kimberly Elliot, Opening markets for poor countries: are we there yet?, CGD Working Paper 184 (Washington, D. C., Center for Global Development, 2009); Kimberly Elliot, Open markets for the poorest countries: trade preferences that work, CGD Working Group on global trade preference reform (Washington, D. C., Center for Global Development, April 2010).

**а** Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Марокко, Пакистан, Российская Федерация, Шри-Ланка, Таджикистан и Узбекистан также реализуют программы предоставления преференций для экспорта из всех или некоторых НРС.

ском регионе НРС имеют возможности для получения наибольшей выгоды от расширения масштабов этих программ, особенно от расширения схемы Соединенных Штатов, действующей в рамках Общей системы преференций (ОСП), которая в настоящее время не распространяется на экспорт одежды. Несмотря на то, что эти преференции носят преимущественно односторонний характер, завершение Дохинского раунда переговоров могло бы способствовать их консолидации. В свою очередь, это создает реальную угрозу эрозии преференций для других стран с низким уровнем доходов, располагающих незначительными возможностями для адаптации в среднесрочной перспективе к усилению конкуренции в сфере торговли.

Статистические показатели преференциального режима доступа основываются на допущении, что существующие преференции в полном объеме используются НРС, однако некоторые из преференциальных режимов предполагают выполнение ряда условий, что препятствует их полномасштабному использованию<sup>29</sup>. Одной из важных задач остается устранение нетарифных барьеров, способных серьезно ограничить возможности НРС по доступу на рынки. В качестве примеров можно назвать носящие ограничительный характер критерии «правил страны происхождения

Строгие правила страны происхождения товаров и нетарифные барьеры серьезно ограничивают возможности НРС в отношении доступа на рынки

<sup>29</sup> Фактический уровень использования может составлять всего лишь 40 процентов для таких товаров, как текстиль и готовая одежда. WTO, *Market access for products and services...*, op. cit.

товаров», используемые для определения права на преференции (устанавливаемые в форме приходящейся на НРС доли в производстве того или иного товара), или неправомерные санитарные и фитосанитарные нормы, целью которых является не столько обеспечение безопасности потребителей, сколько ограничение ввоза товаров.

## Оказание помощи в торговле

В дополнение к формирующемуся консенсусу в отношении укрепления торгового потенциала развивающихся стран доноры продолжают брать на себя обязательства по оказанию помощи в торговле. Общий объем обязательств по оказанию помощи развивающимся странам увеличился в 2008 году в реальном исчислении на 35 процентов и достиг рекордного уровня в 42 млрд. долл. США<sup>30</sup>, что резко контрастирует со средними темпами роста объемов соответствующих обязательств в реальном исчислении в 2006 и 2007 годах, составившими 10 процентов. Эта цифра отражает прирост на 62 процента по сравнению с базовыми показателями 2002–2005 годов, установленными Целевой группой ВТО по оказанию помощи в торговле.

Доля обязательств по оказанию помощи в торговле в общем объеме обязательств по распределяемой по секторам помощи увеличилась до 37 процентов в 2008 году. В структуре обязательств отмечен незначительный сдвиг в сторону обязательств по развитию торговой инфраструктуры, на которые в 2008 году пришлось 55 процентов от общего объема помощи в торговле по сравнению со средним значением этого показателя, составлявшем 52 процента в период 2002–2007 годов (рисунок 11). С другой стороны, доля обязательств по оказанию помощи в наращивании производственного потенциала снизилась в период 2002–2007 годов с 45 до 41 процента.

В 2008 году на долю 10 крупнейших получателей помощи в торговле пришлось 52 процента общего объема распределяемой по странам помощи, или 45 процентов от общего объема обязательств (таблица 7). Обязательства перед рядом стран в связи с реализацией крупных проектов позволяют объяснить высокий уровень концентрации усилий по оказанию помощи в торговле. Некоторые из таких обязательств обусловлены предоставлением одноразовых займов в целях финансирования крупных инфраструктурных проектов, осуществление которых началось в 2008 году. В настоящее время Япония является крупнейшим из доноров, предоставляющих помощь на двусторонней основе, в абсолютных цифрах (9 млрд. долл. США); далее следуют Соединенные Штаты Америки (6 млрд. долл. США) и ЕС (6 млрд. долл. США).

Программа помощи в торговле имеет своей целью оказание содействия развивающимся странам, особенно НРС, в создании связанной с торговлей инфраструктуры и производственного потенциала. В 2008 году наибольший объем обязательств по оказанию помощи в торговле (40 процентов) пришелся на страны с более низким средним уровнем доходов. НРС получили 10,5 млрд. долл. США по линии помощи в торговле, что составляет 25 процентов общего объема предоставленной помощи. В число 10 крупнейших получателей помощи в торговле в 2008 году вошли лишь три НРС (Афганистан, Бангладеш и Объединенная Республика Танзания) по сравнению с четырьмя в 2007 году.

Ресурсы, выделяемые на цели оказания помощи в торговле, продолжают направляться в ограниченное число стран

<sup>30</sup> Показатели объема помощи в торговле носят предварительный характер.

Рисунок 11

**Общий объем обязательств по оказанию помощи в торговле, 2002–2008 годы**  
(млрд. долл. США в постоянных ценах 2008 года — левая масштабная линейка;  
общий объем помощи в торговле как доля всей распределяемой по секторам  
помощи — правая масштабная линейка)

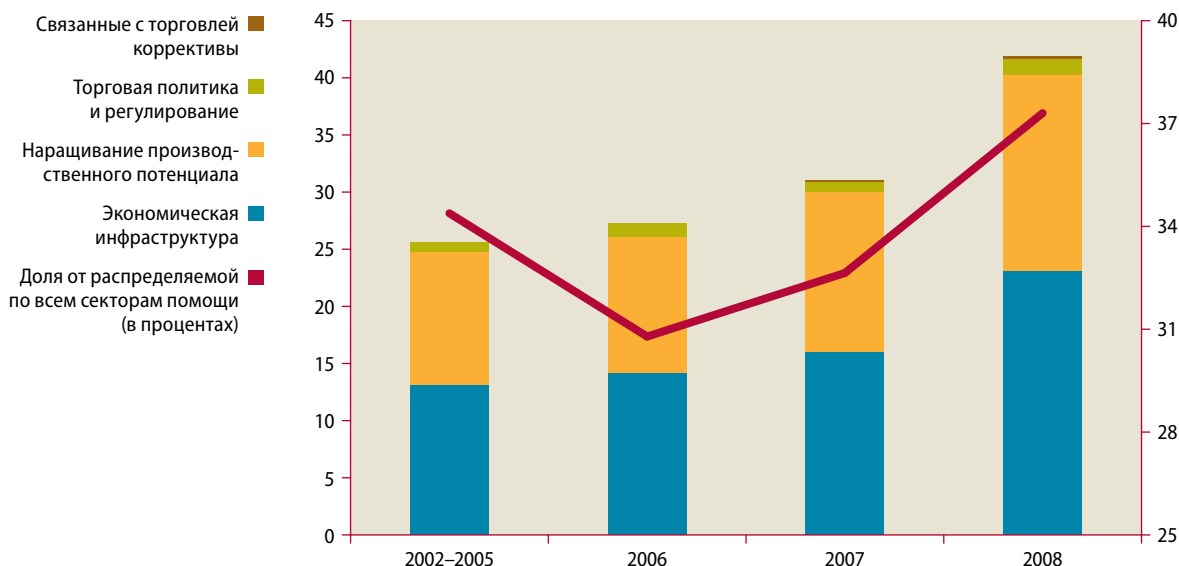


Таблица 7

**Крупнейшие получатели помощи в торговле в 2008 году**  
(в млн. долл. США и в процентах)

| Место                                                           | Страна                           | Сумма  | Место                                                           | Страна    | Сумма  |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------|-----------|--------|
| 1                                                               | Индия                            | 3 254  | 11                                                              | Индонезия | 871    |
| 2                                                               | Ирак                             | 2 836  | 12                                                              | Китай     | 762    |
| 3                                                               | Турция                           | 2 421  | 13                                                              | Эфиопия   | 761    |
| 4                                                               | Вьетнам                          | 2 033  | 14                                                              | Нигерия   | 729    |
| 5                                                               | Марокко                          | 1 894  | 15                                                              | Гана      | 654    |
| 6                                                               | Афганистан                       | 1 701  | 16                                                              | Таиланд   | 640    |
| 7                                                               | Объединенная Республика Танзания | 1 353  | 17                                                              | Тунис     | 602    |
| 8                                                               | Бангладеш                        | 1 240  | 18                                                              | Мали      | 591    |
| 9                                                               | Пакистан                         | 1 126  | 19                                                              | Мозамбик  | 542    |
| 10                                                              | Египет                           | 1 014  | 20                                                              | Монголия  | 533    |
| 10 крупнейших получателей                                       |                                  |        | 20 крупнейших получателей помощи                                |           |        |
| Итого                                                           |                                  | 18 873 | Итого                                                           |           | 25 559 |
| Доля в общем объеме распределяемой по странам помощи в торговле |                                  | 51,8   | Доля в общем объеме распределяемой по странам помощи в торговле |           | 70,2   |
| Доля в общем объеме помощи в торговле                           |                                  | 45,3   | Доля в общем объеме помощи в торговле                           |           | 61,3   |

Источник: ДЭСВ ООН, на основании данных ОЭСР/КСР.

Хотя на реализацию инициатив «Оказание помощи в торговле» и «Усовершенствованная комплексная платформа» выделены значительные политические и финансовые ресурсы, привлечение дополнительных ресурсов будет способствовать включению торговли в программы развития («интеграция вопросов торговли») и обеспечит поддержку мер по компенсации затрат на корректировку, в связи с либерализацией торговли. Предварительные оценки свидетельствуют о наличии возможностей для улучшения адресности и повышения эффективности использования ресурсов в целях обеспечения того, чтобы наиболее нуждающиеся в помощи страны получали наибольшие объемы помощи<sup>31</sup>. При том что все больше развивающихся стран берут в свои руки реализацию соответствующих инициатив — о чем свидетельствует число развивающихся стран, ответивших в 2009 году на вопросник ВТО/ОЭСР, касающийся помощи в торговле, в рамках ответов на который большинство из этих стран отмечает растущую тенденцию к включению торговли в национальные стратегии развития, — увеличение объемов финансирования будет способствовать привлечению внимания доноров к сформулированным на уровне отдельных стран потребностям и приоритетам в области торговли.

Для правительств стран, чьи связанные с торговлей потребности и приоритеты не были определены, важным шагом может стать проведение на национальном уровне оценки соответствующих потребностей. Существует понимание того, что отдельным странам потребуется техническая и финансовая помощь для поддержки этого процесса, ведущего к разработке конкретного плана действий, предполагающего реализацию определенных проектов, направленных на преодоление выявленных препятствий, а также реализацию корректирующих мер, которые могут стать основой для получения дополнительной помощи от партнеров в области развития<sup>32</sup>. Важную роль в рамках этого процесса играет отражение соответствующих оценок в национальных стратегиях развития, на основании которых доноры формируют свои программы оказания финансовой помощи.

Развивающимся странам необходима дополнительная помощь для поддержки предпринимаемых ими усилий по «интеграции вопросов торговли»

## Укрепление глобального партнерства в области международной торговли

Глобальное партнерство в целях развития торговли, эффективно улучшающее доступ на рынки для развивающихся стран, может иметь принципиальное значение для перехода от незначительного к активному вкладу торговли в процесс развития и усилия, направленные на достижение ЦРТ к 2015 году.

31 Elisa Garmberoni and R. Newfarmer, *Aid for Trade: Matching potential demand and supply*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 4991 (Washington, D.C., World Bank, July 2009).

32 D. Gay, A. Mbonde and M. Riva, *Aid for Trade and Human Development: A Guide to Conducting Aid for Trade Needs Assessment Exercises* (United Nations publication, Sales No. E.09.III.B.28).

К числу мер, которые необходимо принять на национальном и международном уровнях в целях обеспечения и дальнейшего улучшения доступа на рынки для развивающихся стран, относятся следующие:

- Активизация усилий, направленных на завершение в течение разумного периода времени ориентированного на развитие Дохинского раунда торговых переговоров в целях обеспечения формирования на эффективной основе более открытой, справедливой, регулируемой, предсказуемой и недискриминационной многосторонней системы торговли.
- Обеспечение предоставления развивающимся странам, особенно находящимся в наиболее уязвимом положении, поддержки, необходимой для наращивания их производственного и торгового потенциала, с использованием гибкого подхода в рамках реализации более широких стратегий развития. Развитие такого потенциала на уровне отдельных стран зависит как от проводимой внутренней политики, так и от международной поддержки и предполагает:
  - дальнейшее уделение развивающимися странами приоритетного внимания вопросам торговли и ее взаимосвязи с процессом развития и усилиями по сокращению масштабов нищеты в национальных стратегиях развития;
  - ускорение выполнения донорами своих обязательств по оказанию помощи, в том числе путем оказания дополнительной технической, финансовой и политической поддержки в инициативе «Оказание помощи в торговле», а также путем оказания более значительной поддержки Усовершенствованной комплексной платформе, являющейся для НРС исходным пунктом для получения помощи в торговле.
- Обеспечение отмены ранее принятых антикризисных мер протекционистского характера и противодействия принятию дальнейших мер, в том числе созданию новых форм нетарифных барьеров.
- Ускорение выполнения взятого развитыми странами в 2005 году обязательства отменить к 2013 году все формы субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции и другие меры поддержки аналогичного характера в целях расширения возможностей развивающихся стран в области конкурентоспособного производства и экспорта сельскохозяйственной продукции.
- Ускорение прогресса в направлении полного обеспечения беспешинного и неквотируемого доступа на рынки для всех экспортируемых НРС товаров, что продолжает играть важнейшую роль с точки зрения ускорения процесса создания новых рабочих мест в экспортных секторах экономики НРС, и объединение этих усилий с созданием упрощенных правил страны происхождения товаров.

## Приемлемый уровень задолженности

На момент принятия Организацией Объединенных Наций Декларации тысячелетия в 2000 году правительства многих развивающихся стран, в частности стран с низким уровнем доходов и ряда стран со средним уровнем доходов, несли неприемлемое бремя внешней задолженности. Международное сообщество уже приняло в 1996 году инициативу в отношении бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ), имеющую своей целью решение на комплексной основе проблемы задолженности группы стран с низким уровнем доходов. В 1998 году эта инициатива была расширена, однако к 2000 году она не смогла обеспечить достаточного облегчения долгового бремени. Кроме того, в рамках предпринимавшихся в 1990-х годах усилий по выходу из кризиса в Азии и других регионах международное сообщество приступило к разработке новой международной политики, направленной на скоординированное «вовлечение частного сектора» в процесс урегулирования кризиса суверенной задолженности стран со средним уровнем доходов, в результате чего частные кредиторы могли понести убытки при реструктуризации задолженности. Тем не менее на момент принятия Декларации тысячелетия было признано, что БСКЗ и другие инициативы являются недостаточными. Они продолжают оставаться недостаточными и десять лет спустя.

Тем не менее, в течение последнего десятилетия складывалось впечатление об изменении ситуации с задолженностью в лучшую сторону, по крайней мере до возникновения серьезных проблем в результате глобального финансово-экономического кризиса. Во-первых, инициатива БСКЗ в 2005 году была дополнена Многосторонней инициативой по облегчению бремени задолженности (МИБЗ), предполагавшей полное списание соответствующих определенным критериям долгов отдельных стран с низким уровнем доходов многосторонними финансовыми учреждениями, участвующими в реализации этой инициативы. Во-вторых, долговые проблемы отдельных стран со средним уровнем доходов, связанные, главным образом, с наличием долговых обязательств перед частными кредиторами, решались путем использования должниками рынка свопов за счет обмена старых долгов на новые долговые обязательства. Независимо от того, были ли масштабы сокращения долгового бремени достаточными для восстановления устойчивости этих стран, они вновь получили доступ к финансовым рынкам. В последующем, в середине десятилетия, бремя внешней государственной задолженности многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой было облегчено благодаря развитию благоприятных для них тенденций в мировой торговле, изменению цен на сырьевые товары и низкому уровню процентных ставок. Однако после 2008 года бремя задолженности многих стран вновь возросло. В связи с тем, что некоторые

После отмеченного улучшения в течение последнего десятилетия ситуация с задолженностью во многих странах серьезно ухудшилась во время кризиса

страны вступили в период кризиса в менее благоприятных условиях по сравнению с другими странами, увеличился риск возникновения острейших долговых проблем в этих менее устойчивых в экономическом плане странах.

Несмотря на то, что можно надеяться на преодоление странами-должниками возникших трудностей, следует более тщательно подготовиться и вернуться к вопросу о разработке широкого международного механизма для урегулирования на комплексной и справедливой основе долговых кризисов в случае и в момент их наступления, выполнив тем самым в полном объеме предусмотренное ЦРТ 8 обязательство по созданию возможностей для того, чтобы в рамках международной системы «комплексным образом решить проблемы задолженности развивающихся стран».

## Принятые и обещанные политические меры

Международное сообщество последовательно предпринимает усилия для достижения приемлемого уровня задолженности

Международное сообщество использовало три варианта решения проблемы задолженности в контексте принципов Декларации тысячелетия. Первый из них предполагал уделение основного внимания обязательствам по оказанию помощи правительствам соответствующих критериям стран с низким уровнем доходов, охватываемых инициативой БСКЗ, для достижения приемлемого уровня внешней задолженности. Такой подход предполагал последовательные дальнейшие меры по облегчению бремени задолженности, поскольку официальные кредиторы этих стран постоянно обнаруживали, что обещанные ими уровни облегчения долгового бремени оказываются недостаточными. В конечном счете, основные традиционные государственные кредиторы, являющиеся членами Парижского клуба, и многосторонние организации, действующие в рамках Многосторонней инициативы по облегчению бремени задолженности (МИБЗ), фактически списали основную часть существовавшей задолженности БСКЗ.

Второй вариант предусматривал увеличение объемов международной помощи в целях оказания странам-должникам содействия в более эффективном управлении государственным долгом и предоставлении рекомендаций официальным кредиторам стран с низким уровнем доходов о чрезмерном повышении уровня риска для осуществления операций по кредитованию по сравнению с оказанием поддержки в форме безвозмездной помощи. В этих целях Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк разработали специальный механизм оценки приемлемости уровня задолженности для стран с низким уровнем доходов. МВФ разработал отдельный механизм для стран, имеющих возможности для получения значительных объемов финансовых ресурсов на международных рынках капитала. Эти механизмы не только привлекли повышенное внимание на политическом уровне в развивающихся странах и странах с переходной экономикой к изменению ситуации в области их внешней и общей государственной задолженности, но и позволили существенно повысить информированность общественности о размере государственной задолженности, поскольку публикация оценок уровня задолженности стала общепринятой практикой. Тем не менее эти механизмы следует воспринимать как обобщенные показатели для использования в политических дискуссиях, поскольку они неизбежно предполагают определенную степень субъективности. В самом

деле, соответствующая методология подвергается периодическому анализу и пересмотру, который в последний раз проводился по просьбе Группы 20, высказанной в апреле 2009 года в отношении механизма для стран с низким уровнем доходов<sup>1</sup>.

Третий вариант предусматривал создание комплексного механизма урегулирования государственной задолженности, имеющего своей целью реструктуризацию в необходимых объемах долговых обязательств находящейся в кризисной ситуации страны в целях предотвращения неплатежеспособности ее правительства и предоставления ему возможности «начать все сначала». Такой механизм также должен предусматривать справедливое распределение расходов, связанных со смягчением бремени задолженности, между кредиторами правительства, включая различные категории частных кредиторов. Инициатива БСКЗ стала началом использования такого подхода, но она рассматривалась в качестве одноразовой акции и не предполагала решения проблемы суверенной задолженности в целом. Монтеррейский консенсус, принятый на Международной конференции по финансированию развития в 2002 году, предполагал возможность решения этой проблемы, так же как и все проведенные впоследствии под эгидой Организации Объединенных Наций крупные совещания по экономическим и финансовым вопросам, включая Конференцию по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития, состоявшуюся в июне 2009 года<sup>2</sup>. Определенный шаг в этом направлении был предпринят Парижским клубом, принявшим в 2003 году «Эвьянский подход»<sup>3</sup>, предполагавший его ведущую роль при определении необходимости комплексных мер по облегчению долгового бремени стран, не относящихся к группе БСКЗ, в период кризиса и разработку, в случае необходимости, совместно с МВФ комплексной программы урегулирования проблемы задолженности, предполагающей сопоставимый подход ко всем официальным и частным кредиторам, предоставившим финансовые средства на двусторонней основе<sup>4</sup>. В 2003 году МВФ предложил более системное решение проблемы, а именно создание механизма реструктуризации

---

1 См. World Bank International Development Association and International Monetary Fund, «Staff guidance note on the application of the joint Bank-Fund debt sustainability framework for low-income countries», 22 January 2010, размещено по адресу: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:22482307~menuPK:4876135~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043~isCURL:Y,00.html>.

2 См., соответственно: Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года (A/CONF.198/11, глава 1, резолюция 1, приложение), пункт 60, и резолюцию 63/303 Генеральной Ассамблеи об Итоговом документе Конференции по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития (приложение), пункт 34.

3 Для получения информации о подходе в целом см. Paris Club, «Evian Approach», размещено по адресу: [www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/rechelonement/approche-d-evian/switchLanguage/en](http://www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/rechelonement/approche-d-evian/switchLanguage/en).

4 Одна из последних таких договоренностей была достигнута в апреле 2009 года в отношении Сейшельских Островов, которая была подтверждена на сопоставимых условиях Малайзией и Южной Африкой — двумя основными кредиторами этой страны, не являющимися членами Парижского клуба; в конце 2009 года Сейшельские Острова провели реструктуризацию своей задолженности и по коммерческим займам.

государственной задолженности, что было отклонено главным образом в связи с возражениями со стороны участников финансовых рынков<sup>5</sup>. С того времени ни на одном из официальных международных форумов какие-либо другие предложения по решению существующих в данной области проблем более не обсуждались.

## Глобальный кризис и задолженность развивающихся стран

Финансовое положение  
ухудшилось

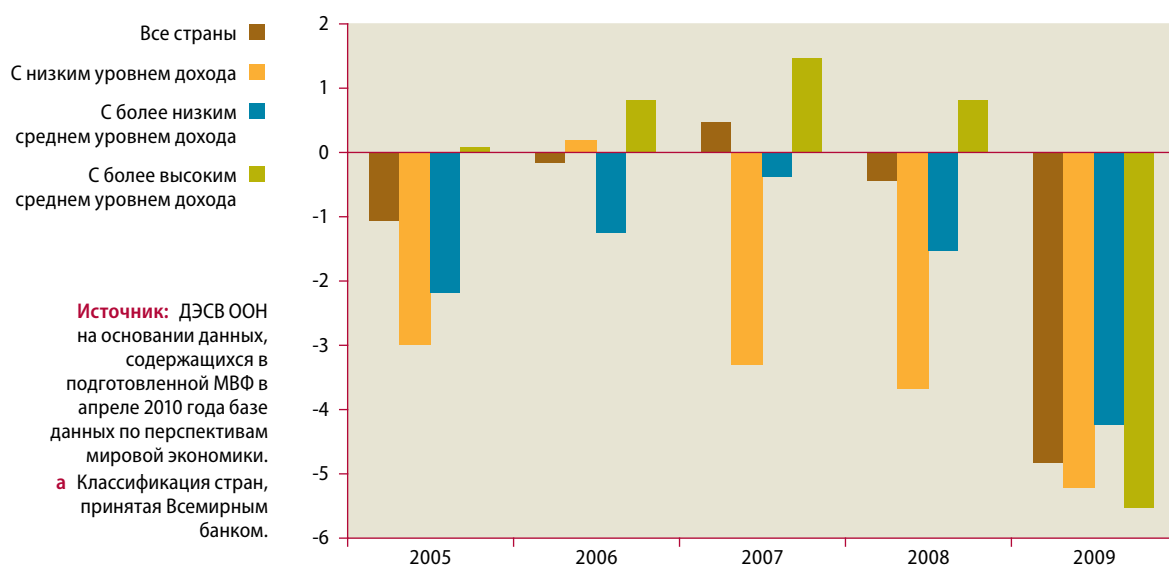
Существовавшая до  
кризиса тенденция  
снижения коэффициента  
обслуживания  
долга сменилась на  
противоположную

Глобальный финансово-экономический кризис затронул все без исключения развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, оказав влияние на ситуацию с их государственной задолженностью. Правительства многих стран пошли на имеющее антициклическую направленность увеличение расходов или не сократили государственные расходы пропорционально масштабам уменьшения налоговых поступлений в результате спада в экономике. В любом случае результатом стало увеличение дефицита государственного бюджета, как видно из рисунка 12.

Один из основных показателей внешней задолженности развивающихся стран, регулярно контролируемый в рамках Цели 8, сразу же отразил это изменение: отношение расходов на обслуживание внешнего долга, то есть общей суммы выплат процентов и причитающихся платежей в счет погашения внешней задолженности в конкретный год, к доходам от экспорта товаров и услуг возросло. Помимо увеличения размера обслуживаемой задолженности, в результате глобального кризиса уменьшилась величина

Рисунок 12

**Налогово-бюджетные балансы развивающихся стран и стран с переходной экономикой<sup>а</sup>, 2005–2009 годы (в процентах от валового внутреннего продукта)**



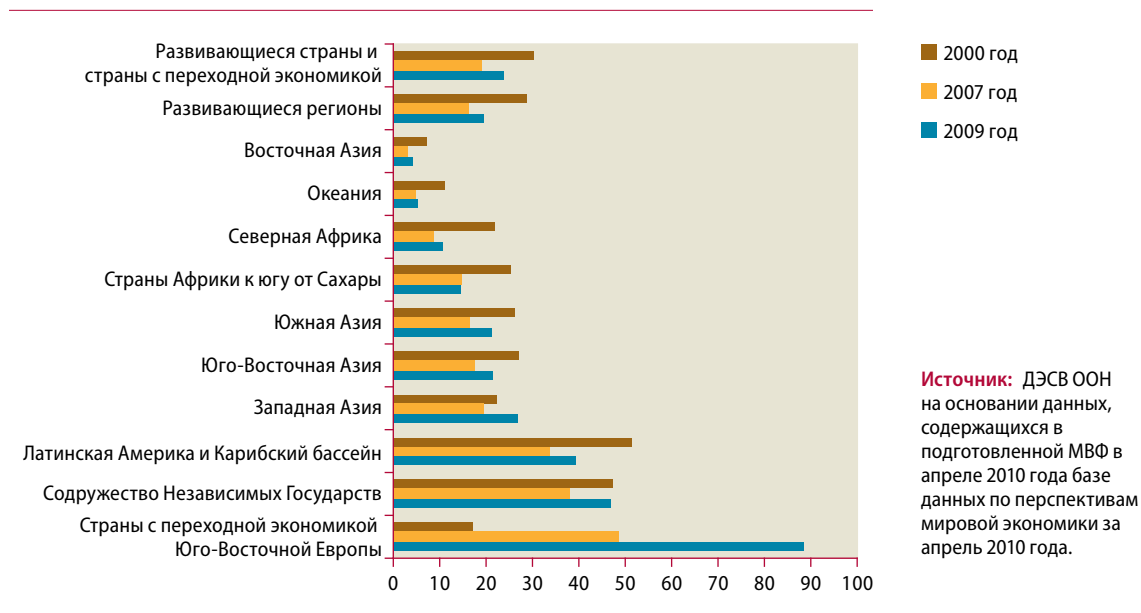
<sup>5</sup> См. Sean Hagan, «Designing a legal framework to restructure sovereign debt», *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36 (2005), pp. 299-402.

знаменателя в этом отношении в связи с негативным влиянием глобальной рецессии на поступления в иностранной валюте во многих странах<sup>6</sup>. Как это видно из рисунка 13, затронутыми оказались все регионы развивающихся стран, хотя и в разной степени вследствие различий в выборе политических мер, разных возможностей заимствования или имеющихся у правительства возможностей для маневра в налогово-бюджетной сфере.

Как видно из того же рисунка 13, показатели обслуживания задолженности в 2007 и 2009 годах были ниже, чем в 2000 году, за исключением соответствующих показателей для стран с переходной экономикой. По оценкам Всемирного банка, страны с переходной экономикой в Европе и Центральной Азии пострадали в наибольшей степени и относятся к числу находящихся в наиболее уязвимом положении стран<sup>7</sup>. Наблюдавшаяся до наступления кризиса масштабная финансовая экспансия (с точки зрения привлечения как внутренних, так и внешних ресурсов) в целом ряде европейских стран с формирующейся рыночной экономикой превысила их потенциал по освоению этих ресурсов, что повлекло за собой инфляцию и увеличение дефицита счета текущих операций и, в конечном счете, повысило уязвимость экономики этих стран к внутренним и внешним потрясениям. Другие страны, проявившие большую осторожность в управлении своей задолженностью, оказались на момент вхождения в кризис в более благоприятных условиях, однако и им пришлось адаптироваться к сильным потрясениям.

Рисунок 13

**Показатели обслуживания внешней задолженности развивающихся стран и стран с переходной экономикой, 2000, 2007 и 2009 годы**  
(в процентах от доходов от экспорта товаров и услуг)



<sup>6</sup> В среднем увеличение соотношения расходов на обслуживание задолженности и доходов от экспорта развивающихся стран было вызвано снижением на 21 процент объемов экспортных поступлений, при том что объем обязательств по обслуживанию задолженности вырос в 2009 году менее чем на 4 процента.

<sup>7</sup> World Bank, *Global Economic Prospects-Summer 2010: Fiscal Headwinds and Recovery* (Washington D. C., World Bank).

Для правительств стран, привлекающих заемные средства на международных рынках капитала, первым последствием глобального кризиса стало повышение стоимости международных займов. В октябре 2008 года средние спреды процентной ставки на суверенные облигации развивающейся страны достигли семилетнего максимума в 874 базисных пункта<sup>8</sup>. Спреды процентных ставок расширились, превысив 1000 процентных пунктов в пяти странах (Аргентина, Казахстан, Пакистан, Украина и Эквадор). При этом валюты практически всех стран мира обесценились по отношению к доллару Соединенных Штатов, причем валюты ряда развивающихся стран потеряли более 50 процентов своей стоимости. Это привело к существенному увеличению бремени обслуживания внешнего долга как раз в то время, когда было отмечено резкое сокращение объемов государственных доходов. Все без исключения развивающиеся страны столкнулись с понижением кредитных рейтингов, присваиваемых основными международными рейтинговыми агентствами. Это, в свою очередь, в еще большей степени повысило стоимость заимствований и ухудшило состояние государственного бюджета во многих странах. Нескольким странам со средним уровнем доходов удалось ограничить негативные последствия такого развития событий благодаря тому, что правительства (а также корпорации) смогли в более значительной мере использовать возможности рынков облигаций в местной валюте. Однако многие развивающиеся страны не располагали возможностями для заимствований на диверсифицированных внутренних финансовых рынках.

Международные  
финансовые учреждения  
существенно  
увеличили масштабы  
предоставления  
кредитных ресурсов...

В связи с тем, что глобальный кризис повлек за собой резкое и значительное сокращение международных частных финансовых потоков, многие страны неожиданно для себя столкнулись с проблемой финансирования платежного баланса и обратились за поддержкой в МВФ. Фонд смог отреагировать на эти обращения путем предоставления дополнительных финансовых ресурсов и использования новой более гибкой политики при оформлении кредитных отношений в соответствии с инициативой Группы 20, как это было отмечено в разделе, посвященном вопросам оказания официальной помощи в целях развития (ОПР). В 2007 году, до наступления кризиса, общий объем обязательств МВФ по предоставлению кредитных ресурсов составлял около 1 млрд. долл. США, в 2008 году эта сумма увеличилась до 49 млрд. долл. США, а в 2009 году — до 120 млрд. долл. США<sup>9</sup>. По состоянию на конец апреля 2010 года соответствующие договоренности с МВФ были достигнуты 57 странами, в том числе 30 странами с низким уровнем доходов.

Другие многосторонние финансовые учреждения также резко увеличили объем предоставляемых ими кредитных ресурсов, чтобы помочь

<sup>8</sup> Практика формирования стоимости международных облигаций предполагает сопоставление процентной ставки или уровня доходности и базовой ставки, предлагаемой для альтернативных финансовых инструментов, рассматриваемых как безрисковые (с точки зрения низкой вероятности дефолта), в качестве которых обычно выступают облигации Казначейства Соединенных Штатов с сопоставимым сроком погашения. Превышающий уровень безрисковой ставки «спред» измеряется в «базисных пунктах», исчисляемых в сотых долях процентного пункта.

<sup>9</sup> Информация, предоставленная сотрудниками МВФ.

странам в преодолении кризиса. Всемирный банк увеличил общий объем своих обязательств с 36,5 млрд. долл. США в 2007 году до 65 млрд. долл. США в 2009 году, что стало рекордно высоким показателем для учреждения глобального масштаба, занимающегося вопросами развития. Основные региональные банки развития, вместе взятые, в течение того же периода времени повысили объем предоставляемых ими кредитных ресурсов с 30 до 50 млрд. долл. США<sup>10</sup>.

Вследствие осуществления новых заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках в ответ на финансовый кризис увеличилось соотношение между государственным долгом и валовым внутренним продуктом (ВВП). После уменьшения в течение ряда лет это соотношение увеличилось в 2009 году, как видно из рисунка 14, где страны сгруппированы с учетом уровня доходов на душу населения. По той же причине в 2009 году возрос совокупный объем внешней задолженности (включая обязательства частного сектора и государственные обязательства) для каждой из групп стран. Тем не менее, за редким исключением, эти показатели по-прежнему остаются ниже уровня, зафиксированного в 2000 году.

Однако с середины 2009 года наблюдается сокращение масштабов кризиса и началось оживление глобальной экономики, носящее при этом достаточно ограниченный и неустойчивый характер<sup>11</sup>. Спреды процентных ставок существенно сократились по сравнению с началом кризиса, и рейтинговые агентства повысили кредитный рейтинг многих суверенных государств. Возобновился доступ к международным рынкам капитала как для государственных, так и для корпоративных заемщиков из некоторых стран со средним уровнем доходов, а в небольшом числе стран (в частности, в Чили и Бразилии) отмечается возобновление притока крупных инвестиций, однако объемы банковского кредитования остаются на весьма скромном уровне<sup>12</sup>. При этом международные финансовые рынки продолжают характеризоваться достаточно высоким уровнем волатильности, и перспективы развития глобальной экономики остаются весьма неопределенными.

...что привело к повышению уровня нагрузки, связанной с обслуживанием государственной задолженности

Началось оживление глобальной экономики, но перспективы ее развития остаются весьма неопределенными

<sup>10</sup> World Bank and IMF, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D.C., World Bank, 2010), table 5.3.

<sup>11</sup> См. документ «Мировое экономическое положение и перспективы по состоянию на середину 2010 года» (E/2010/73).

<sup>12</sup> См. World Bank, *Global Economic Prospects-Summer 2010*, op. cit., и документ «Мировое экономическое положение и перспективы по состоянию на середину 2010 года».

Рисунок 14А

**Показатели долговой нагрузки для групп развивающихся стран и стран с переходной экономикой<sup>а</sup>, 2005–2009 годы: государственный долг (в процентах от ВВП)**

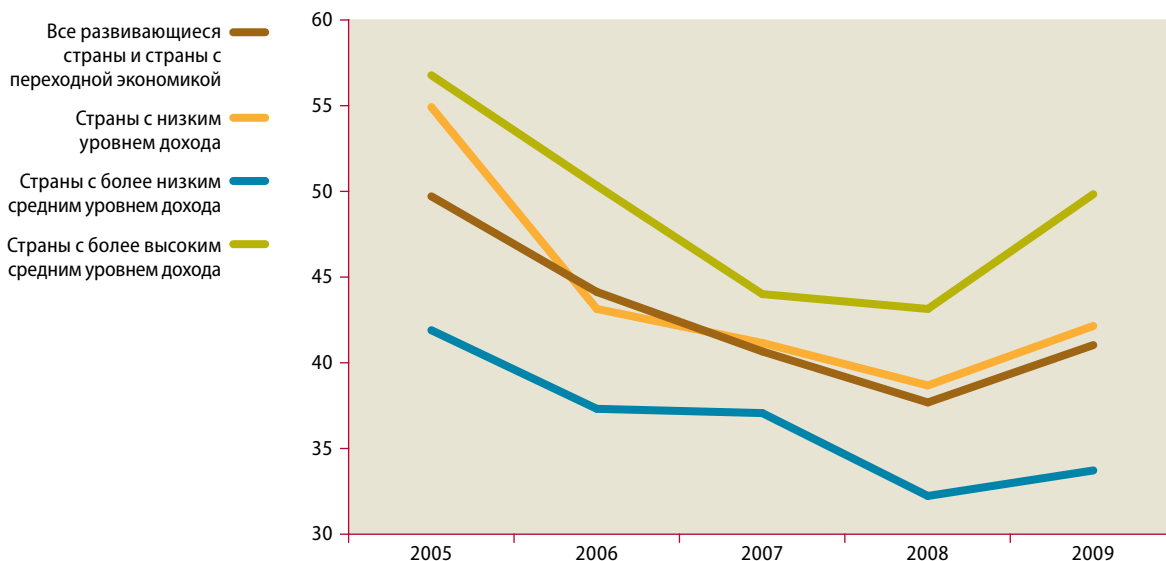
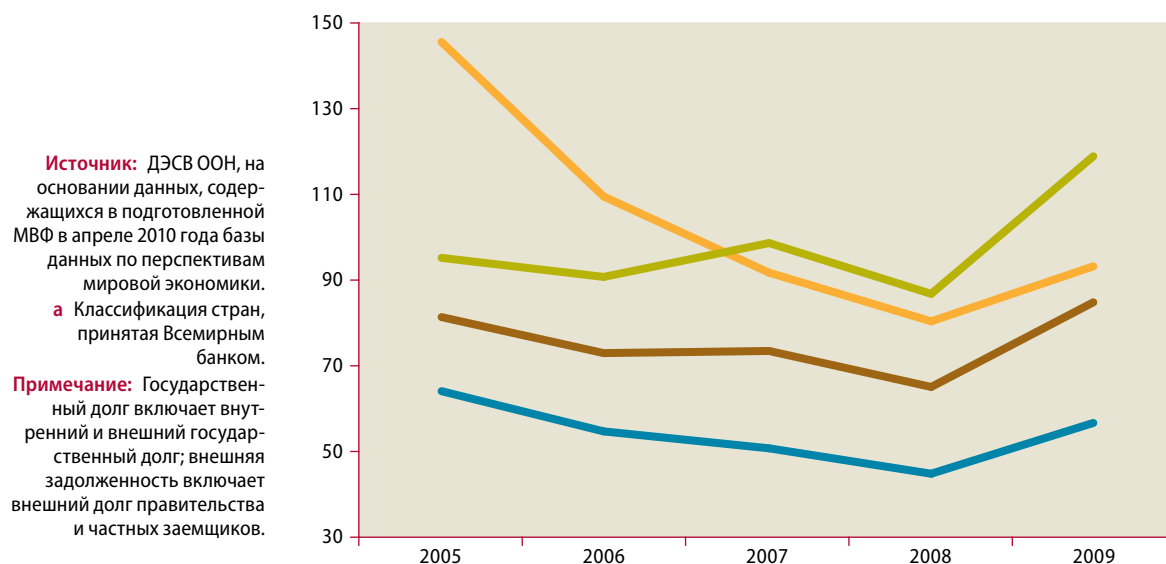


Рисунок 14В

**Показатели долговой нагрузки для групп развивающихся стран и стран с переходной экономикой<sup>а</sup>, 2005–2009 годы: внешняя задолженность (в процентах от доходов от экспорта)**



## Прогресс в области облегчения долгового бремени в рамках инициатив БСКЗ и МИБЗ

К концу марта 2010 года из 40 стран, которые имели или могли иметь право на списание задолженности в рамках инициативы БСКЗ, 28 стран достигли «момента завершения процесса в рамках этой инициативы» и добились запланированного полного списания их задолженности. После этого они также получили право на дополнительное списание остающихся многосторонних обязательств, имеющихся перед учреждениями, участвующими в инициативе. Семь стран находилось между «моментом принятия решения» и «моментом завершения процесса в рамках инициативы БСКЗ», что дало им право на временное облегчение долгового бремени, в результате чего в рамках данной инициативы по крайней мере некоторое облегчение долгового бремени получают 35 стран. В течение года, прошедшего с июня 2009 года, четыре страны (Афганистан, Гаити, Конго и Центральноафриканская Республика) выполнили условия, предусмотренные для окончательного списания задолженности по завершении процесса в рамках инициативы БСКЗ.

Благодаря реализации инициатив БСКЗ и МИБЗ, а также использованию традиционных механизмов облегчения долгового бремени и предоставлению другой дополнительной помощи, объем долгового бремени этих 35 стран, как ожидается, сократится более чем на 80 процентов по сравнению с этапом, предшествовавшим моменту принятия решения. Суммарное соотношение их выплат в счет обслуживания задолженности и величины ВВП уже уменьшилось с 3,2 процента в 2001 году до 1,0 процента в 2009 году; при этом расходы на цели, связанные с сокращением масштабов нищеты, в этих странах увеличились в среднем с 6,3 процента от ВВП в 2001 году до 8,9 процента в 2009 году, что, по-видимому, отражает существование ограничений, связанных с нерешенными проблемами задолженности до момента списания долга<sup>13</sup>.

Тем не менее не все кредиторы выполняют свои обязательства по списанию задолженности в запланированных объемах. Крупнейшие кредиторы — Всемирный банк, Африканский банк развития, МВФ, Межамериканский банк развития и члены Парижского клуба — провели списание задолженности в соответствии со своими обязательствами в рамках инициативы БСКЗ. Однако, по состоянию на 2009 год, другие кредиторы списали или согласились списать лишь часть приходящейся на них доли задолженности. Более мелкие многосторонние учреждения, на которые приходится 14 процентов общего объема списания задолженности в рамках инициативы БСКЗ, взяли на себя обязательства по облегчению долгового бремени бедных стран с крупной задолженностью в момент завершения ими процесса в рамках этой инициативы. Согласно данным обследования, проведенного в 2009 году, 7 из 20 многосторонних учреждений-кредиторов, которые представили свои ответы, отметили, что они списали половину или более половины приходящейся на них доли задолженности в течение промежуточного периода времени. Не являющиеся членами Парижского

С июня 2009 года четыре страны достигли момента завершения процесса в рамках инициативы БСКЗ

Более мелкие кредиторы не обеспечили списания обещанной ими доли задолженности...

<sup>13</sup> World Bank, «Debt relief», April 2010, доступно по адресу: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:20040942~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html> (по состоянию на 11 мая 2010 года).

...и коммерческие  
кредиторы  
инициировали судебные  
разбирательства

клуба официальные кредиторы, предоставляющие финансовые ресурсы на двусторонней основе, на которых приходится около 13 процентов общего объема списания, осуществили списание около 35–40 процентов запланированного объема задолженности, хотя суммарный показатель маскирует весьма различные результаты, поскольку почти половина из этих кредиторов вообще не осуществила списания задолженности. Коммерческие кредиторы, на которых приходится 6 процентов общего объема списания, обеспечили облегчение долгового бремени в объеме, соответствующем 33 процентам от запланированного показателя<sup>14</sup>.

Ряд коммерческих кредиторов инициировали рассмотрение в судебном порядке дел в отношении некоторых стран из группы БСКЗ в целях получения первоначальных сумм задолженности в полном объеме, что еще более усугубило ситуацию. В течение последних двух лет коммерческие кредиторы инициировали не менее 54 судебных разбирательств в отношении по крайней мере 12 стран из группы БСКЗ. Общая сумма предъявленных кредиторами исков превысила в общей сложности 2,6 млрд. долл. США. Большинство исков было урегулировано во внесудебном порядке, в том числе в результате участия кредиторов в операциях по выкупу долговых обязательств с большим дисконтом в рамках Фонда по сокращению задолженности Всемирного банка (по состоянию на сентябрь 2009 года в стадии рассмотрения оставалось 14 дел, хотя можно ожидать поступления и новых исков). В некоторых случаях судами принималось решение об удовлетворении исков кредиторов в полном объеме. Между тем многосторонние организации и правительства ряда стран-кредиторов приняли на национальном уровне законодательство или предприняли другие инициативы, направленные на ограничение возможности осуществления таких действий<sup>15</sup>.

При списании официальными кредиторами задолженности стран из группы БСКЗ они, по существу, удаляют долговые требования из своих бухгалтерских книг в обмен на получение в свое распоряжение других активов. В связи с этим сокращение задолженности на двусторонней и многосторонней основе в рамках инициативы БСКЗ предполагает определенные бюджетные расходы. Такие расходы, по оценкам, составляют в общей сложности почти 76 млрд. долл. США при их расчете по чистой дисконтируемой стоимости по состоянию на конец 2009 года<sup>16</sup>, из которых 58,5 млрд.

<sup>14</sup> World Bank IDA and IMF, «Heavily indebted poor countries (HIPC) initiative and multilateral debt relief initiative (MDRI)–Status of implementation», 15 September 2009, available from [www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/091509.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/091509.pdf), pp. 17–19.

<sup>15</sup> Например, в 2008 году Европейский союз (ЕС) добился принятия всеми 27 государствами — членами ЕС обязательств по отказу от продажи долговых требований по государственному долгу на вторичном рынке, и кредиторы, входящие в состав Парижского клуба, согласились принять аналогичные меры. Африканский банк развития недавно сформировал Механизм оказания правовой помощи африканским странам в целях предоставления им консультаций по технико-юридическим вопросам. Секретариат Содружества проводит практический семинар по вопросам управления задолженностью, подлежащей взысканию в судебном порядке, для бедных стран с крупной задолженностью, в рамках которого странам, в отношении которых коммерческими кредиторами предъявляются судебные иски, предлагается помощь адвокатов, являющихся постоянными жителями этих стран.

<sup>16</sup> В связи с тем, что значительная часть кредитных ресурсов, формирующих задолженность стран из группы БСКЗ, была предоставлена им на льготных условиях, объем требований кредиторов, а именно объем финансовых средств в счет пога-

долл. США уже было обещано в рамках списания задолженности 35 странам, прошедшим момент принятия решения. На многосторонние учреждения и кредиторов, являющихся членами Парижского клуба, приходится наибольшая часть затрат (45 и 36 процентов, соответственно), связанных с реализацией инициативы БСКЗ. Аналогичным образом, дополнительная сумма в размере 27 млрд. долл. США в приведенной стоимости была предоставлена в рамках инициативы МИБЗ, из них почти 85 процентов было предоставлено странам, завершившим процесс в рамках инициативы БСКЗ, а также двум не относящимся к группе БСКЗ государствам (Камбоджа и Таджикистан), на которые МВФ распространил условия действия МИБЗ<sup>17</sup>. По оценкам МВФ, имеется достаточный объем ресурсов для выполнения оставшейся части многосторонних обязательств в рамках инициатив БСКЗ и МИБЗ в отношении 35 стран, однако, когда к подключению к инициативе БСКЗ окажутся готовы Сомали и Судан, потребуются значительные дополнительные финансовые ресурсы<sup>18</sup>. Общие расходы, связанные с реализацией МИБЗ, могут, как ожидается, возрасти на конец 2009 года до 31 млрд. долл. США по их текущей стоимости, если все 40 стран достигнут момента завершения процесса в рамках инициативы БСКЗ.

В рамках реализуемой в настоящее время политики только пять стран, включая Сомали и Судан, получили одобрение для вхождения в процесс БСКЗ (к числу других стран относятся Коморские Острова, Кыргызстан и Эритрея). После нескольких продлений срока действия положения об истечении срока реализации инициативы БСКЗ окончание срока ее реализации было установлено на конец декабря 2006 года. В соответствии с принятой политикой страны, которые в настоящее время не входят в перечень стран, отвечающих или потенциально отвечающих соответствующим критериям, не могут подключиться к этой инициативе<sup>19</sup>. Это означает, что ни одна страна с низким уровнем доходов, имеющая задолженность, которая по истечении определенного периода времени становится неприемлемой в результате, например, последнего глобального экономического кризиса, не сможет сократить свою задолженность в рамках инициатив БСКЗ/МИБЗ. Продление срока действия положения об истечении срока реализации могло бы создать возможность для решения в краткосрочном плане связанных с существованием задолженности проблем стран с низким уровнем доходов, не получающих содействия по облегчению долгового бремени в рамках инициатив БСКЗ/МИБЗ.

Распространение действия инициативы БСКЗ на страны, уязвимые в отношении возникновения проблем с задолженностью, могло бы стать решением проблемы в краткосрочном плане

---

шения долга в течение согласованного периода времени, уступает по своему объему величине номинальной стоимости долга. «Чистая дисконтируемая стоимость» льготного кредита представляет собой оценку величины сформировавшейся на рыночных условиях задолженности, которая могла бы позволить сгенерировать поток средств, равный по своему объему поступлению денежных средств в счет погашения кредита, предоставленного на действительно льготных условиях.

<sup>17</sup> World Bank IDA and IMF, «Heavily indebted poor countries ...», op. cit., pp. 11-14.

<sup>18</sup> IMF, «Update on the financing of the Fund's concessional assistance and debt relief to low-income member countries», 20 April 2010, pp. 16-17.

<sup>19</sup> Мьянма может стать исключением, поскольку на момент перехода к ограничительной практике отсутствовали надлежащие данные. Поэтому после получения таких данных эта страна может быть включена в перечень потенциально отвечающих соответствующим критериям стран. (IMF, «Preserving debt sustainability in low-income countries in the wake of the global crisis», 1 April 2010, p. 19.)

## Страны, сталкивающиеся с риском обострения проблемы государственной задолженности

Страны с низким уровнем доходов и малые государства, находящиеся в уязвимом положении, сталкиваются с риском обострения проблемы задолженности...

При том что ситуация с задолженностью развивающихся стран и стран с переходной экономикой в целом требует постоянного мониторинга, в настоящее время существуют две группы стран, которые могут столкнуться с неблагоприятными сценариями развития ситуации с государственной задолженностью раньше других: страны с низким уровнем доходов и небольшие уязвимые страны со средним уровнем доходов, не соответствующие критериям, позволяющим получать ресурсы от основных многосторонних финансовых учреждений на льготных условиях. В условиях, когда значительную часть государственного долга составляет задолженность в иностранной валюте, кажущееся приемлемым бремя обслуживания долга может быстро стать неприемлемым при резком падении обменного курса, как это может произойти при сокращении объемов экспортных поступлений или при переводе за границу своих активов собственниками капиталов. При таком сценарии разработчики политики также должны обратить внимание на проблему воздействия неустойчивости валютного курса на состояние банковской системы страны, поскольку правительства должны были взять на себя ответственность за функционирование национальной банковской системы в условиях кризиса, с тем чтобы не лишиться важнейших финансовых услуг, оказываемых банками.

В этом контексте весьма показательны результаты недавно проведенных страновых аналитических исследований, организованных главным образом в рамках Механизма оценки приемлемости уровня задолженности, разработанного МВФ/Всемирным банком для стран с низким уровнем доходов. Этот механизм позволяет устанавливать уровни основных показателей долговой нагрузки, которые, как считается, свидетельствуют о низкой, средней и высокой вероятности обострения проблемы задолженности в зависимости, в частности, от характера оценки Всемирным банком качества экономической политики и институтов каждой отдельной страны. Например, для стран, характеризующихся «средним качеством» проводимой политики, контрольный показатель для соотношения между внешним государственным долгом (измеренным на основании его текущей величины) и объемом экспортных поступлений составляет 150 процентов, а аналогичный показатель, рассчитанный по отношению к величине ВВП и государственных доходов, — 40 и 250 процентов, соответственно. Кроме того, объем обязательств по обслуживанию задолженности не должен превышать 20 процентов экспортных поступлений и 30 процентов государственных доходов. Странам, политика и институты которых считаются менее эффективными, присваиваются более низкие контрольные показатели, а, соответственно, более сильные в экономическом плане страны рассматриваются как способные справиться с более масштабным долговым бременем. Однако характеризующие такие соотношения показатели не применяются в отношении данных по отдельно взятому году и не используются механически. Они находят свое применение при анализе их возможной динамики при прогнозировании характера развития событий в рамках «базового» сценария по сравнению с альтернативными сценариями и проведении «проверки на стрессоустойчивость», позволяющей получить

представление о том, что может произойти в случае таких экономических потрясений, как серьезная девальвация. После этого проводится анализ того, превышают ли эти показатели пороговые значения, и если да, то при каких условиях и какой характер носит это превышение — временный или долгосрочный<sup>20</sup>.

Сотрудники МВФ и Всемирного банка провели обзор результатов аналитических исследований приемлемости уровня задолженности, осуществленных после мая 2009 года (включающих, таким образом, прогнозы, развития мировой экономики, скорректированные после кризиса) для 39 стран с низким уровнем доходов или малых государств, находящихся в уязвимом положении (контрольные показатели не применяются по отношению к странам со средним уровнем доходов, для которых проводится оценка динамики изменения уровня задолженности). Сотрудники этих учреждений недавно отнесли 11 из этих стран к категории стран, «испытывающих серьезные долговые проблемы», а 16 из них — к числу стран с «высоким уровнем риска возникновения серьезных долговых проблем» (см. таблицу 8). Под серьезными долговыми проблемами понимается ситуация, при которой объем задолженности и показатели обслуживания долга оцениваются как значительно превышающие пороговые значения, когда либо проводятся, либо вот-вот начнутся переговоры о реструктуризации задолженности или наблюдается нарастание задолженности. Высоким уровнем риска характеризуется ситуация, при которой в течение довольно длительного времени отмечается превышение соответствующих пороговых значений, однако еще не возникли проблемы со своевременным осуществлением выплат по обслуживанию задолженности<sup>21</sup>. Нет ничего удивительного в том, что страны из группы БСКЗ, находящиеся на этапе, предшествующем моменту принятия решения, относятся к числу испытывающих серьезные долговые проблемы или к группе высокого риска, поскольку это является условием участия в инициативе БСКЗ. Однако следует отметить, что шесть стран из группы БСКЗ, прошедших момент завершения процесса, также классифицируются как страны с высоким уровнем риска. Необходимо также отметить, что и несколько малых государств, находящихся в уязвимом положении, оцениваются как относящиеся к группе высокого риска. При этом две не включенные в этот перечень страны (Ямайка и Сейшельские Острова) также вошли бы в соответствующий перечень, если бы им совсем недавно не удалось согласовать со своими официальными и частными кредиторами пакет мер по реструктуризации задолженности.

Сотрудники МВФ и Всемирного банка считают, что ситуация с задолженностью, наблюдаемая в 27 странах, перечисленных в таблице 8, может быть урегулирована без принятия таких чрезвычайных мер, как реструктурирование долга, хотя и при наличии определенных допущений. Во-первых, соответствующие страны должны получать большую долю внешнего финансирования в форме безвозмездной помощи, а не займов, или, по крайней мере, в привлекаемых ими займах большая доля должна

...при том что многие из них классифицируются как испытывающие серьезные долговые проблемы или относящиеся к группе высокого риска

<sup>20</sup> Подробное описание того, каким образом сотрудники Фонда и Банка должны использовать этот механизм, см. World Bank IDA and IMF, «Staff guidance note...», op. cit.

<sup>21</sup> IMF, «Preserving debt sustainability...», op. cit., p. 6.

Таблица 8

**Страны с низким уровнем доходов и малые государства, находящиеся в уязвимом положении, характеризующиеся высоким уровнем риска возникновения долговых проблем или уже испытывающие такие проблемы, 2010 год**

**Источник:** IMF, «Preserving debt sustainability in low-income countries in the wake of the global crisis», 1 April 2010, p. 17.

**а** Мальдивские Острова, Сент-Люсия и Сент-Винсент и Гренадины также включены в перечень в связи с высокой степенью уязвимости в плане возникновения проблемы государственной задолженности, поскольку соотношение между величиной государственного долга в текущих ценах и ВВП превышает 65 процентов. При этом в перечень не включена Доминиканская Республика, в которой соотношение между текущей величиной государственного долга и ВВП превышает пороговое значение лишь незначительно и в течение непродолжительного периода времени даже в рамках базового сценария.

| Страны, испытывающие серьезных долговых проблем                               | Страны с высоким риском возникновения серьезных долговых проблема                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Страны из группы БСКЗ                                                         | Страны из группы БСКЗ                                                                                                                                                            |
| <b>Находящиеся на этапе, предшествующем моменту принятия решения</b>          | <b>Прошедшие момент принятия решения</b>                                                                                                                                         |
| Коморские Острова<br>Сомали<br>Судан<br>Эритрея                               | Кот-д'Ивуар                                                                                                                                                                      |
| <b>Прошедшие момент принятия решения</b>                                      | <b>Прошедшие момент завершения процесса</b>                                                                                                                                      |
| Гвинея<br>Гвинея-Бисау<br>Демократическая Республика Конго<br>Либерия<br>Того | Афганистан<br>Буркина-Фасо<br>Бурунди<br>Гамбия<br>Гаити<br>Сан-Томе и Принсипе                                                                                                  |
| <b>Страны, не относящиеся к группе БСКЗ</b>                                   | <b>Страны, не относящиеся к группе БСКЗ</b>                                                                                                                                      |
| Зимбабве<br>Мьянма                                                            | Гренада<br>Джибути<br>Йемен<br>Лаосская Народно-Демократическая Республика<br>Мальдивские Острова<br>Сент-Винсент и Гренадины <sup>а</sup><br>Сент-Люсия<br>Таджикистан<br>Тонга |

приходиться на льготный компонент. Действительно, в стрессовых ситуациях вполне обоснованным является предоставление странам с низким уровнем доходов и странам, относящимся к группе высокого риска, международной помощи в форме безвозмездной помощи, так же как и предложение моратория на выполнение обязательств по обслуживанию задолженности (примером является отказ Фонда от требования выплаты процентов по предоставленным им льготным займам до конца 2011 года). Во-вторых, может потребоваться более серьезная бюджетно-финансовая корректировка при одновременной защите «приоритетных статей расходов»<sup>22</sup>. Тем не менее, не следует исключать необходимости облегчения долгового бремени по крайней мере для некоторых из этих стран.

Кроме того, реструктуризация задолженности может потребоваться не только для 27 стран, выявленных в ходе проведенного МВФ/Всемирным банком анализа. Как отмечалось выше, анализ приемлемости уровня задолженности, в результате которого были выявлены эти страны, был основан на составленном МВФ прогнозе развития мировой экономики. Последние прогнозы Фонда, как и Организации Объединенных Наций и Всемирного

<sup>22</sup> Ibid., p. 22-25.

банка, а также большинства частных разработчиков прогнозов, характеризуются высокой степенью неопределенности. И действительно, существует вероятность того, что мировая экономика столкнется со второй волной кризиса и повторными финансовыми потрясениями. Другими словами, существует вероятность того, что уязвимыми в плане возникновения долговых проблем в кратко- и среднесрочной перспективе могут стать даже больше, чем 27 стран с низким или средним уровнем доходов.

## Возможные варианты действий: устранение разрывов в международной архитектуре долговых отношений

Вывод о том, что целому ряду стран в ближайшие годы может потребоваться реструктуризация государственной задолженности, придает особое значение высказанному выше мнению о том, что в настоящее время в мире не существует комплексного механизма, позволяющего надлежащим образом осуществлять урегулирование кризиса государственной задолженности. Несколько стран из группы БСКЗ, прошедших момент завершения процесса, отнесено к категории находящихся в уязвимом положении стран, однако они вышли из процесса в рамках инициативы БСКЗ. Эти страны могут обратиться к Парижскому клубу с просьбой об урегулировании вопросов задолженности на основе эвьянского подхода, кратко описанного выше. Однако сами члены Парижского клуба, уже отказавшиеся от финансовых требований к этим странам или сократившие их объем, вряд ли смогут выступать в данный момент времени в качестве основных кредиторов. Не совсем понятно, согласятся ли кредиторы, не являющиеся членами Парижского клуба (предоставляющие финансовые ресурсы на двусторонней или коммерческой основе), со списанием задолженности на условиях «сопоставимости», предложенных менее крупными по объему предоставленных ресурсов кредиторами находящейся в кризисной ситуации страны.

Отсутствие международного форума, в рамках которого страны, вышедшие из процесса в рамках инициативы БСКЗ, могли бы, в случае необходимости, пытаться урегулировать на комплексной основе долговой кризис — не единственная проблема. Отсутствует и общий международный механизм решения проблемы неплатежеспособности государств. Проблемы неплатежеспособности государств регулируются, однако это не всегда происходит на эффективной и справедливой основе. При этом методы решения проблемы неплатежеспособности государства отличаются от способов урегулирования вопросов неплатежеспособности негосударственного должника: будь то в рамках инициативы БСКЗ, Парижского клуба или обычных специальных соглашений, кредиторы оказавшегося неплатежеспособным правительства определяют механизм урегулирования задолженности. Исключением из этого правила являются случаи дефолта крупнейших должников, величина задолженности которых столь велика, что они приобретают уравнивающую силу, как это имело место в случае Аргентины после ее дефолта в 2001 году. Тем не менее использование для решения проблемы возможностей своего влияния как кредитором, так и должником не является приемлемой моделью урегулирова-

Комплексного механизма урегулирования государственной задолженности не существует

ния; скорее, за ходом переговоров между заинтересованными сторонами должен осуществляться контроль со стороны независимого органа (судьи или арбитра), не заинтересованного в результатах таких переговоров. Эта модель обычно используется внутри стран для урегулирования вопросов, связанных с банкротством компаний или частных лиц, и она позволяет обеспечивать выполнение принимаемых решений. Нет недостатка и в возможных способах реализации этой модели<sup>23</sup>.

Такому органу также могло бы быть рекомендовано международным сообществом учитывать принципы, которые были бы согласованы на международном уровне в целях обеспечения эффективного и справедливого урегулирования проблемы задолженности, включая руководящие указания в отношении анализа влияния существующих долговых обязательств на возможности правительства по достижению ЦРТ и других целей в области развития. В общем плане основные принципы уже согласованы, включая положения о том, что урегулирование задолженности предполагает «справедливое распределение бремени между государственным и частным секторами и между должниками, кредиторами и инвесторами», а также обеспечивает «объединение усилий должников и кредиторов в целях своевременной и эффективной реструктуризации не поддающейся выплате задолженности»<sup>24</sup>; кроме того, как это подразумевается в рамках Цели 8, этот процесс не должен препятствовать прогрессу в деле достижения ЦРТ и обеспечения устойчивого и справедливого развития.

Международное сообщество проявляет в целом законный интерес к вопросу управления государственным долгом на уровне отдельных стран с учетом вероятности того, что обострение проблемы государственной задолженности может подорвать стабильность международной финансовой системы. Исходя из этого, международное сообщество предоставило МВФ полномочия по проведению переговоров с национальными органами власти по вопросам приемлемого уровня их задолженности, что осуществляется в сотрудничестве с Всемирным банком в случае переговоров со странами с низким уровнем доходов. Гибкость, недавно привнесенная в механизм оценки приемлемости уровня задолженности в странах с низким уровнем доходов, является шагом в правильном направлении. Методология может развиваться далее в рамках различных сценариев (в частности, в отношении стран, выходящих на рынки капитала), предполагая более точный учет взаимодействия между странами, вероятность цепной реакции и последствий углубления региональной интеграции. В конечном счете, при том что сценарии, анализируемые для стран с низким и средним уровнем доходов, могут продолжать различаться, так же как и основные источники их финансирования, по-видимому, нет никаких причин аналитического характера для использования индивидуального подхода к странам с низким уровнем доходов на базе применения механистических контрольных показателей.

Механизмы оценки  
приемлемости уровня  
зadolженности  
должны носить более  
гибкий характер

<sup>23</sup> См., например, Barry Herman, José Antonio Ocampo and Shari Spiegel, eds., *Overcoming Developing Country Debt Crises* (New York and Oxford, Oxford University Press, 2010).

<sup>24</sup> Доклад Международной конференции по финансированию развития..., см. сноску 2 на стр. 55, пункты 51 и 60.

Основная цель, в конечном счете, должна заключаться в том, чтобы оказать правительствам отдельных стран помощь в эффективном управлении их задолженностью в контексте их принципов макроэкономического регулирования, среднесрочных бюджетно-финансовых программ и стратегий развития. В этом отношении результаты анализа динамики показателей задолженности могут послужить информационной основой для оценки влияния предполагаемых обязательств по обслуживанию государственной задолженности на возможности страны по достижению ЦРТ<sup>25</sup>. Фактически, международное сообщество уже оказывает странам значительную помощь в управлении задолженностью с использованием, например, Системы управления задолженностью и финансового анализа (СУЗФА) Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Системы учета долговых обязательств и управления задолженностью Секретариата Содружества и Механизма управления долгом Всемирного банка. Целью этих систем является оказание странам помощи в сборе полных, актуальных и точных статистических данных о долговых обязательствах и в управлении государственной задолженностью в целях снижения риска возникновения трудностей с ее обслуживанием.

Международное сообщество оказывает помощь странам в целях повышения эффективности управления задолженностью

Эти соображения обосновывают целесообразность принятия ряда мер на национальном и международном уровнях.

- В соответствии с предложениями Монтеррейского консенсуса необходимо, чтобы в рамках концепции приемлемого уровня задолженности учитывалось воздействие долговых обязательств на прогресс в области достижения ЦРТ. В связи с этим рекомендуется создать техническую рабочую группу с участием представителей соответствующих заинтересованных сторон, включая бреттон-вудские учреждения, для изучения того, каким образом можно наиболее полно учитывать в рамках анализа приемлемого уровня задолженности взаимозависимость между государственной задолженностью, среднесрочными бюджетно-финансовыми программами и ЦРТ на основе использования международных дискуссионных механизмов, сформированных в рамках процесса финансирования развития.
- Действующим на двусторонней основе донорам и многосторонним учреждениям необходимо предоставлять все большую часть своей ОПР странам с низким уровнем доходов, испытывающим значительное бремя государственных долгов, в форме грантов.
- Странам, серьезно пострадавшим от финансового кризиса, внешних потрясений, конфликтов и стихийных бедствий, должна быть предоставлена возможность моратория на выполнение их обязательств по обслуживанию задолженности на основании согласованных и стандартизированных критериев.
- Необходимо в полном объеме и безотлагательно завершить реализацию всех договоренностей со странами в рамках инициативы БСКЗ. Это предполагает не только надлежащее выполнение странами из группы БСКЗ требований в отношении «момента завершения процесса реализации

<sup>25</sup> «При проведении будущих оценок приемлемости уровня задолженности следует принимать также во внимание воздействие облегчения долгового бремени на прогресс в деле достижения целей в области развития, сформулированных Декларации тысячелетия» (Доклад Международной конференции по финансированию развития..., см. сноску 2 на стр. 55, пункт 49).

инициативы», когда осуществляется полное списание задолженности, но и своевременное списание всеми правительствами и организациями-кредиторами в полном объеме своей части запланированного объема задолженности.

- Необходимо воспрепятствовать неэтичным, если не противозаконным, попыткам получения денежных средств, предпринимаемым частными владельцами долговых обязательств бедных стран с крупной задолженностью.
- С учетом признания необходимости поиска более совершенных подходов к решению проблемы реструктуризации государственной задолженности, как указано в Монтеррейском консенсусе и вновь подчеркнуто в Дохинской декларации о финансировании развития, следует сформировать многостороннюю группу экспертов с участием заинтересованных сторон в целях подготовки альтернативных предложений для их рассмотрения международным сообществом на основе использования международных дискуссионных механизмов, сформированных в рамках процесса финансирования развития.
- До создания более эффективного международного механизма следует рассмотреть возможность использования новаторских форм разрешения кризиса задолженности, включая следующие:
  - формирование схем независимого арбитража или посредничества или оказание дополнительной помощи в организации специальных совещаний должника с его кредиторами;
  - распространение и повторное предоставление права на участие в инициативе БСКЗ, то есть продление срока действия положения об истечении срока инициативы БСКЗ после адаптации критериев и условий в целях обеспечения возможности участия в ней любой страны с низким и более низким средним уровнем доходов, уязвимой в плане возникновения долговых проблем.

## Доступ к недорогим основным лекарственным средствам

Расширение доступа к недорогим основным лекарственным средствам имеет важнейшее значение для достижения Целей развития тысячелетия, особенно целей 4, 5 и 6. С момента начала отслеживания ситуации в 2007 году Целевой группой по оценке прогресса в достижении ЦРТ каких-либо явных улучшений (средних показателей) в области доступа к основным лекарственным средствам в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой не произошло. Во многих странах степень доступности лекарств в целом остается неудовлетворительной при сохранении высоких цен на них, что делает их недоступными для широких слоев населения развивающихся стран. Влияние глобального экономического кризиса на доступность основных лекарственных средств является весьма неравномерным. Несмотря на то, что в глобальном масштабе объем расходов на приобретение фармацевтических средств не сократился, в некоторых странах, в частности в Балтийских государствах, произошло их снижение. Кроме того, кризис непосредственно сказался на осуществляемых программах лечения и смягчения последствий ВИЧ/СПИДа в связи с сокращением объемов финансирования.

Препятствия на пути расширения доступа к основным лекарственным средствам носят разнообразный характер и отмечаются на национальном, региональном и международном уровнях. К числу существующих в данной области проблем относятся недостаточный объем государственного финансирования, законы об интеллектуальной собственности и соответствующая политика, стоимость активных фармацевтических ингредиентов, ограниченный опыт в сфере оказания медицинской помощи, проблемы, связанные с обеспечением надлежащих систем медицинской помощи и систем поставок и распределения лекарственных средств, а также трудности технологического характера и другие проблемы в сфере системы здравоохранения.

## Уровень обеспеченности основными лекарственными средствами и цены на них

Развивающиеся страны продолжают сталкиваться с проблемой низкой обеспеченности основными лекарственными средствами и высоких цен на них. В среднем, 42 процента обследованных медицинских учреждений в государственном секторе и 64 процента — в частном секторе располагали основными лекарственными средствами; таким образом, сколько-либо существенного улучшения ситуации по сравнению с периодом 2001–

Уровень обеспеченности продолжает оставаться низким, а цены — высокими

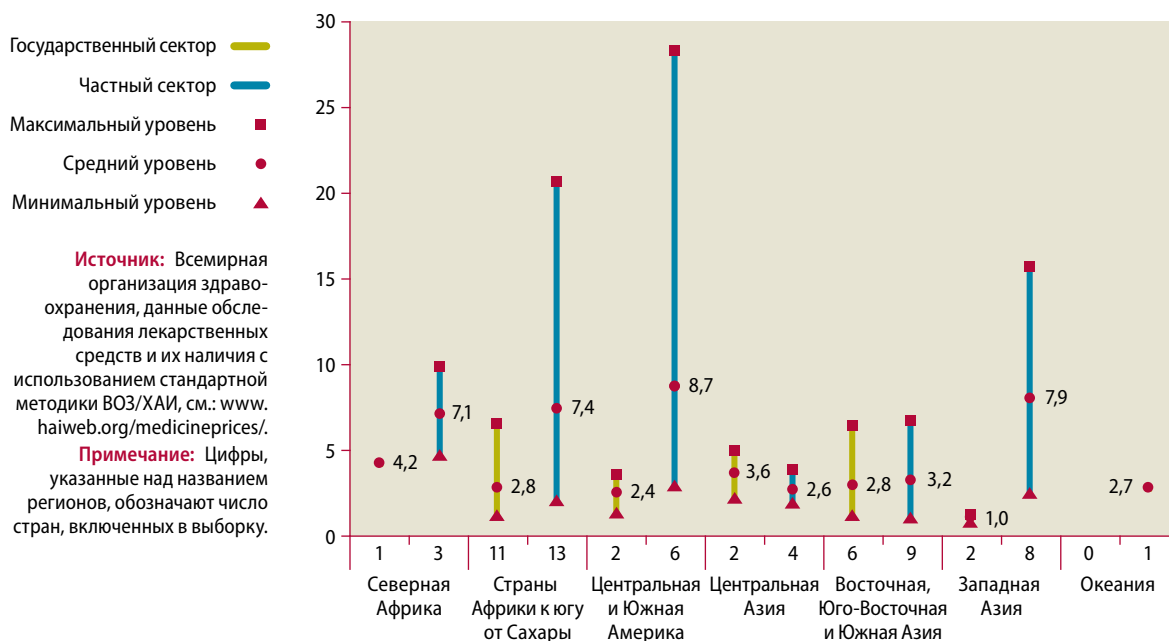
Обеспеченность  
лекарственными  
средствами для лечения  
хронических заболеваний  
ниже, чем для лечения  
острых заболеваний...

2008 годов не произошло<sup>1</sup>. Медианные цены на лекарственные средства в развивающихся странах в среднем в 2,7 раза выше мировых базовых цен в государственном секторе и 6,3 раза — в частном секторе (см. рисунок 15).

Особенно низкой является обеспеченность основными лекарственными средствами для лечения хронических заболеваний (таких, как сердечно-сосудистые и респираторные заболевания и диабет). Было установлено, что непатентованные лекарственные препараты, используемые для лечения хронических заболеваний, значительно менее доступны по сравнению с препаратами, применяемыми для лечения инфекционных или острых заболеваний, как в государственном (36 процентов по сравнению с 53,5 процента), так и в частном секторе (55 процентов по сравнению с 66 процентами)<sup>2</sup>. В странах с низким уровнем и более низким средним уровнем доходов показатель обеспеченности лекарственными средствами для лечения острых заболеваний был в четыре раза выше аналогичного показателя в отношении лекарственных препаратов для лечения хронических заболеваний. В Африке такое превышение было девятикратным. Этот раз-

Рисунок 15

Соотношение потребительских и мировых базовых цен на отдельные непатентованные лекарственные средства в государственных и частных медицинских учреждениях, в период 2001–2008 годов



1 Всемирная организация здравоохранения, данные обследования лекарственных средств и их наличия с использованием стандартной методологии ВОЗ/Хелс Акшн Интернэшнл (ХАИ), доступны по адресу: [www.haiweb.org/medicineprices/](http://www.haiweb.org/medicineprices/).

2 Предоставленные ВОЗ данные основываются на сравнительном анализе доступности 30 широко используемых при лечении острых и хронических заболеваний лекарственных средств в 40 развивающихся странах, проведенном с использованием информации, полученной по результатам стандартных обследований медицинских учреждений.

рыв в уровне обеспеченности лекарственными средствами не соразмерен степени распространенности острых и хронических заболеваний. На долю хронических заболеваний приходится 60 процентов всех случаев смерти в мире в целом, 40 процентов — в странах с низким уровнем доходов и 25 процентов — в Африке.

Неудовлетворительная обеспеченность лекарственными средствами, необходимыми для лечения хронических заболеваний, влечет за собой неблагоприятные экономические последствия. Хронические заболевания, как правило, ложатся тяжелым бременем на домашние хозяйства в связи с необходимостью в получении медицинской помощи на протяжении продолжительного времени и сокращением величины доходов в результате потери рабочих дней и снижения производительности труда. Более широкое распространение хронических заболеваний также предполагает дополнительные затраты на систему здравоохранения и ограничивает потенциал экономического роста страны в целом<sup>3</sup>.

Более серьезных успехов удалось добиться в борьбе с острыми заболеваниями в развивающихся странах, но и в этой области возникли новые проблемы. Например, использование в качестве метода профилактики ВИЧ антиретровирусной терапии, так же как и высокоактивной антиретровирусной терапии (БААРТ), в значительной мере способствовало снижению уровня концентрации вируса в крови ВИЧ-инфицированных пациентов. Это подтверждают результаты обсервационных исследований, выявивших наличие корреляции между низким уровнем концентрации вируса в крови и снижением риска передачи ВИЧ сексуальным партнерам. Взаимосвязь между более низким уровнем концентрации вируса в крови и снижением риска его передачи также наблюдалась и в рамках ряда проведенных исследований ВИЧ-инфицированных женщин, кормящих грудью неинфицированных детей<sup>4</sup>.

Однако в настоящее время новые угрозы создают туберкулез с множественной лекарственной устойчивостью (МЛУ-ТБ) и туберкулез с широкой лекарственной устойчивостью (ШЛУ-ТБ). Согласно докладу Всемирной организации здравоохранения за 2008 год, посвященному проблеме устойчивости к противотуберкулезным препаратам, МЛУ-ТБ почти в два раза чаще встречается у больных туберкулезом с ВИЧ-инфекцией по сравнению с больными туберкулезом с отрицательным ВИЧ-статусом<sup>5</sup>. В докладе также указывается, что случаи заболевания ШЛУ-ТБ, являющимся практически неизлечимой формой респираторного заболевания, были зафиксированы в 45 странах. Затраты на лечение МЛУ-ТБ могут в 100 раз превышать расходы на лечение первичного туберкулеза, а уровень смертности при заболевании МЛУ-ТБ и ШЛУ-ТБ превышает 90 процентов.

...и может повлечь за собой неблагоприятные экономические последствия

Лечение острых заболеваний сталкивается с новыми проблемами

3 WHO, *Preventing chronic diseases: a vital investment* (Geneva, WHO and Public Health Agency of Canada, 2005), available from [www.who.int/chp/chronic\\_disease\\_report/full\\_report.pdf](http://www.who.int/chp/chronic_disease_report/full_report.pdf).

4 Global Advocacy for HIV Prevention, «Fact sheet: treatment as prevention», January 2010, available from [www.avac.org/ht/a/GetDocumentAction/i/5855](http://www.avac.org/ht/a/GetDocumentAction/i/5855).

5 WHO, «Anti-Tuberculosis drug resistance in the world: Fourth Global Report» (WHO/HTM/TB/2008.394) available from [www.who.int/tb/publications/2008/drs\\_report4\\_26feb08.pdf](http://www.who.int/tb/publications/2008/drs_report4_26feb08.pdf).

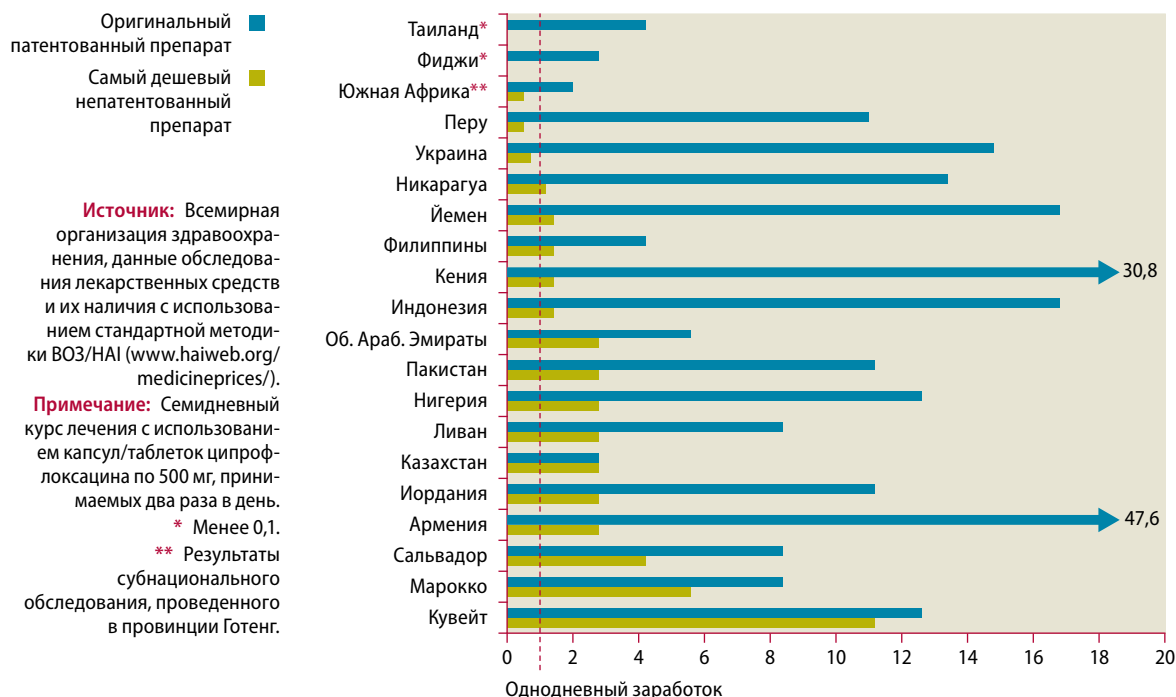
Даже непатентованные  
лекарственные  
препараты являются  
недоступными во многих  
развивающихся странах

## Доступность основных лекарственных средств

Из-за низкой обеспеченности лекарственными средствами в государственном секторе пациенты могут либо лишиться возможности лечения, либо быть вынуждены приобретать лекарства в частном секторе, где они нередко продаются по более высокой цене, что еще более усугубляет проблему доступности. На рисунке 16 приводятся данные о стоимости курса лечения респираторной инфекции у взрослого пациента с применением антибиотика ципрофлоксацина, выраженной в числе дневных заработков, необходимых для государственного служащего самой низкооплачиваемой категории<sup>6</sup>. Стоимость, соответствующая заработной плате за один рабочий день служащего такой категории, в большинстве случаев будет рассматриваться в качестве «доступной». Однако следует иметь в виду, что значительная часть населения в странах с низким и средним уровнем доходов зарабатывает намного меньше, чем государственные служащие. Соответственно, использование этого показателя может привести к недооценке реальной остроты проблемы доступности. Из рисунка 16 видно, что даже при использовании самых дешевых непатентованных лекарственных средств лечение упомянутым антибактериальным препаратом предполагает расходы в размере

Рисунок 16

**Число дневных заработков, необходимых государственному служащему самой низкооплачиваемой категории для оплаты лечения респираторной инфекции у взрослого пациента (различные годы)**



<sup>6</sup> Данные для семидневного курса лечения ципрофлоксацином (прием капсулы/таблетки 500 мг два раза в день). См. A. Cameron and others, «Prices, availability and affordability», in *World Medicines Situation Report 2010* (Geneva, WHO, готовится к изданию).

однодневного заработка почти во всех охваченных исследованием странах и двухдневного — в половине этих стран. Это свидетельствует о том, что во многих странах лечение является недоступным по стоимости даже при применении самых дешевых непатентованных лекарственных средств.

Однако расходы на лечение являются еще более высокими, а степень доступности сокращается при применении оригинальных патентованных препаратов. В большинстве из охваченных исследованием стран лечение препаратом, производимым под зарегистрированным товарным знаком, обойдется государственному служащему самой низкооплачиваемой категории в сумму, превышающую десятидневный заработок. В Армении и Кении прохождение курса такого лечения обойдется в сумму, превышающую размер заработной платы за один месяц. Во всех обследованных странах лечение препаратами, производимыми под зарегистрированными товарными знаками, предполагало расходы в размере не менее двухдневных заработков. Это свидетельствует о том, что в охваченных исследованием странах лечение лекарственными препаратами, производимыми под зарегистрированными товарными знаками, было практически недоступно не только для государственных служащих самой низкооплачиваемой категории, но и для большей части людей с низким уровнем доходов. Пример борьбы с малярией в Уганде показывает, как переход на использование более эффективного препарата может привести к снижению доступности лечения (см. вставку 1).

## Национальные расходы на фармацевтические препараты в частном и государственном секторах

Между развитыми и развивающимися странами по-прежнему существует огромный разрыв в уровне расходов на фармацевтические препараты. Согласно данным, полученным с использованием выборки из 161 страны, средние расходы на душу населения на такие препараты в 2005–2006 годах варьировались в пределах от 7,70 долл. США в странах с низким уровнем доходов до 434,70 долл. США в странах с высоким уровнем доходов при наличии существенных различий между странами, относящимися к каждой из групп стран с одинаковым уровнем доходов<sup>7</sup>. Расходы на лекарственные средства на душу населения как в государственном, так и в частном секторе возросли в период 1996–2006 годов во всех группах стран, имеющих одинаковый уровень доходов, кроме группы стран с низким уровнем доходов, в которой государственные расходы на лекарственные средства на душу населения сначала сократились в 2000 году, а затем увеличились в 2006 году (см. рисунок 17). В странах со средним уровнем доходов отмечался более быстрый рост частных расходов по сравнению с государственными, в то время как в странах с высоким уровнем доходов наблюдалась противоположная тенденция.

Разрыв в уровне расходов на фармацевтические препараты остается значительным

<sup>7</sup> См. базу данных ВОЗ по национальным счетам в сфере здравоохранения, доступна по адресам: [www.who.int/nha/en/](http://www.who.int/nha/en/) и [www.who.int/whosis/en/index.html](http://www.who.int/whosis/en/index.html).

## Вставка 1

**Переход к использованию более эффективных противомалярийных лекарственных средств в Уганде**

Малярия представляет собой одну из серьезных проблем здравоохранения в Африке, особенно в Уганде, где до 50 процентов общего числа случаев заболеваемости и смертности связано с малярией. На национальном и международном уровнях отмечаются беспрецедентные по своим масштабам решимость и возможности для того, чтобы бороться с малярией. Появляются новые источники финансирования, методы и руководители, и был разработан новый класс лекарственных препаратов [комбинированная терапия на основе артемизинина (АКТ)], которые могут прийти на замену низкоэффективных лекарств. С 2004 года во многих странах прилагаются серьезные усилия для обеспечения наличия этих препаратов в государственном секторе.

Однако стоимость АКТ во много раз превышает стоимость таких лекарственных препаратов предыдущего поколения, таких как хлорохин и сульфадоксин-пиремитамин, рекомендовавшийся ранее при терапии первой линии. АКТ закупаются для государственного сектора главным образом с помощью международных фондов, таких как Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, и предоставляются пациентам бесплатно. При этом АКТ недоступны по цене для основной части населения при их покупке в частном секторе за наличный расчет. Тем не менее больные достаточно часто обращаются в частные медицинские учреждения по поводу лечения малярии, поскольку пройти соответствующий курс лечения в государственном секторе не всегда представляется возможным.

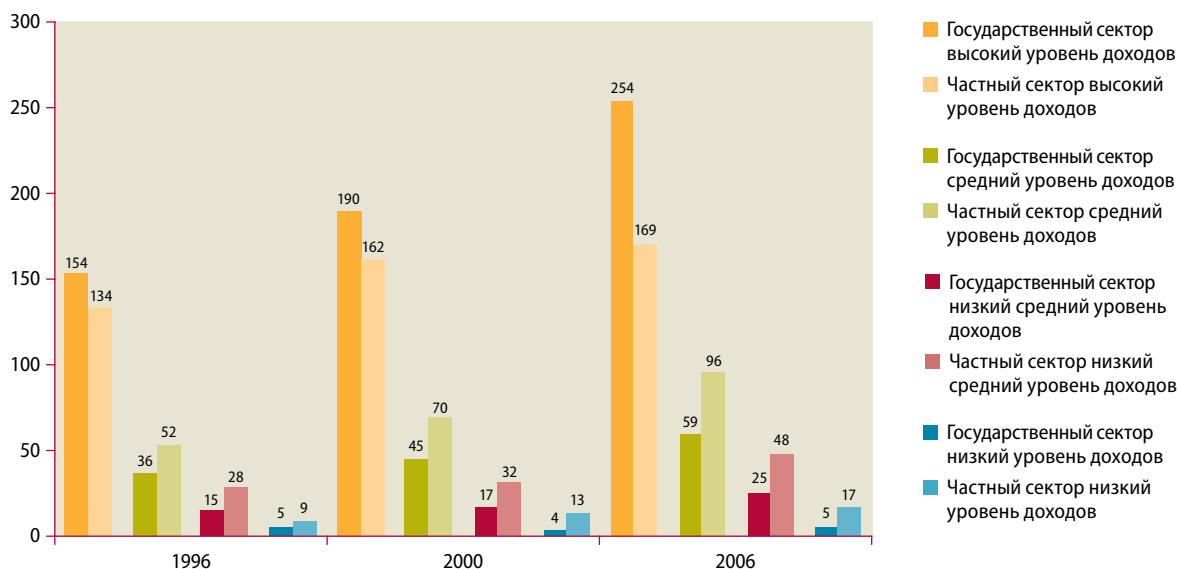
В 2007 году было проведено исследование рынка в целях оказания содействия в расширении практики использования эффективных, доступных и высококачественных АКТ в странах, где малярия эндемична, таких как Уганда. Результаты этого исследования позволили получить информацию, необходимую для формирования механизмов международного финансирования, имеющих своей целью субсидирование цены производителей АКТ, что, как предполагается, приведет к существенному снижению стоимости АКТ для пациентов<sup>a</sup>. В ходе исследования было установлено, что:

- АКТ предоставлялись бесплатно в государственных медицинских учреждениях и учреждениях, находящихся под контролем отдельных миссий, но имелись в наличии лишь в 50 процентах государственных медицинских учреждений в некоторых районах, во многих из которых запасы этих препаратов заканчивались до получения ими следующей поставки;
- лишь 4 процента торговых точек частного сектора в некоторых районах имели запас АКТ;
- АКТ стоили до 60 раз дороже, чем неэффективные лекарственные препараты предыдущего поколения;
- представители беднейших слоев населения не могли себе позволить приобретение даже самого дешевого противомалярийного средства (хлорохин), предлагаемого на рынке;
- значительная часть населения не могла себе позволить прохождения полного курса лечения каким-бы то ни было противомалярийным препаратом, при том что лишь 50 процентов жителей приобретают более дешевые (но неэффективные) лекарственные препараты в количествах, достаточных для прохождения полного курса лечения;
- затраты на приобретение препарата для одного курса лечения пятилетнего ребенка с использованием АКТ были равны величине дохода среднего домохозяйства за одиннадцать дней;
- для приобретения противомалярийного лекарственного препарата в целях его использования в рамках рекомендуемой терапии первой линии (артемизинин-люмифантрин в таблетках по 20/120 мг) требуется сумма, эквивалентная расходам, необходимым для удовлетворения потребностей в продуктах питания среднего домашнего хозяйства в течение 1,5–2 месяцев.

<sup>a</sup> Medicines for Malaria Venture, *Understanding the antimalarials market: Uganda 2007 — An overview of the supply side* (Geneva, MMV, August 2008).

Рисунок 17

**Государственные и частные расходы на лекарственные средства на душу населения с разбивкой по группам стран, классифицируемым по уровню доходов, 1996, 2000 и 2006 годы (в долл. США ППС)**



**Источник:** L. Ye, P. Hernandez and D. Abegunde, «Medicine Expenditures» in *World Medicines Situation Report 2010* (Geneva, WHO, готовится к изданию)

## Влияние глобального экономического кризиса на фармацевтический сектор

Глобальный финансовый кризис, по-видимому, оказал существенное влияние на состояние государственных бюджетов и объем финансовых средств, имеющихся для финансирования сектора здравоохранения<sup>8</sup>. Наблюдавшиеся в прошлом экономические спады, в частности Азиатский финансовый кризис 1997 года, показали, что их влияние на расходы на систему здравоохранения и закупку лекарственных средств может быть весьма серьезным. Однако свидетельства о воздействии настоящего кризиса носят противоречивый характер. В глобальном масштабе наблюдается незначительное сокращение объемов потребления фармацевтических препаратов или отсутствие такого сокращения, за исключением стран Балтии и других регионов Европы<sup>9</sup>. Еще до и во время кризиса цены повысились почти во всех странах, что может свидетельствовать о том, что, несмотря на сокращение доходов, домашние хозяйства, вероятно, компенсировали значительную часть дополнительных затрат за свой счет.

Странами, в которых наблюдалось наибольшее сокращение объемов потребления фармацевтических препаратов, стали Эстония, Латвия и Литва, где в течение второй половины 2009 года объемы потребления упали не менее

Несмотря на глобальный экономический кризис, общий объем потребления лекарственных средств не уменьшился...

...за исключением стран Балтии и некоторых других стран

<sup>8</sup> I. Buysse, R. Laing and A. K. Mantel-Teeuwisse, «Impact of the economic recession on the pharmaceutical sector», mimeo, February 2010.

<sup>9</sup> WHO, «Fourth quarter 2009 update: Tracking the effect of the economic crisis on pharmaceutical consumption, expenditures and unit prices», available from [www.who.int/medicines/areas/policy/imsreport/en/index.html](http://www.who.int/medicines/areas/policy/imsreport/en/index.html).

чем на 17 процентов по сравнению с началом 2008 года. В Малайзии, Мексике, Румынии, Российской Федерации и Украине также было отмечено существенное сокращение объемов потребления фармацевтической продукции.

Повышение цен, однако, было отмечено почти во всех странах. По сравнению с первым кварталом 2008 года в странах с высоким уровнем доходов в течение последнего квартала 2009 года произошло относительно умеренное повышение цен на 5 процентов, в то время как в странах с низким уровнем доходов было отмечено повышение цен на 11 процентов, а в странах с более высоким средним уровнем доходов — на 15 процентов. В Европе наибольшее повышение цен произошло в Румынии, где оно составило 39 процентов, далее следуют Эстония и Латвия, в которых был отмечен рост цен на 21 и 11 процентов, соответственно.

За исключением европейских стран, расходы на фармацевтические препараты в мире в целом за анализируемый период времени возросли. В странах с низким уровнем доходов в последнем квартале 2009 года расходы выросли в среднем на 31 процент по сравнению с началом 2008 года. Среди стран со средним уровнем доходов было зафиксировано увеличение расходов на 37 процентов в Китае в третьем квартале 2009 года и на 14 процентов — в Малайзии. В отличие от этого, расходы в странах Балтии сократились. Наиболее серьезное сокращение произошло в Латвии (на 23 процента в третьем квартале 2009 года).

Кризис наиболее заметно отразился на финансировании конкретных программ и услуг, особенно по борьбе с ВИЧ/СПИДом (см. вставку 2). На глобальном уровне сократились объемы финансирования со стороны доноров. Снижение уровня экономической активности подразумевает сокращение объемов государственной поддержки для этих программ. Сокращение поддержки приходится на тот момент, когда домашние хозяйства испытывают все большие трудности с организацией или продолжением лечения, поскольку показатели уровня их доходов снижаются, а новые и более эффективные методы лечения становятся все дороже.

## Вставка 2

### Последствия экономического кризиса для программ и услуг по борьбе с ВИЧ/СПИДом

Мировой экономический спад продолжает оказывать негативное влияние на реализацию программ по борьбе с ВИЧ в большинстве стран с низким и средним уровнем доходов, хотя масштабы такого влияния в разных странах различны. В развивающихся странах отмечается снижение потенциала по противодействию распространению эпидемии СПИДа в связи с падением доходов домашних хозяйств и сокращением объемов государственных доходов, что ведет к сокращению бюджетов программ по борьбе с ВИЧ/СПИДом.

Сокращение бюджетов программ лечения ВИЧ нашло отражение в уменьшении объемов расходов, не связанных с выплатой заработной платы, в секторе здравоохранения; формировании дефицита антиретровирусных (АРВ) лекарственных средств, включая препараты, предоставляемые за счет внешней помощи; и в ухудшении питания населения<sup>а</sup>. Бюджетные ограничения во все большей степени затрудняют удовлетворение существующих потребностей в оказании медицинской помощи. По состоянию на конец 2008 года лишь около 4 млн. ВИЧ-инфицированных или больных СПИДом лиц в странах с низким и

<sup>а</sup> См. World Bank, «Averting a human crisis during the global downturn: policy options from the World Bank's Human Development Network», available from <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/AvertingTheHumanCrisis.pdf>.

средним уровнем доходов, которые нуждались в прохождении курса антиретровирусной терапии (АРТ), получали необходимое лечение, а еще 58 процентов нуждающихся в таком лечении оставались без медицинской помощи<sup>b</sup>. Что касается ВИЧ-инфицированных детей, то ситуация в этой области была еще хуже. По оценкам, из 730 тыс. проживающих в странах с низким и средним уровнем доходов детей в возрасте до 15 лет, инфицированных ВИЧ и нуждающихся в АРТ, на декабрь 2008 года лишь 275 700 детей, или 38 процентов, проходили необходимый курс лечения<sup>c</sup>. Однако в двух странах Африки к югу от Сахары, а именно в Кении и Замбии, к концу 2008 года общее число пациентов, проходящих курс АРТ, увеличилось с нескольких сотен до почти 250 тыс. человек. Охват лечением ВИЧ-инфицированных лиц в Южной Африке возрос, достигнув в конце 2008 года приблизительно 700 тыс. человек, а в 2009 году эта цифра ежемесячно увеличивалась в среднем еще на 20 тыс. человек.

Кроме того, отмечается повышение роли ценового фактора. Формирующаяся устойчивость к лекарственным препаратам также привела к переходу на использование более сложной и дорогостоящей методологии антиретровирусной терапии второй и третьей линий, которая к концу 2008 года обходилась странам с низким и средним уровнем доходов в несколько раз дороже терапии первой линии. Медианная цена четырех комбинированных лекарственных препаратов, наиболее широко используемых при лечении первой линии (на которые приходится 91 процент общего объема предписанного лечения первой линии в странах с низким уровнем доходов), составила в 2008 году 143 долл. США на одного пациента в год. При этом медианная стоимость наиболее широко используемой схемы лечения второй линии (диданозин, абакавир и усиленный ритонавиром лопинавир) составляла 1105 долл. США на одного пациента в год в странах с низким уровнем доходов и 2192 долл. США — в странах с более низким средним уровнем доходов. Стоимость АРТ, в частности высокая цена нескольких патентованных лекарственных средств, остается одним из основных факторов, препятствующих доступу к такому лечению.

Ожидаемые негативные последствия экономического спада приведут к замедлению прогресса стран в деле достижения целевых показателей в области оказания медицинской помощи, содержащихся в их национальных стратегических планах. Это, в свою очередь, может негативно сказаться на профилактике ВИЧ. Например, в Южной Африке дефицит бюджета, превышающий 100 млн. долл. США, заставил министра здравоохранения заявить в сентябре 2009 года, что страна не сможет достигнуть своей цели обеспечения всеобщего доступа к 2011 году, если не удастся получить дополнительные финансовые ресурсы из альтернативных источников<sup>d</sup>. В апреле 2010 года в рамках усилий по смягчению негативных последствий спада деловой активности Южная Африка начала реализацию программы добровольного консультирования и тестирования на ВИЧ. Эта программа направлена на то, чтобы охватить тестированием на ВИЧ 15 млн. человек к июню 2011 года в целях выполнения национального целевого показателя по сокращению на 50 процентов числа вновь выявляемых ВИЧ-инфицированных лиц и предоставления до конца того года лечения 80 процентам нуждающихся в нем. Южноафриканская программа антиретровирусной терапии, являющаяся крупнейшей в мире, получит свое дальнейшее развитие на основе децентрализованного подхода, что позволит приблизить предоставляемые услуги к месту проживания пациентов. Конечная цель программы заключается в том, чтобы обеспечить возможность использования АРТ во всех 4000 государственных медицинских учреждениях страны. В настоящее время уже осуществляются опытные проекты в рамках этой программы. В связи с тем, что реализация программы добровольного консультирования и тестирования на ВИЧ только началась, еще слишком рано оценивать ее результаты.

В отличие от этого, правительства многих других стран сократили масштаб за-  
дач в области охвата АРТ, как это сделала Ботсвана<sup>e</sup>, или, как поступила Объеди-

**b** WHO, Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) and United Nations Children's Fund, *Towards universal access: scaling up priority HIV/AIDS interventions in the health sector: Progress report September 2009* (Geneva, WHO, 2009), available from [www.who.int/hiv/pub/2009progressreport/en/](http://www.who.int/hiv/pub/2009progressreport/en/).

**c** Там же.

**d** Médecins Sans Frontières, «Punishing success? Early signs of a retreat from commitment to HIV/AIDS care and treatment», available from [www.msf.org/source/countries/africa/southafrica/2009/aidsreport/punishing\\_success.pdf](http://www.msf.org/source/countries/africa/southafrica/2009/aidsreport/punishing_success.pdf).

**e** См. «Botswana: bleak outlook for future AIDS funding», PLUS News report, 25 February 2009, available from [www.aidsmap.com/en/news/0E611AB8-9920-4BB9-AF53-D13F6B8987CD.asp](http://www.aidsmap.com/en/news/0E611AB8-9920-4BB9-AF53-D13F6B8987CD.asp).

**f** См. UNAIDS, «The Global Economic Crisis and HIV Prevention and Treatment Programmes: Vulnerabilities and Impact Executive Summary: Tanzania», available from [http://data.unaids.org/pub/Report/2010/20100204\\_executivesummary\\_tanzania\\_coverpage\\_final\\_40210\\_en.pdf](http://data.unaids.org/pub/Report/2010/20100204_executivesummary_tanzania_coverpage_final_40210_en.pdf).

**g** Médecins Sans Frontières, см. сноску d.

ненная Республика Танзания, объявили о сокращении бюджетов программ<sup>f</sup>. Кроме того, падение доходов домохозяйств может сократить доступ к программам лечения, поскольку нуждающиеся в АРТ пациенты уже не могут позволить себе оплачивать транспортные расходы, связанные с посещением клиник или медицинских центров, в которых проводится соответствующий курс лечения. Поступает также все больше сообщений, свидетельствующих о том, что пациенты делят АРВ-препараты между собой или ограничивают их прием. Помимо этого, все большее обнищание домохозяйств может привести к ухудшению условий питания и сокращению доступа к воде и санитарии, что в совокупности может свести на нет усилия по реализации программ АРТ и поставить под сомнение перспективы достижения долгосрочных положительных результатов в процессе лечения.

Сокращение объемов финансирования со стороны доноров сказывается на осуществлении программ лечения в странах с низким уровнем доходов<sup>d</sup>, в значительной мере зависящих от такого финансирования. В Эфиопии и Руанде почти 100 процентов расходов, связанных с реализацией программ АРТ, покрывается иностранными донорами. Глобальные фонды испытывают дефицит финансовых ресурсов. Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией сообщил, что в 2010 году ожидается дефицит его бюджета в размере 4 млрд. долл. США. Предложенный президентом Соединенных Штатов чрезвычайный план борьбы со СПИДом (ПЕПФАР) не сможет в течение по крайней мере двух ближайших лет расширить ни одну из своих программ<sup>g</sup>. Существуют определенные возможности для смягчения бюджетных ограничений за счет повышения эффективности деятельности путем снижения стоимости исходных ресурсов, уменьшения объемов потерь, исключения дублирования при предоставлении финансовой поддержки программам и совершенствования процесса выбора получателей помощи. Стоимость АРВ-препаратов могла бы быть уменьшена, например путем внедрения более эффективной практики осуществления закупок, использования гибких возможностей применения Торговых аспектов прав интеллектуальной собственности Всемирной торговой организации (ТРИПС), передачи менее оплачиваемому медицинскому персоналу функций по осуществлению отдельных элементов лечебных процедур (метод, известный также под названием «перераспределение функций») и сокращения числа пациентов, не находящихся под медицинским наблюдением после прохождения курса лечения. Страны также должны изучить возможности применения других механизмов для снижения цен на лекарственные препараты, включая использование конъюнктивной информации для согласования с фармацевтическими компаниями более низких цен, снижение импортных пошлин, повышение эффекта масштаба и возможностей для отстаивания своих интересов в ходе переговоров путем осуществления совместных (или «объединенных») закупок, а также осуществление инвестиций в развитие местного производственного потенциала, когда это является экономически обоснованным.

## Глобальные инициативы по расширению доступа к основным лекарственным средствам

В целях преодоления противоречия между процессом разработки новых и более эффективных методов лечения заболеваний и тем фактом, что они становятся все менее доступными по цене, и достижения прогресса на пути к расширению доступа к недорогим основным лекарственным средствам рассматриваются возможности реализации глобальных инновационных инициатив в области финансирования, формирования системы стимулов для местного производства АРВ-препаратов и использования исключений в области прав на интеллектуальную собственность.

## Инновационные механизмы финансирования

В 2010 будет введен в действие новый инновационный механизм финансирования, имеющий целью расширение доступа к недорогому курсу комбинированной терапии на основе артемизинина (АКТ). Механизм закупки доступных лекарственных препаратов для лечения малярии (АМФм) направлен на содействие использованию эффективных противомалярийных средств и вытеснение с рынка неэффективных лекарственных препаратов путем снижения до доступного уровня потребительских цен в результате проведения переговоров о ценах и обеспечения доплаты со стороны покупателя при одновременном безопасном и эффективном расширении масштабов использования АКТ путем проведения мероприятий, имеющих своей целью оказание поддержки отдельным странам. Деятельность АМФм начнется в ряде стран на экспериментальной основе в 2010 году под руководством Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (ГФАТМ).

## Местное производство антиретровирусных лекарственных препаратов

В стремлении снизить стоимость основных лекарственных средств были предприняты усилия по содействию развитию местного производства, результаты которых носят неоднородный характер. С одной стороны, согласно данным за 2006 год, на индийские поставки АРВ-препаратов приходится 70 процентов стоимости коммерческих операций из расчета стандартной дозы, необходимой для одного пациента в течение года<sup>10</sup>. Индийские производители непатентованных АРВ-препаратов играют важную роль в удовлетворении потребностей в лекарствах для лечения ВИЧ в странах с низким и средним уровнем доходов. С другой стороны, такие страны, как Гана, Кения, Южная Африка, Уганда и Зимбабве, также производят АРВ-препараты на местном уровне, хотя большинство производителей этих препаратов в странах Африки к югу от Сахары импортируют активные фармацевтические ингредиенты (АФИ), завершая в своих странах процесс изготовления готовых лекарственных форм. Единственным исключением является компания «Аспен Фармакэр» из Южной Африки, которая производит АФИ, являющиеся основными сырьевыми материалами, необходимыми для производства готовых лекарственных форм. Производство АФИ было организовано на базе совместных предприятий с участием «Аспен» в Кейптауне, Южная Африка, и Хайдарабаде, Индия, которые находятся в общей доленой собственности с компанией «Матрикс Лабораториз-Индия». Существуют и другие примеры достижения существенной экономии затрат в результате организации производства АРВ-препаратов на местном уровне в Африке.

Однако национальные производители фармацевтических препаратов в Африке сталкиваются с рядом трудностей. Компания «Данадамс», являющаяся производителем непатентованных лекарственных препара-

Производство лекарств на местном уровне характеризуется неоднородными результатами

<sup>10</sup> Данные, полученные с использованием Глобального механизма наблюдения за ценами ВОЗ (ГПРМ), который позволяет отслеживать процесс закупок АРВ-препаратов, осуществляемых Глобальным фондом для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и несколькими другими учреждениями.

тов в Гане, отмечает три основные трудности. Во-первых, потенциальный рынок сбыта для местных производителей из стран Африки может быть существенно ограничен в том случае, если они не пройдут предквалификационного отбора ВОЗ, что является необходимым условием для участия в реализации программ лечения, финансируемых ГФАТМ, или не получат разрешения на сбыт от Управления по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств США (ФДА), что необходимо для осуществления поставок в рамках программ лечения, финансируемых в соответствии с Чрезвычайным планом борьбы со СПИДом президента Соединенных Штатов (ПЕПФАР). Во-вторых, проведение анализа биоэквивалентности каждого из продуктов, как это требуется для прохождения предквалификационного отбора ВОЗ, является весьма дорогостоящим мероприятием. В-третьих, стоимость АФИ при их закупке в малых количествах весьма велика.

В целях расширения возможностей африканских стран по производству и поставкам основных лекарственных препаратов на национальном уровне руководители африканских государств приняли в 2007 году План производства фармацевтических препаратов для Африки (ПМПА) в рамках Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД). Этот план направлен на сокращение зависимости Африки от иностранных поставщиков, а также уменьшение финансового бремени, связанного с проведением диагностики, лечения и профилактики. План и аналогичные ему инициативы могут создать важную возможность для определения мер, которые должны принять правительства в отношении производства основных лекарственных средств в Африке, включая создание благоприятных нормативно-правовых и финансовых условий, а также разработку процедур контроля качества выпускаемой продукции, которые могли бы способствовать привлечению долгосрочных инвестиций.

## Интеллектуальная собственность и инновационная политика

Использование  
Торговых аспектов  
прав интеллектуальной  
собственности может  
способствовать  
обеспечению  
доступа к недорогим  
лекарственным  
средствам

Законы об интеллектуальной собственности, политика и меры в этой области могут играть ключевую роль в отношении облегчения или ограничения доступа к непатентованным АРВ-препаратам и другим основным лекарственным средствам этого класса. Для стран, не располагающих достаточно развитой фармацевтической промышленностью, создающее благоприятные условия законодательство может упростить импорт более дешевых основных лекарственных средств. Хотя принятие Соглашения ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) и возвестило о начале новой эры в соблюдении соответствующих требований, государства — члены ВТО сохранили за собой возможности для определенной свободы действий и использования ряда гарантий. Например, страны располагают возможностями для толкования трех критериев патентоспособности (новизна, уровень изобретения и промышленная применимость) в соответствии с национальными стратегическими целями. Страны могут также оформлять обязательные лицензии и использовать правительственные заказы, разрешающие использование правительством или уполномоченными третьими сторонами охраняемых патентами изобретений без получения согласия владельца патента при условии предоставления ему надлежащей компенсации. Сохраняющаяся в данной области свобода действий при ее эффективном использовании позволяет развивающимся стра-

нам с низким и средним уровнем доходов, обладающим потенциалом для этого, добиваться разумного баланса между защитой прав интеллектуальной собственности и достижением конкретных приоритетных целей в области развития, в том числе расширение доступа к лекарственным средствам.

Одной из сохраняющихся задач, требующей своего решения развивающимися странами в рамках предпринимаемых ими усилий по расширению доступа своих граждан к основным лекарственным средствам, является активизация научных исследований и разработок, касающихся болезней, затрагивающих, главным образом, развивающиеся страны с низким уровнем доходов. Две инициативы открывают в этой области широкие возможности. Во-первых, Глобальная стратегия и план действий в области общественного здравоохранения, инноваций и интеллектуальной собственности (ГСПОА), принятые Всемирной Ассамблеей здравоохранения в 2008 году, предоставляют странам возможности для участия в проводимой на международном уровне дискуссии о путях увеличения инновационной составляющей при производстве лекарственных препаратов для борьбы с болезнями, затрагивающими, главным образом, развивающиеся страны. Во-вторых, добровольный патентный пул ЮНИТЭЙД, одобренный в декабре 2009 года, создает благоприятные возможности для расширения доступа к более новым АРВ-препаратам, используемым при терапии первой и второй линии, и стимулирования разработки других важных АРВ-препаратов, таких как комбинация фиксированных доз более современных препаратов и специальные лекарственные формы для детей.

К числу других возможностей, имеющих в распоряжении развивающихся стран, относятся более широкое использование конъюнктурной информации для согласования с фармацевтическими компаниями более низких цен и повышение эффекта масштаба и возможностей для отстаивания своих интересов в ходе переговоров путем осуществления объединенных, или «совместных», закупок. Примеры таких инициатив имеются как на региональном, так и на международном уровне. В частности, в 2007 году ГФЭТМ создал механизм добровольных совместных закупок (ДСЗ), который позволяет странам с небольшими объемами закупок осуществлять совместные закупки, тем самым расширяя свои возможности по достижению более существенных ценовых скидок за счет конкуренции. К декабрю 2009 года свыше 30 стран из различных регионов мира подтвердили свое участие в осуществлении инициативы ДСЗ. Практика совместных закупок используется и на региональном уровне. Например, по имеющимся данным, в 2002 году Организация восточнокарибских государств (ОВКГ) благодаря совместным закупкам сэкономила почти 44 процента финансовых средств по сравнению с объемом средств, затраченных странами при закупках лекарственных препаратов на индивидуальной основе.

Необходимо активизировать научные исследования и разработки, касающиеся болезней, затрагивающих развивающиеся страны

Затраты также можно сократить путем осуществления совместных закупок

## Укрепление глобального партнерства для расширения доступа к недорогим основным лекарственным средствам

Обеспечение доступа к недорогим основным лекарственным средствам в развивающихся странах продолжает оставаться неотложной и весьма трудно выполнимой задачей. В рамках задачи 8.Е ЦРТ предполагается, что

государственный и частный секторы должны предпринимать совместные усилия для улучшения обеспечения населения лекарственными средствами и что этот процесс должен развиваться на устойчивой основе. Как отмечалось выше, глобальный экономический кризис затрудняет достижение прогресса в связи с ростом стоимости программ лечения и сокращением объемов их финансирования.

К числу мер, которые рекомендуется принять на национальном и международном уровнях для улучшения обеспечения населения основными лекарственными средствами и повышения их доступности, относятся следующие:

- Необходимо поощрять правительства развивающихся стран принимать меры к улучшению обеспеченности лекарственными средствами в государственном секторе и укреплять национальные системы здравоохранения с использованием ОПР в случае необходимости.
- Правительствам всех стран необходимо предоставить большую защиту семьям с низким уровнем доходов в контексте приобретения основных лекарственных средств, как, например, использование систем медицинского страхования, предполагающих страховое покрытие при приобретении лекарственных препаратов как для стационарных, так и для амбулаторных больных.
- Меры по улучшению обеспеченности основными лекарственными средствами должны быть адаптированы к конкретным условиям каждой страны исходя из следующего:
  - странам, не располагающим значительным потенциалом по производству фармацевтической продукции, необходимо использовать возможности гибкого подхода, предусмотренные Соглашением ТРИПС, в целях содействия импорту более доступных по цене основных лекарственных средств.
  - развивающимся странам, располагающим потенциалом по производству фармацевтической продукции, следует воспользоваться гибкостью, которую предоставляет Соглашение ТРИПС в области общественного здравоохранения, для производства непатентованных аналогов патентованных лекарственных средств и рассмотреть возможность привлечения иностранных инвестиций в качестве способа получения новых технологий для производства таких лекарственных препаратов;
  - развитым странам необходимо и далее оказывать содействие экспорту непатентованных лекарств по самым низким ценам в страны, не обладающие потенциалом по производству лекарственных средств, вводя в свое законодательство предусмотренные Соглашением ТРИПС возможности для гибкого подхода;
  - в целях содействия принятию вышеперечисленных мер в рамках Соглашения ТРИПС международному сообществу необходимо прилагать больше усилий по сокращению издержек, которые несут развивающиеся страны при использовании гибких подходов, предусмотренных Соглашением, или компенсировать им эти издержки.
- Всем странам необходимо оказать поддержку осуществляемым в развивающихся странах инициативам по расширению доступа к основным лекарственным средствам путем стимулирования научных исследований и разработок, касающихся заболеваний, которым уделялось недостаточное внимание, в рамках реализации ГСПОА.
- Развивающимся странам необходимо укрепить механизмы обмена информацией о ценах на лекарственные средства в целях расширения своих возможностей по согласованию с фармацевтическими компаниями более низких цен на лекарственные препараты. Они могут в еще большей степени упрочить свои переговорные позиции путем создания механизмов осуществления объединенных, или «совместных», закупок или других инновационных механизмов финансирования, таких как добровольный патентный пул ЮНИТЭЙД.

## Доступ к новым технологиям

Доступ к новым технологиям помогает развивающимся странам переходить на более высокие уровни технологии, минуя некоторые этапы и позволяя при этом экономить ресурсы и даже развивать виды деятельности, которые в противном случае были бы невозможными без наличия поддерживающей их инфраструктуры. Хотя в рамках задачи 8.F акцент сделан на информационно-коммуникационных технологиях (ИКТ), предусматривается также обеспечение доступа ко всем новым технологиям. Как было отмечено в предыдущих докладах Целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ и подтверждено на различных международных конференциях, крайне важно также, чтобы международное сообщество объединило свои усилия для более эффективной передачи развивающимся странам других важнейших технологий, таких, как технологии для преодоления негативных последствий изменения климата и сокращения выбросов парниковых газов в атмосферу. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) закрепляет обязательства развитых стран, состоящие в том, что они должны «предпринять все практические шаги для поощрения, облегчения и финансирования в соответствующих случаях передачи экологически безопасных технологий и ноу-хау или доступа к ним другим Сторонам, особенно Сторонам, являющимся развивающимися странами»<sup>1</sup>.

В области ИКТ отмечается колоссальный прогресс в расширении масштабов использования мобильной сотовой телефонной связи и Интернета. Рост использования и применения ИКТ способствует значительному повышению потенциала этих технологий в качестве катализатора развития во всех секторах. Более широкое использования системы «электронного правительства» помогает повысить эффективность управления программами в области образования, здравоохранения и охраны окружающей среды и может оказать влияние на достижение Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Тем не менее «цифровой разрыв» в виде различий в доступе и доступности по цене продолжает сохраняться.

Достаточно трудно точно определить масштабы отставания в области выполнения принятых на международном уровне обязательств по расширению доступа к новым технологиям, поскольку в рамках ЦРТ 8 не установлены какие-либо количественные целевые показатели. На Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) было сформулировано всего 10 задач, связанных с ИКТ, которые должны быть выполнены к 2015 году. К ним относятся задачи «обеспечить подключением

Для мониторинга обеспечения доступа к новым технологиям необходимо сформулировать конкретные цели и разработать конкретные показатели

<sup>1</sup> Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, статья 4, пункт 5, принята 9 мая 1992 года, размещена по адресу: [www.un.org/russian/document/convents/climate.pdf](http://www.un.org/russian/document/convents/climate.pdf)

на базе ИКТ деревни и создать в них пункты коллективного доступа» и «обеспечить доступ к ИКТ в пределах досягаемости более чем для половины населения планеты»<sup>2</sup>. 2010 год знаменует середину пути между Тунисским этапом ВВУИО, состоявшимся в 2005 году, и 2015 годом, являющимся конечным сроком выполнения 10 задач, согласованных правительствами на ВВУИО<sup>3</sup>.

## Влияние глобального экономического кризиса на сектор ИКТ

Глобальный экономический кризис не обошел стороной отрасль ИКТ. Спрос на ИКТ-оборудование уменьшился, что привело к сокращению объемов инвестиций. Отмечаются также некоторые признаки сокращения объема инвестиций в запланированные программы модернизации сетей, а вывод на рынок сетей следующего поколения (ССП) в связи с финансовыми трудностями пришлось либо отложить, либо отказаться от таких планов. В то же время отрасль смогла получить определенные выгоды благодаря комплексу мер по стимулированию экономики, принятых в ряде ведущих государств (в частности в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития) в качестве реакции на кризис, в том числе мер в секторе телекоммуникаций. Осуществляемые правительством инвестиции в развитие инфраструктуры широкополосной связи рассматриваются в качестве средства компенсации негативных последствий кризиса и улучшения перспектив дальнейшего роста с учетом признания того, что ИКТ являются основными инструментами обеспечения экономического и социально-экономического развития в целом путем стимулирования инновационной деятельности и создания новых рабочих мест<sup>4</sup>.

## Использование ИКТ-услуг

Несмотря на кризис,  
доступ к ИКТ-услугам  
расширяется

Несмотря на признаки сокращения масштабов инвестиционной деятельности, недавний экономический спад, судя по всему, пока не привел к замедлению темпов роста использования таких ИКТ-услуг, как мобильная связь и Интернет. Эта тенденция поддерживается непрерывным падением цен на такие устройства, как компьютеры и мобильные телефоны. Устойчивый рост числа абонентов мобильной сотовой связи является поразительным: по оценкам, к концу 2009 года число абонентов достигло 4,6 млрд. человек, а уровень проникновения в общемировом масштабе составляет 68

<sup>2</sup> Полный перечень см. по адресу: [www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html](http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html).

<sup>3</sup> Хотя в Плане действий ВВУИО не содержатся привязанные к задачам точные количественные показатели, в Отчете о развитии Всемирной электросвязи/ИКТ за 2010 год: мониторинг задач ВВУИО — среднесрочный обзор (*World Telecommunication/ICT Development Report 2010: Monitoring the WSIS Targets — A mid-term review*, Geneva, International Telecommunication Union, 2010) будет дан среднесрочный анализ каждой из сформулированных в рамках ВВУИО задач на основе комплекса предлагаемых количественных показателей.

<sup>4</sup> See ITU, «Confronting the Crisis: ICT Stimulus Plans for Economic Growth», доступно по адресу: [www.itu.int/osg/csd/emerging\\_trends/crisis/confronting\\_the\\_crisis\\_2.pdf](http://www.itu.int/osg/csd/emerging_trends/crisis/confronting_the_crisis_2.pdf) and OECD, «Policy responses to the economic crisis: Investing in innovation for long-term growth», available from [www.oecd.org/dataoecd/59/45/42983414.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/59/45/42983414.pdf).

пользователей на 100 жителей. Напротив, доля стационарной телефонной связи на рынке продолжает сокращаться<sup>5</sup>, показатель распространенности которой на глобальном уровне составляет менее 18 линий на 100 жителей<sup>6</sup>.

Наиболее высокие темпы роста мобильной телефонной связи продолжают сохраняться в развивающихся странах, где в настоящее время число абонентов мобильной связи более чем в два раза превышает их число в развитых странах (3,2 млрд. и 1,4 млрд., соответственно). Наибольшая доля пользователей таких услуг в развивающихся странах приходится на Китай и Индию, где общее число абонентов превышает 1,2 млрд. человек (приблизительно 750 млн. и 525 млн. абонентов, соответственно). В период между 2008 и 2009 годами уровень проникновения мобильной сотовой связи в развивающихся странах превысил отметку в 50 процентов и к концу 2009 года достиг показателя, составляющего, по оценкам, 57 пользователей на каждые 100 жителей (см. рисунок 18), при том что в развитых странах аналогичный показатель значительно превышает 100 процентов.

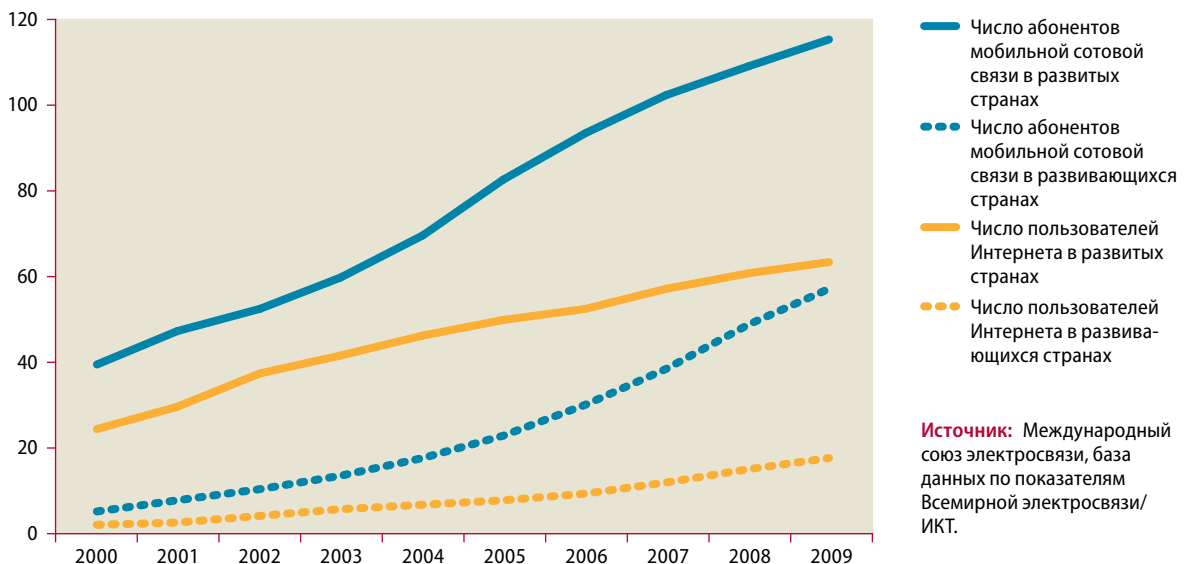
Использование Интернета продолжает расти, хотя и более медленными темпами по сравнению с развитием мобильной сотовой телефонной связи. С 2007 года показатели проникновения Интернета в развитых странах увеличиваются в среднем почти на 6 процентов в год. В развивающихся странах среднегодовые темпы роста в течение того же периода были высокими, на уровне более 20 процентов, хотя и значительно уступали среднегодовым темпам роста в 38 процентов, зафиксированным в период 1998–2009 годов. По оценкам, в 2009 году Интернетом пользовались почти 26 процен-

Уровень проникновения мобильной сотовой связи в развивающихся странах растет быстрыми темпами

Несмотря на значительный рост использования Интернета, развивающиеся страны отстают в этой области от развитых стран

Рисунок 18

**Показатели проникновения мобильной сотовой связи и Интернета в развитых и развивающихся странах, 2000–2009 годы (в процентах)**



**Источник:** Международный союз электросвязи, база данных по показателям Всемирной электросвязи/ИКТ.

<sup>5</sup> Сокращение числа линий стационарной телефонной связи частично объясняется ростом использования голосовой связи по IP-протоколу (VoIP), достаточно часто предлагаемой в качестве пакетной услуги и Интернета.

<sup>6</sup> Информация из базы данных МСЭ по показателям Всемирной электросвязи/ИКТ.

тов мирового населения, то есть свыше 1,7 млрд. человек. Однако в развитых странах доля пользующегося Интернетом населения намного превышает соответствующий показатель для развивающихся стран (64 процента и 18 процентов населения, соответственно) (см. рисунок 18). Другими словами, в 2009 году более 80 процентов населения развивающихся стран все еще было лишено возможностей подключения к интерактивной среде и использования преимуществ такого рода подключения. Многие из тех, кто имеет доступ к Интернету, проживают в Китае, на долю которого приходится треть пользователей Интернета в развивающихся странах. Наименее развитые страны (НРС) продолжают существенно отставать по показателю использования Интернета, хотя за период 2007–2008 годов этот показатель возрос с 1,6 до 2,1 пользователя на 100 жителей. Океания, страны Африки югу от Сахары и Южная Азия продолжают оставаться регионами, характеризующимися наименьшим числом абонентов мобильной сотовой связи на душу населения (рисунок 19) и наименьшим количеством линий стационарной телефонной связи (рисунок 20).

Широкополосная связь играет важную роль в преобразовании общества за счет внедрения прикладных технологий и программ, изменяющих формы и методы взаимодействия как деловых предприятий, так и простых граждан<sup>7</sup>. Круг пользователей стационарного широкополосного доступа пока в значительной мере ограничивается пользователями Интернета в развитых странах, и наблюдается значительный и устойчивый разрыв в использовании широкополосной связи, поскольку в развитых странах

Рисунок 19

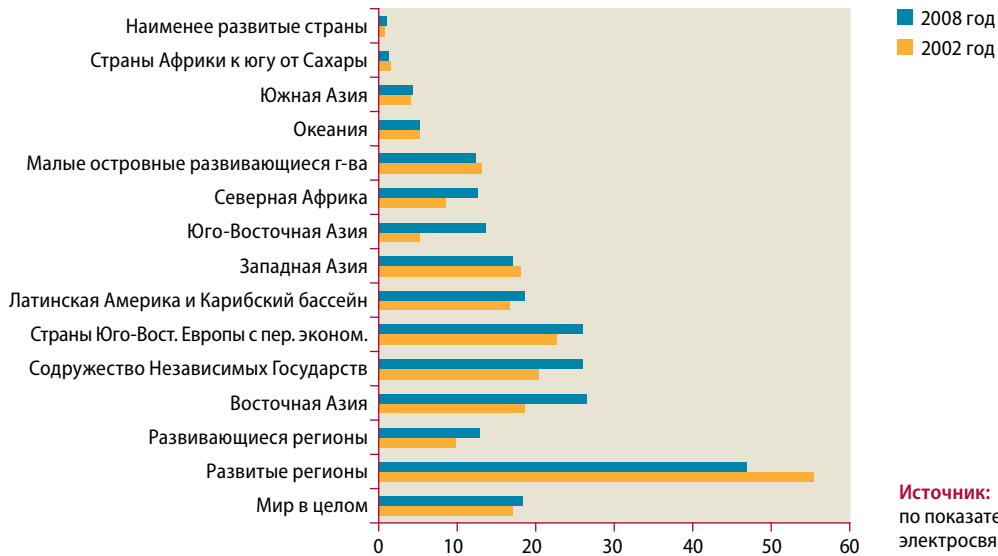
**Число абонентов мобильной сотовой связи на 100 жителей, 2002, 2007 и 2008 годы**



<sup>7</sup> В связи с тем что доступ к базовым услугам связи в развивающихся странах обеспечивается главным образом за счет использования мобильной связи, широкополосный беспроводной доступ, как предполагается, будет играть в этих странах ключевую роль. Однако в настоящее время данные по использованию мобильной широкополосной связи не являются широко доступными (при этом они не являются международно сопоставимыми).

Рисунок 20

**Количество линий стационарной телефонной связи на 100 жителей, 2002 и 2008 годы**



**Источник:** База данных МСЭ по показателям Всемирной электросвязи/ИКТ.

уровень проникновения составил в 2009 году 27 процентов по сравнению с 3,5 процента в развивающихся странах. Абоненты стационарного широкополосного доступа в развивающихся странах сконцентрированы в нескольких странах, причем на Китай приходится половина из 200 млн. абонентов стационарного широкополосного доступа, что позволило ему в 2008 году превзойти по этому показателю Соединенные Штаты Америки и стать крупнейшим в мире рынком такого доступа<sup>8</sup>.

Несмотря на рост использования фиксированного широкополосного доступа, между отдельными регионами продолжают сохраняться существенные различия (рисунок 21). Во многих из беднейших регионов мира число абонентов стационарного широкополосного доступа остается весьма незначительным. В Океании, Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары уровень проникновения составляет менее 1 процента. Несмотря на то, что к 2009 году в большинстве НРС уже началось коммерческое использование широкополосной связи, ее услуги по-прежнему недоступны из-за их чрезмерно высокой стоимости.

Несмотря на продолжающееся снижение цен на услуги стационарного широкополосного доступа, в большинстве развивающихся стран в 2009 году они оставались высокими по сравнению с уровнем доходов. Более того, в 28 НРС стоимость услуг стационарного широкополосного доступа фактически превышала ежемесячную величину валового национального дохода (ВНД) на душу населения. В развивающихся странах пользователи платят за эту услугу в среднем в семь раз больше, чем в развитых странах, а в Африке она стоит в 15 раз дороже (для стран Африки к югу от Сахары этот показатель еще выше) (см. рисунок 22).

Сохраняются значительные региональные различия в использовании ИКТ-услуг

Стоимость услуг стационарного широкополосного доступа в развивающихся странах, в частности в Африке, является чрезвычайно высокой

<sup>8</sup> База данных МСЭ по показателям Всемирной электросвязи/ИКТ.

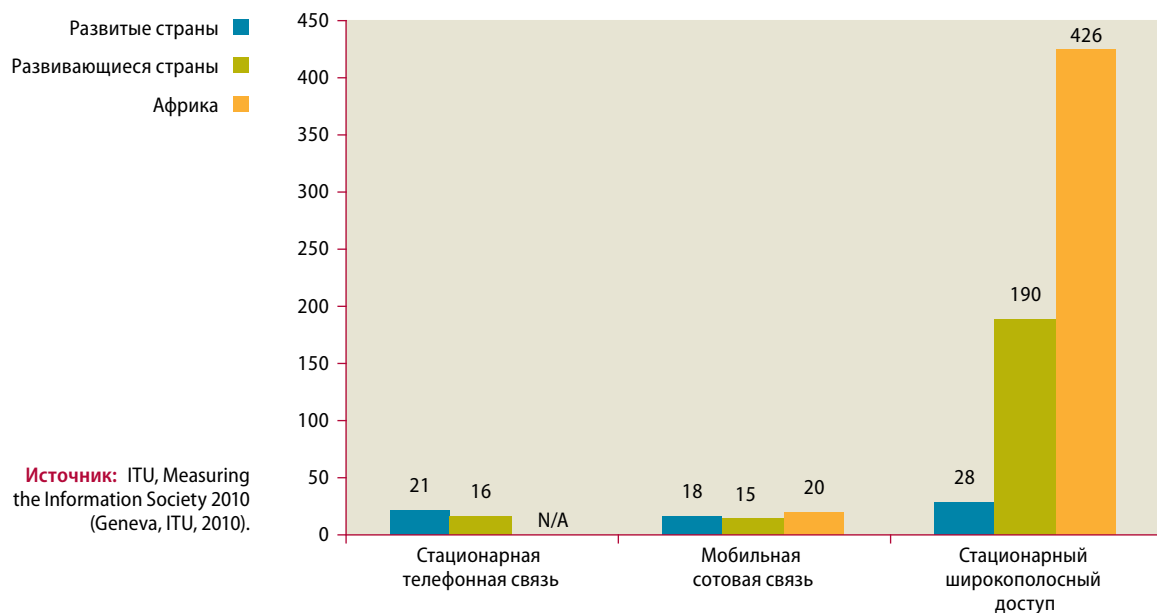
Рисунок 21

**Число абонентов стационарного широкополосного доступа на 100 человек, 2002, 2007 и 2008 годы**



Рисунок 22

**Среднемесячные цены на ИКТ-услуги с разбивкой по регионам, 2009 год (в долл. США ППС)**



Стационарный широкополосный доступ является наиболее распространенным в мире методом высокоскоростного доступа в Интернет, однако ввод в эксплуатацию высокоскоростных (3G) сетей мобильной широкополосной связи во все большем числе стран может способствовать дальнейшему росту числа пользователей Интернета, особенно в странах

с низким уровнем охвата услугами на базе стационарных широкополосных соединений, как это имеет место в большинстве стран Африки. В 2008 году число абонентов мобильной широкополосной связи реально превысило число абонентов стационарного широкополосного доступа. Несмотря на сохранение значительного разрыва между уровнем охвата мобильной широкополосной связью в развитых и развивающихся странах (соответственно, 39 абонентов на 100 человек и 3 абонента на 100 человек в 2009 году), можно ожидать, что в ближайшие годы число абонентов мобильной широкополосной связи в развивающихся странах существенно увеличится.

## Приватизация и либерализация сектора ИКТ

Сектор телекоммуникаций/ИКТ характеризуется все более высокой степенью приватизации и процессом либерализации рынков. Почти в 65 процентах стран во всем мире основные операторы стационарной телефонной связи, которые в 1980-е годы в подавляющем большинстве принадлежали государству, в настоящее время полностью или частично приватизированы. Еще в 19 процентах стран приватизация либо проводится в настоящее время, либо планируется. Несмотря на ярко выраженную на глобальном уровне тенденцию к приватизации, чуть более трети всех действующих в мире операторов продолжает оставаться в собственности государства.

Рынки телекоммуникаций и ИКТ также становятся более открытыми для конкуренции, особенно в области услуг мобильной связи и интернет-услуг. К концу 2009 года в 171 стране мира (или почти в 90 процентах всех стран) действовали конкурентные рынки мобильной сотовой связи. Эта доля еще выше для рынка интернет-услуг, поскольку конкуренция между поставщиками таких услуг отмечается в 92 процентах стран всего мира (рисунок 23). Эти данные отражают повышение роли частного сектора, особенно в области распространения более новых информационно-коммуникационных технологий. Конкуренция также может способствовать снижению уровня цен, что, в свою очередь, влечет за собой ускорение темпов внедрения ИКТ<sup>9</sup>.

Сектор ИКТ характеризуется все более высокой степенью приватизации и открытости для конкуренции

## Роль электронного правительства в достижении ЦРТ

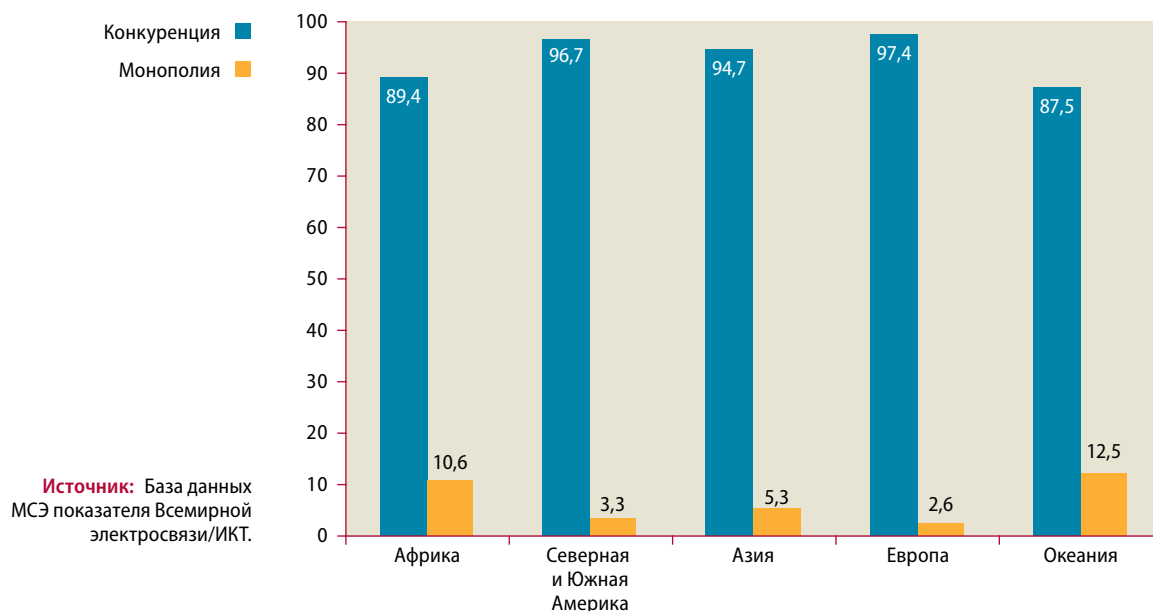
Под «электронным правительством» понимается использование ИКТ в целях повышения эффективности функционирования системы государственного управления и государственных институтов. Система «электронного правительства» может способствовать повышению гибкости в предоставлении услуг государственными органами и снижению стоимости таких услуг. Эта система также может оказаться весьма полезной при реформировании системы нормативно-правового регулирования за счет повышения прозрачности и упрощения соответствующих процедур<sup>10</sup>. Кроме того,

ИКТ-услуги способствуют развитию в других секторах

<sup>9</sup> ITU, *Measuring the Information Society* (Geneva, ITU, 2010), available from [www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/Material/MIS\\_2010\\_without%20annex%204-e.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/Material/MIS_2010_without%20annex%204-e.pdf).

<sup>10</sup> *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis* (United Nations publication, Sales No. E.10.II.H.2).

Рисунок 23

**Распределение стран с конкурентными и неконкурентными рынками интернет-услуг, 2009 год (в процентах)**

система «электронного правительства» может оказаться полезной в рамках усилий по улучшению предоставления социальных услуг, имеющих важное значение для достижения ЦРТ. Например, широкополосный Интернет способствует быстрому и более широкому распространению медицинской информации и позволяет осуществлять дистанционную диагностику и принимать решения о методах лечения. Эта форма «электронного здравоохранения» была успешно применена в отдаленной камбоджийской деревне Ник Лоеурнг (Neak Loeurng). Врачи и медсестры деревни могут теперь использовать широкополосный Интернет для получения доступа в режиме реального времени к информации о болезнях и общения с партнерами и другими медицинскими работниками с помощью электронной почты. Эти нововведения позволяют медико-санитарным работникам приобретать дополнительные медицинские знания, что, в свою очередь, способствует повышению качества оказания медицинской помощи тысячам камбоджийцев. Этот опыт воспроизводится еще в 50 деревнях. Выражаясь более конкретно, в результате более широкого использования систем информации новые технологии способствуют более оптимальному управлению в области общественного здравоохранения, включая отслеживание информации о вакцинации детей из бедных семей и эффективную обработку медицинской документации, страховых исков и платежных ведомостей.

В настоящее время 189 из 192 государств — членов Организации Объединенных Наций располагают веб-сайтами электронного правительства. Тем не менее в большинстве развивающихся стран полный потенциал системы «электронного правительства» еще только предстоит реализовать, главным образом из-за значительного «цифрового разрыва», существующего между развитыми и развивающимися странами в доступе к ИКТ и их использовании.

## Доступ к технологиям, позволяющим решать проблемы изменения климата

Технологии, позволяющие решать проблемы изменения климата, относятся к числу ключевых областей, в которых международное сообщество должно укреплять свое глобальное партнерство в поддержку усилий по обеспечению устойчивого развития. Конференция сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) на ее пятнадцатой сессии, состоявшейся в Копенгагене 7–19 декабря 2009 года, приняла к сведению Копенгагенское соглашение. Соглашение представляет собой заявление о политических намерениях и содержит руководящие указания в отношении дискуссий, ведущихся под эгидой РКИК ООН. Развитые страны — участники этой Конвенции согласились предоставить развивающимся странам более широкомасштабное новое и дополнительное, предсказуемое и адекватное финансирование, а также более широкий доступ в целях стимулирования и поддержки более активных действий по смягчению последствий изменения климата, адаптации к ним, разработке и передаче технологий и наращиванию потенциала для активизации осуществления Конвенции. Коллективное обязательство развитых стран заключается в предоставлении новых и дополнительных ресурсов на сумму приблизительно 30 млрд. долл. США в течение 2010–2012 годов при их сбалансированном распределении между вопросами адаптации к изменению климата и смягчения его последствий. Развитые страны также взяли на себя обязательство добиться к 2020 году мобилизации 100 млрд. долл. США в год для удовлетворения потребностей развивающихся стран. Предполагается, что эти финансовые ресурсы могут быть получены из различных источников, как государственных (на двусторонней и многосторонней основе), так и частных, а также из инновационных источников.

### Новый механизм передачи технологий

Доступ к новым технологиям имеет большое значение с точки зрения стимулирования принятия развивающимися странами мер, направленных на сокращение выбросов парниковых газов и адаптацию к негативным последствиям изменения климата. В 2001 году в целях расширения передачи технологий развивающимся странам стороны РКИК ООН сформировали систему передачи технологий<sup>11</sup>, предполагающую совместные действия по пяти направлениям: технологические потребности и оценка потребностей; технологическая информация; благоприятные условия для передачи технологий; укрепление потенциала для передачи технологий; и механизмы для передачи технологий. В 2007 году был согласован целый ряд дополнительных мер в целях активизации применения системы передачи технологий, включая использование инновационных методов финансирования, расширение взаимодействия с соответствующими конвенциями и межправительственными процессами, развитие местных технологий и совместные научные исследования и разработки.

Решение проблемы изменения климата требует доступа к новым технологиям...

<sup>11</sup> РКИК ООН, Доклад Конференции сторон о работе ее седьмой сессии (FCCC/CP/2001/13/Add.1, решение 4/CP.7).

В недавно проведенном обзоре эффективности применения этой системы был сделан вывод о том, что, несмотря на расширение финансовой поддержки разработки и передачи технологий в развивающихся странах, для удовлетворения существующих потребностей требуется значительно больший объем финансовых средств<sup>12</sup>. Кроме того, необходимо разработать политику и принять практические меры, имеющие целью стимулирование притока дополнительных частных инвестиций в разработку технологий для целей смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему.

На Копенгагенском саммите 2009 года стороны добились прогресса в определении сферы применения и возможных функций нового Механизма по технологиям, который должен быть создан в рамках РКИК ООН. Новый механизм должен обеспечивать активизацию научных исследований и разработок и ускорение внедрения, распространения и передачи технологий в поддержку предпринимаемых развивающимися странами усилий по смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему с учетом их национальных условий и приоритетов.

### Финансирование потребностей и пробелы в области разработки и передачи технологий, связанных с проблемами изменения климата

По оценкам, в 2009 году объем финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении всех стран для проведения исследований, разработки, внедрения, распространения и передачи технологий в области смягчения последствий изменения климата, составлял порядка 77,3–164 млрд. долл. США в год. В отношении объема финансовых ресурсов, которыми располагают развивающиеся страны, имеются лишь частичные оценки (см. таблицу 9). Имеющаяся информация о финансовых потребностях для целей разработки и передачи технологий в области смягчения последствий изменения климата в основном относится к энергетическому сектору. Достоверные данные о технологиях в области адаптации в настоящее время отсутствуют.

...и крупномасштабное финансирование

Отмечается недостаточный объем финансирования процесса разработки новых технологий при прохождении ими инновационного цикла от научных исследований и разработок к демонстрации и внедрению и распространению в рамках мировой экономики (см. рисунок 24). Оценки были сделаны в отношении комбинированного использования государственных и частных источников финансирования, и полученный диапазон этих оценок свидетельствует об их зависимости от используемых базовых сценариев и сценариев смягчения последствий. Несмотря на еще продолжающиеся обсуждения вопроса о точном объеме финансовых потребностей, ясно, что потребуется крупномасштабное финансирование. По оценкам РКИК ООН, финансирование на цели развития технологий в области смягчения последствий изменения климата во всех странах необходимо увеличить по сравнению с текущим уровнем на 262 млрд. долл. США до

12 РКИК ООН, Доклад Председателя Группы экспертов по передаче технологий «Рекомендации в отношении вариантов будущего финансирования для активизации разработки, внедрения, распространения и передачи технологий согласно Конвенции» (FCCC/SB/2009/2 и Резюме).

Таблица 9

**Оценки текущих объемов финансирования разработки и распространения технологий в области смягчения последствий изменения климата с разбивкой по уровню технологической зрелости и источникам (в млрд. долл. США в год)**

|                               | НИОКР<br>(общий<br>объем<br>расходов)                                 | Демонстрация<br>(общий объем<br>расходов) | Внедрение<br>(дополнительные затраты,<br>характерные для технологий в<br>области смягчения последствий<br>изменения климата) |                         | Распространение<br>(дополнительные затраты,<br>характерные для технологий в<br>области смягчения последствий<br>изменения климата) |                         | Итого      |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------|
|                               | Весь мир                                                              | Весь мир                                  | Весь мир                                                                                                                     | Развивающиеся<br>страны | Весь мир                                                                                                                           | Развивающиеся<br>страны | Весь мир   |
| <b>Государственный сектор</b> | 6 <sup>a</sup><br>10 <sup>b</sup>                                     | Включены<br>в НИОКР                       | 33 <sup>c</sup><br>45 <sup>d</sup><br>30 <sup>e</sup>                                                                        | ..                      | 19,5–27,0 <sup>f</sup>                                                                                                             | 8,0–15,5 <sup>g</sup>   | 55,5–82,0  |
| <b>Частный сектор</b>         | Не менее<br>9,8 <sup>h</sup><br>13 <sup>a</sup><br>40–60 <sup>i</sup> | Включены<br>в НИОКР                       | ..                                                                                                                           | ..                      | 12–22 <sup>h</sup>                                                                                                                 | 3,3 <sup>h</sup>        | 21,8–82,0  |
| <b>Итого</b>                  | 15,8–70                                                               |                                           | 30–45                                                                                                                        | ..                      | 31,5–49                                                                                                                            | 11,3–18,8               | 77,3–164,0 |

**Источник:** данные подготовлены Секретариатом Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

<sup>a</sup> На основании равной 2 процентам доли в общемировых расходах на НИОКР в 2006 году.

<sup>b</sup> International Energy Agency, *R&D Budgets* (2008), available from <http://wds.iea.org/WDS/ReportFolders/reportFolders.aspx>.

<sup>c</sup> Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007), p. 347.

<sup>d</sup> R. Doornbosch, D. Gielen and P. Koutstaal, «Mobilising Investments in Low-emission Energy Technologies on the Scale Needed to Reduce the Risks of Climate Change» (SG.SD/RT(2008)1), p. 5.

<sup>e</sup> UNFCCC, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change* (Bonn, UNFCCC, 2007), p. 7.

<sup>f</sup> Это суммарный объем средств на цели финансирования технологий, обеспечивающих смягчение последствий изменения климата, предоставленных в рамках механизма чистого развития (МЧР), двусторонней официальной помощи в целях развития (ОПР), а также многосторонними банками развития (МБР), агентствами по экспортному кредиту (АЭК) и Глобальным экологическим фондом (ГЭФ), плюс оценка организации «Финансирование новой энергетики» объема инвестиций в углеродные фонды для приобретения разрешений на эмиссию в соответствии с действующими требованиями и с учетом функционирования добровольных рынков в 2007 году.

<sup>g</sup> Не включает объем инвестиций в углеродные фонды на цели приобретения разрешений на эмиссию.

<sup>h</sup> United Nations Environment Programme, *Public Finance Instruments for Climate Mitigation: Options Document* (Paris, UNEP-SEFI, 2008).

<sup>i</sup> IEA, *Energy Technology Perspectives 2008: Scenarios and Strategies to 2050* (Paris, IEA, 2008), p. 169.

уровня в 670 млрд. долл. США в год. Прогнозируется, что 40–60 процентов этой суммы, или дополнительно 105–402 млрд. долл. США потребуются в развивающихся странах, что свидетельствует о необходимости оказания с этой целью дополнительной помощи по линии ОПР. Проведенное компанией «Маккинси энд компани» исследование свидетельствует о том, что объем затрат, связанных со смягчением последствий изменения климата, может составить до 800 млрд. долл. США. По последней оценке, сделанной Николасом Стерном, к 2030 году потребуются дополнительные затраты в размере от 600 млрд. до 1,2 трлн. долл. США в год в зависимости от размера целевого показателя стабилизации концентрации парниковых газов (550 или 450 частей на миллион эквивалента углекислого газа)<sup>13</sup>. Кроме того, оценки РКИК ООН свидетельствуют о том, что потребности в ежегодных инвестициях и финансовых потоках, необходимых в мире в целом для целей адаптации, могут составить к 2030 году порядка 49–171 млрд. долл. США. Однако, поскольку при осуществлении таких инвестиций в разработку новых вредных для климата технологий следует учитывать

<sup>13</sup> Nicholas Stern, *A Blueprint for a Safer Planet: How to Manage Climate Change and Create a New Era of Prosperity* (London, The Bodley Head, 2009).

необходимость в определенном периоде времени для доработки технологий в целях их использования в соответствующих масштабах по приемлемым ценам, существует мнение в отношении того, что значительную часть инвестиций и финансовых ресурсов необходимо предоставить на первоначальном этапе (то есть намного раньше 2030 года) для своевременного достижения на глобальном уровне целей сокращения выбросов в атмосферу загрязняющих веществ<sup>14</sup>.

Многие развивающиеся страны провели детальные оценки своих потребностей в технологиях. К числу наиболее часто отмечаемых потребностей в технологиях в области смягчения последствий изменения климата относятся технологии использования возобновляемых источников энергии, технологии совершенствования агротехнических методов, энергосберегающее оборудование, технологии организации сбора и удаления отходов, технологии в области лесного хозяйства и экологически чистые и более экономичные транспортные средства. Технологические потребности в области адаптации связаны, как правило, с агротехникой, эффективным использованием водных ресурсов, повышением эффективности эксплуатации ирригационных систем, системами раннего обнаружения лесных пожаров, технологиями для лесонасаждения и восстановления лесных массивов, а также технологиями защиты от повышения уровня моря и адаптации к этому процессу.

Основными препятствиями на пути передачи технологий, как установили развивающиеся страны, являются экономические и рыночные барьеры, в частности ограниченный доступ к финансовым ресурсам. Определенные сторонами РКИК ООН меры по устранению таких барьеров были направлены на увеличение притока иностранных инвестиций, расширение участия частного сектора в процессе передачи технологий, отмену субсидий и устранение ценовых диспропорций, повышение эффективности совместных научных исследований и разработок в области технологий и повышение информированности общественности. Большинство стран отмечают, что имеющегося национального потенциала недостаточно для удовлетворения национальных потребностей в технологиях в полном объеме, что говорит о сохраняющейся необходимости оказания развивающимся странам содействия в наращивании потенциала.

## Доступ к ноу-хау для сокращения опасности стихийных бедствий

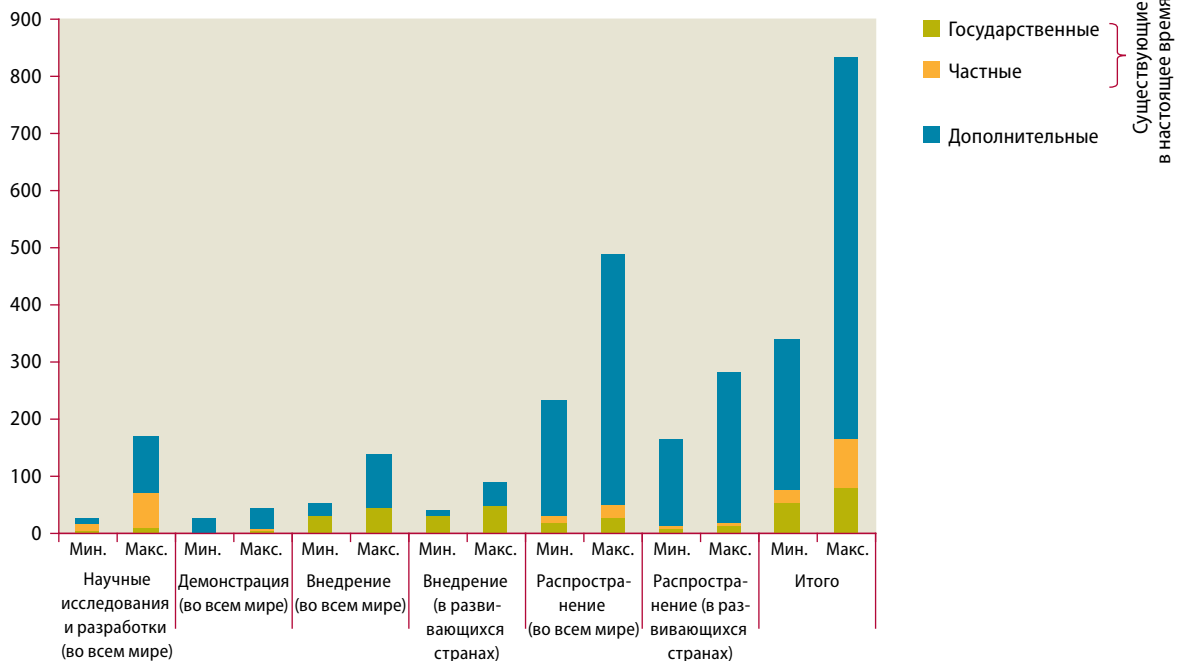
Население и экономика беднейших стран, как правило, являются более уязвимыми к опасным природным явлениям и несут от них огромные потери, особенно при сопоставлении масштаба таких потерь и величины экономического потенциала этих стран. По оценкам, соответствующий экономический ущерб, измеренный в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП), в развивающихся странах в 20 раз выше, чем в странах с

---

<sup>14</sup> *World Economic and Social Survey 2009: Promoting Development, Saving the Planet* («Обзор мирового экономического и социального положения, 2009 год: Поощрение развития — без ущерба для экологии нашей планеты»), United Nations publication, Sales No. E. 09.II.C.1.

Рисунок 24

**Оценки ежегодных потребностей в финансировании на цели разработки технологий в области смягчения последствий изменения климата на период до 2030 года, с разбивкой по их источникам и уровню технологической зрелости (в млрд. долл. США в год)**



**Источник:** Секретариат Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

**Примечания:** «Существующие в настоящее время» относятся к оценке текущих уровней финансирования; «дополнительные» характеризуют объем средств, который, по оценкам, может потребоваться в дополнение к текущим уровням финансирования. Осуществляемое в настоящее время финансирование работ по внедрению в развивающихся странах не было разбито по его источнику. Объем существующих потребностей в области демонстрации включен в показатель, характеризующий научные исследования и разработки. Потребности в финансировании оценены на базе сценария, предполагающего достижение стабилизации парниковых газов в атмосфере на уровне приблизительно в 500 частей на миллион эквивалента углекислого газа. «Минимальная» и «Максимальная» относятся к нижним и верхним оценкам, предлагаемым по результатам проведенных к настоящему времени исследований.

более развитой экономикой. Например, в 1995 году ураган «Луис» нанес Антигуа и Барбуда ущерб, размер которого, по оценкам, составил 66 процентов от ВВП этого расположенного в Карибском бассейне государства. Общие убытки и экономические потери, понесенные в результате землетрясения на Гаити в январе 2010 года, оцениваются в 7,9 млрд. долл. США, что превышает сумму, равную 120 процентам ВВП Гаити в 2009 году. Меры по защите активов и земельных ресурсов путем осуществления инвестиций в мероприятия по сокращению опасности стихийных бедствий и адаптации к изменению климата требуют привлечения внешних ресурсов.

Опыт ряда стран показывает, что реализация мер по уменьшению опасности стихийных бедствий дает различные долгосрочные выгоды — от сокращения возможных в будущем потерь и затрат на восстановительные работы до таких экономических результатов, как формирование более устойчивых средств к существованию, создание жизнеспособных сооб-

ществ и защитных и продуктивных экосистем. Такие страны, как Бангладеш, Куба, Мадагаскар и Вьетнам, смогли значительно сократить масштабы последствий опасных метеорологических явлений, таких как тропические штормы и наводнения, путем совершенствования системы раннего предупреждения и принятия других мер, направленных на повышение степени готовности к стихийным бедствиям и снижение уровня риска. Китаю удалось избежать потерь, размер которых оценивается почти в 12 млрд. долл. США, благодаря инвестированию 3,2 млрд. долл. США в период 1960–2000 годов в создание устойчивых к наводнениям объектов инфраструктуры.

Глобальный фонд по уменьшению опасности бедствий и восстановлению (ГФУОБ) является партнерством между Всемирным банком и Международной стратегией Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности стихийных бедствий (МСУОБ ООН), имеющим целью оказание поддержки в осуществлении Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин. В 2009 году ГФУОБ уделял основное внимание в своей деятельности оказанию поддержки в реализации концепции создания способных противостоять стихийным бедствиям систем здравоохранения и образования в целях разработки инструментов, позволяющих обеспечить более высокий уровень безопасности в больницах и школах. ГФУОБ предпринимает согласованные усилия, направленные на обеспечение быстрого возвращения развивающихся стран на путь устойчивого развития в том случае, если они пострадают от стихийного бедствия. При поддержке ГФУОБ 30 стран подготовили комплексные национальные программы по уменьшению опасности стихийных бедствий и адаптации к изменению климата, разработав планы действий по достижению предусмотренных Хиогской рамочной программой целей в течение следующих трех лет.

Использование ИКТ для распространения информации играет важнейшую роль в реализации мер по уменьшению опасности стихийных бедствий

Уменьшение опасности стихийных бедствий и создание потенциала противодействия бедствиям также требуют разработки и использования ИКТ для предоставления населению соответствующих знаний и информации, включая распространение предупреждений о надвигающейся опасности с использованием систем раннего оповещения. Правительства должны будут реализовать эти информационные платформы с помощью частного сектора, который может предоставить соответствующие технологии.

Сотрудничество с частным сектором может получить дальнейшее развитие в области страхования от стихийных бедствий. Система защиты активов и инвестиций должна быть создана путем систематических усилий, в том числе путем разработки стандартов по уменьшению риска. Частный сектор должен предложить схемы страхования от стихийных бедствий в целях предотвращения носящих катастрофический характер убытков. Такое страхование должно стать одним из элементов комплексных финансовых услуг для малообеспеченных слоев населения, с тем чтобы гарантировать страховую защиту для членов общества, находящихся в наиболее уязвимом положении.

## Укрепление глобального партнерства для обеспечения доступа к технологиям

Новые технологии позволяют развивающимся странам продвигаться вперед более высокими темпами, чем развитые страны в прошлом, когда они находились на аналогичной стадии развития. В то же время стремительный технологический прогресс создает новые разрывы между имущими и неимущими. Глобальный экономический кризис и последствия изменения климата также создают дополнительные препятствия для развивающихся стран и увеличивают объем их потребностей в новых технологиях. Глобальное партнерство нуждается в более ясных целях и инициативах в этой области.

Для улучшения доступа к новым технологиям в целях развития международное сообщество должно предпринять следующие шаги:

- Оказывать поддержку в разработке конкретных целей и показателей для мониторинга доступа к новым технологиям.
- Укреплять партнерства между государственным и частным секторами в поддержку использования услуг Интернета, в том числе в форме региональных сетей связи и системы электронного правительства с использованием этой системы для повышения качества оказания социальных услуг.
- Привлекать инвестиции в ИКТ в развивающихся странах для расширения доступа к услугам широкополосного Интернета. С этой целью следует уделять приоритетное внимание расширению беспроводных сетей в тех странах, прежде всего африканских, где уровень охвата услугами широкополосной стационарной связью в настоящее время очень низок.
- Укреплять как механизмы конкуренции, так и механизмы регулирования для рынков поставщиков интернет-услуг в целях содействия распространению новых технологий и снижению цен.
- Активизировать согласованные на международном уровне усилия, направленные на разработку и передачу технологий в области смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему в развивающихся странах, и предоставить необходимые финансовые ресурсы и техническую помощь в целях безотлагательного удовлетворения потребностей развивающихся стран, связанных с необходимостью преодоления неблагоприятных последствий изменения климата.
- Увеличить объем помощи в целях развития для оказания поддержки подверженным стихийным бедствиям развивающимся странам в принятии программ предотвращения опасности стихийных бедствий в рамках национальных стратегий развития.

