



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 July 2022
Russian
Original: English

Семьдесят седьмая сессия

Пункт 16 с) предварительной повестки дня*

Вопросы макроэкономической политики

Устойчивость внешней задолженности и развитие

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад, подготовленный секретариатом Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.

* [A/77/150](#).



Доклад об устойчивости внешней задолженности и развитии, подготовленный секретариатом Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Резюме

В настоящем докладе, подготовленном секретариатом Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию во исполнение резолюции [76/193](#) Генеральной Ассамблеи, анализируется динамика основных показателей внешней задолженности развивающихся стран в 2021 году и, в соответствующих случаях, в первой половине 2022 года в более широком контексте тенденций последних двадцати лет. В докладе также освещаются существенные различия между группами стран и внутри них. Несколько развивающихся стран, относящихся в основном к числу наиболее уязвимых, испытывают все более серьезные трудности в своих усилиях по обеспечению устойчивости внешней задолженности в связи с многоаспектным кризисом, обусловленным пандемией COVID-19, вооруженным конфликтом на Украине и изменением климата. В докладе рассматриваются инициативы по предотвращению и урегулированию проблем задолженности в целях недопущения всеобщего долгового кризиса в развивающихся странах.

I. Введение: мировая макроэкономическая конъюнктура

1. Развивающиеся страны испытывают хронические и все более серьезные трудности в их усилиях по обеспечению устойчивости своей внешней задолженности¹. Эта и без того сложная ситуация сейчас становится критической в связи с текущим многоаспектным кризисом, обусловленным пандемией COVID-19, вооруженным конфликтом на Украине и климатическими потрясениями. Вооруженный конфликт оказывает каскадное воздействие на эти страны. Все большему числу развивающихся стран становится трудно выполнять свои внешние обязательства². Стоящие перед ними проблемы усугубляются ввиду продолжающегося ужесточения денежно-кредитной политики в странах с развитой экономикой. Ожидается, что последние достигнут объема производства, наблюдавшегося до пандемии, в 2022 или 2023 году, тогда как совокупный объем производства в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах будет меньше существовавшего до пандемии показателя на всем горизонте прогнозирования (вплоть до 2024 года)³.

2. В 2021 году темпы восстановления мировой экономики после пандемии COVID-19 были неравномерными. В развивающихся странах в условиях более низких показателей вакцинации и сокращения бюджетных возможностей наблюдалось отставание. Кроме того, развивающиеся страны столкнулись с инфляционным давлением, поскольку усилия по восстановлению экономики привели к резкому повышению цен на сырьевые товары и к дефициту таких товаров. В связи с этим во многих странах со второй половины года ужесточилась денежно-кредитная политика, что привело к сдерживанию внутреннего роста и увеличению стоимости обслуживания государственного долга. Эти трудности также вынудили центральные банки развитых стран поднять ключевые ставки раньше, чем ожидалось. Вследствие этого с сентября 2021 года внешние финансовые условия для большинства развивающихся стран ухудшились, что повлекло за собой расширение диапазона доходности облигаций и обесценение валют⁴.

3. Из-за вооруженного конфликта эти тенденции усугубились. Во-первых, в период с января по май 2022 года цены на продукты питания, энергоносители и удобрения выросли более чем на 30 процентов⁵. Во-вторых, рост неприятия риска спровоцировал отток капитала из стран с формирующейся рыночной экономикой и стран с пограничной экономикой в начале марта, причем в некоторых случаях этот отток был таким же значительным, как и в начале пандемии⁶. Если «бегство» капитала на безопасные рынки вследствие потрясений, вызванных пандемией COVID-19, было повсеместным, то финансовые последствия потрясений, связанных с вооруженным конфликтом, оказались асимметричными. Чистые импортеры продовольствия и страны, имеющие более тесные торговые связи с Украиной и Российской Федерацией и находящиеся в большей зависимости от поставляемых ими сырьевых товаров, столкнулись с более

¹ См. [A/76/214](#) и [A/75/281](#).

² См. United Nations, “Global impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems”, brief No. 1, 13 April 2022.

³ См. Международный валютный фонд (МВФ), «Перспективы развития мировой экономики: война задерживает глобальное восстановление» (Вашингтон, округ Колумбия, апрель 2022 года).

⁴ См. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), “Trade and Development Report update: tapering in a time of conflict” (March 2022).

⁵ Расчеты, произведенные секретариатом ЮНКТАД на основе данных агентства «Рефинитив» (Refinitiv).

⁶ См. IMF, *Global Financial Stability Report: Shockwaves from the War in Ukraine Test the Financial System’s Resilience* (Washington, D.C., April 2022).

значительными трудностями, сказавшимися на динамике показателей устойчивости их задолженности. И наоборот, несколько чистых экспортеров сырьевых товаров из числа развивающихся стран либо выиграли от потрясений, связанных с вооруженным конфликтом, либо по крайней мере не столкнулись с дальнейшим ухудшением своего финансового положения. Однако с конца апреля этот эффект сошел на нет в связи с заявлениями Федеральной резервной системы Соединенных Штатов о принятии более агрессивных мер по нормализации денежно-кредитной политики. Эти заявления стали причиной масштабной распродажи активов и валют стран с формирующейся рыночной экономикой и стран с пограничной экономикой. К концу мая были зафиксированы самые большие почти за три десятилетия убытки по облигациям стран с развивающейся рыночной экономикой⁷.

4. По данным созданной Генеральным секретарем Группы по реагированию на глобальный кризис в области продовольствия, энергетики и финансов, по меньшей мере одно из трех основных последствий вооруженного конфликта на Украине — рост цен на продовольствие, рост цен на энергоносители и ухудшение финансовых условий — серьезно затрагивает 94 развивающиеся страны, где проживает 1,6 миллиарда человек⁸. Это породило кризис, связанный с повышением стоимости жизни, аналогов которому не наблюдалось на протяжении жизни по меньшей мере одного поколения, и привело к увеличению числа людей по всему миру, оказавшихся в условиях, близких к голоду, или в чрезвычайной ситуации, вызванной сильным голодом. Кроме того, многие развивающиеся страны вступают в текущий цикл ужесточения денежно-кредитной политики, будучи в особенно уязвимом положении. До вооруженного конфликта 60 процентов стран с низким уровнем дохода уже находились под угрозой долгового кризиса или переживали его⁹. С учетом пересмотра перспектив экономического роста Соединенных Штатов и Китая на 2023 год в сторону ухудшения ожидается, что любое снижение темпов роста мировой экономики негативно отразится на развивающихся странах¹⁰.

5. Эта тревожная ситуация усугубляется слишком слабой и слишком запоздалой реакцией международного сообщества на последствия этого многоаспектного кризиса для усилий развивающихся стран по сохранению уровня внешней задолженности на приемлемом уровне¹¹. Необходимо предпринять решительные действия, чтобы предотвратить всеобщий долговой кризис и потерю еще одного десятилетия в плане развития. Для этого требуется разработать инициативы по предотвращению и урегулированию проблем задолженности. После освещения основных тенденций в области обеспечения приемлемого уровня внешней задолженности развивающихся стран в 2021 году в настоящем докладе рассматриваются возможные инициативы. В заключительном разделе приводятся выводы.

⁷ См. *Financial Times*, “Emerging markets hit by worst sell-off in decades”, 28 May 2022.

⁸ См. United Nations, “Global impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems”.

⁹ См. IMF, “List of LIC DSAs for PRGT-eligible countries”, 31 May 2022. URL: <https://rb.gy/mjnyxa>.

¹⁰ См., например, UNCTAD, “Trade and Development Report update” (March 2022) (см. сноску 4).

¹¹ См. A/75/281.

II. Основные тенденции в области обеспечения приемлемого уровня внешней задолженности

6. Пандемия COVID-19 повлекла за собой уникальные проблемы для развивающихся стран. Накануне кризиса многие развивающиеся страны уже сталкивались с трудностями с обеспечением приемлемого уровня внешней задолженности, а в 2020 году на фоне вызванных кризисом ухудшения состояния платежного баланса, увеличения потребностей правительств в финансовых средствах и ослабления потенциала развивающихся стран для обслуживания растущей задолженности положение этих стран ухудшилось¹².

7. В 2021 году объем внешней задолженности всех развивающихся стран достиг рекордного уровня в 11,9 трлн долл. США, что на 7,6 процента больше, чем в 2020 году. В настоящем докладе основное внимание будет уделено странам с низким уровнем дохода и странам со средним уровнем дохода¹³. Объем задолженности этих стран составил в 2021 году 9,7 трлн долл. США, увеличившись по сравнению с 2020 годом на 8,1 процента, что выше зафиксированного в 2020 году показателя роста в 5,2 процента¹⁴. Эта динамика была обусловлена преимущественно увеличением объема краткосрочной задолженности в 2021 году на 16 процентов (см. рисунок I), что свидетельствует о повышении спроса на финансирование глобальной торговли в результате увеличения объема мировой торговли в 2021 году на 10 процентов¹⁵.

8. Темпы роста долгосрочной задолженности снизились в период с 2020 по 2021 год с 6,2 до 4,9 процента. Основной причиной этого стало снижение темпов роста долгосрочного государственного и гарантированного государством долга. В период с 2020 по 2021 год этот показатель уменьшился с 8,7 до 3,6 процента. В случае с долгосрочным частным негарантированным долгом наблюдалась обратная тенденция. В 2021 году его объем увеличился на 6,5 процента, что в два раза превышает темпы его роста в 2020 году. Данная тенденция обусловлена восстановлением экономики после пандемии. С одной стороны, усилия по восстановлению способствовали увеличению поступлений в государственный бюджет в результате смягчения налоговой политики в интересах удовлетворения

¹² См. A/76/214 и A/75/281.

¹³ С 2022 года в данном докладе вместо классификации ЮНКТАД используется классификация Всемирного банка по уровню доходов и рассматриваются все страны с низким уровнем дохода и страны со средним уровнем дохода по классификации Всемирного банка. Это изменение в методологии обеспечивает сопоставимость и совместимость данных о задолженности, представляемых на уровне страновых групп учреждениями Организации Объединенных Наций и международными финансовыми учреждениями, включая Всемирный банк и МВФ. Как следствие, выборка анализируемых стран уменьшилась со 139 стран в 2021 году до 129 стран в 2022 году. В результате по сравнению с показателями предыдущих лет значение показателей как номинальной стоимости, так и совокупного отношения, в основном для стран со средним уровнем дохода, изменилось в силу двух факторов. Во-первых, страны, исключенные из Системы представления отчетности о внешней задолженности Всемирного банка в связи с тем, что они относятся к числу стран с высоким уровнем дохода, не учитываются и в данном анализе. Это касается нескольких небольших стран, которые по классификации ЮНКТАД являются развивающимися странами с высоким уровнем дохода. И наоборот, в этот доклад включено большинство стран, которые в предыдущих докладах назывались «странами с переходной экономикой» и недавно по классификации Организации Объединенных Наций или ЮНКТАД были отнесены к развитым странам, поскольку для их классификации теперь используется преимущественно методология Всемирного банка.

¹⁴ Под темпами роста понимается изменение по сравнению с показателями предыдущего года, если не указано иное.

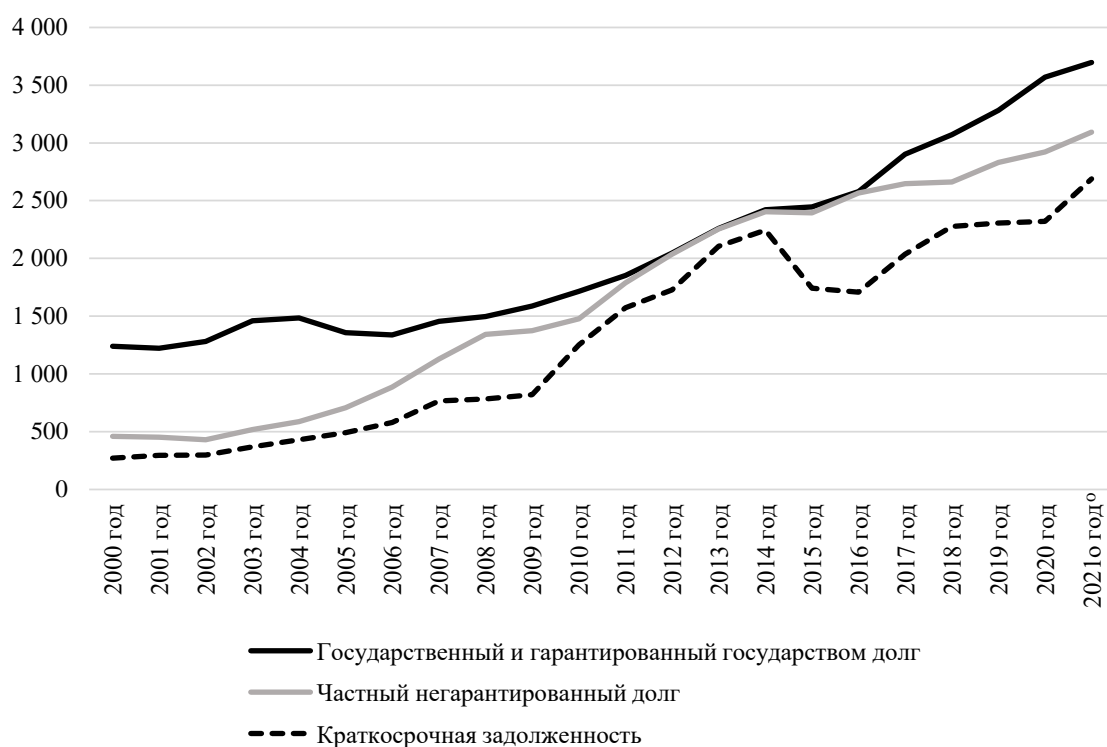
¹⁵ См. *Euromoney*, “Trade finance bounces back, but supply chain resilience remains a challenge”, 1 April 2022.

потребностей в финансовых средствах. Ситуация осложнилась с прекращением политической поддержки, хотя это относится преимущественно к странам с уровнем дохода выше среднего, где негативные последствия COVID-19 были менее тяжелыми благодаря массовой вакцинации населения¹⁶. С другой стороны, в связи с восстановлением частного спроса резко увеличился объем внешней задолженности частного сектора. Что касается предложения, то спрос иностранных инвесторов на суверенные облигации стран с низким и средним уровнем дохода оставался оживленным до середины 2021 года¹⁷.

Рисунок I

Динамика объема внешней задолженности стран с низким и средним уровнем дохода с разбивкой по категориям, 2000–2021 годы

(В трлн долл. США)



Источник: расчеты, произведенные секретариатом Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) на основе данных Всемирного банка.

Сокращения: о — согласно оценке.

¹⁶ См. Международный валютный фонд, «Перспективы развития мировой экономики: восстановление во время пандемии — риски в области здравоохранения, перебои в поставках и ценовое давление» (Вашингтон, округ Колумбия, октябрь 2021 года).

¹⁷ См. Bank for International Settlements, *BIS Quarterly Review: International Banking and Financial Market Developments* (December 2021).

9. В результате доля краткосрочной задолженности в общем объеме внешней задолженности увеличилась с 25,7 процента до 27,5 процента. Доля же долгосрочной задолженности уменьшилась с 71,8 процента до 69,6 процента, что является самым низким показателем с 2014 года. Несмотря на то, что темпы роста частного негарантированного долга были выше темпов роста государственного и гарантированного государством долга, структура долгосрочной задолженности в 2021 году по сравнению с 2020 годом принципиально не изменилась: доля государственного и гарантированного государством долга составила 54,3 процента от общего объема, а доля частного негарантированного долга — 45,7 процента.

10. Средний показатель отношения общего объема внешней задолженности к валовому внутреннему продукту (ВВП) в странах с низким уровнем дохода и странах со средним уровнем дохода упал с 29,2 процента в 2020 году до 27,3 процента в 2021 году в результате увеличения темпов восстановления экономики в 2021 году (которые составили 6,8 процента после сокращения на 1,7 процента в 2020 году). Если исключить Китай, то величина этого показателя за 2021 год возрастет до 38,4 процента, поскольку доля Китая в мировом валовом национальном продукте (ВНП) гораздо выше, чем в общем объеме внешней задолженности (соответственно 47,6 процента и 26 процентов).

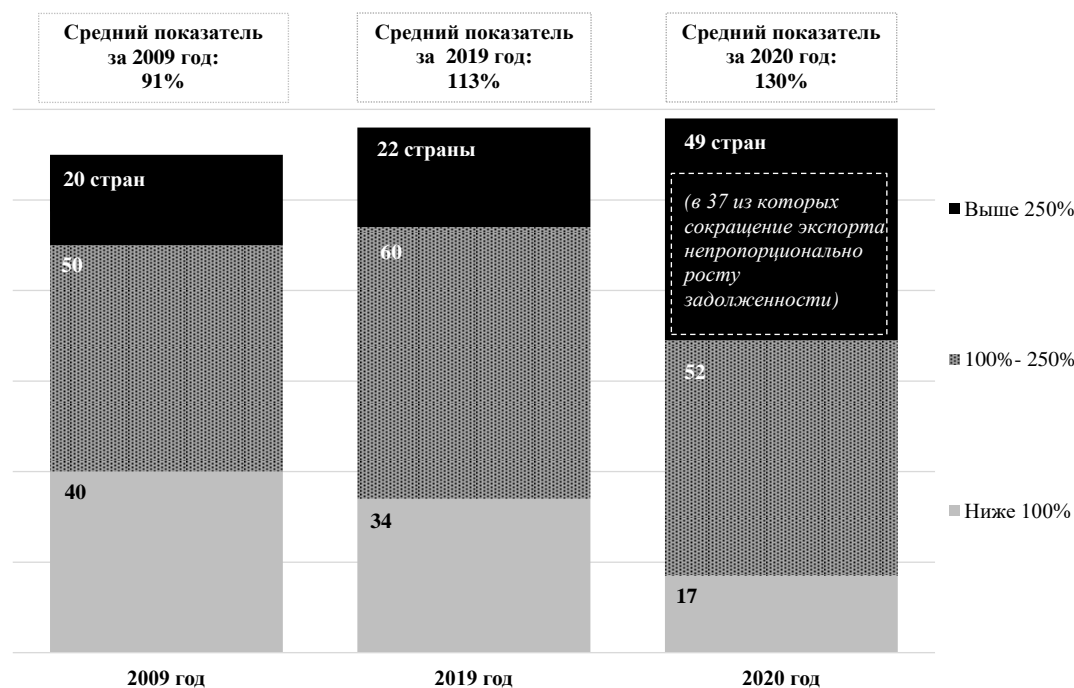
11. Внешняя платежеспособность стран с низким и средним уровнем дохода — то есть их способность выполнять свои обязательства по внешней задолженности в средне- и долгосрочной перспективе — зависит от их экспортных поступлений (от продажи товаров и услуг, включая туризм). В этих странах показатель отношения общего объема внешней задолженности к объему поступлений от экспорта упал в период с 2020 по 2021 год со 130,4 процента до 108,3 процента. Это падение является следствием того, что темпы увеличения поступлений от экспорта (30 процентов) в 2021 году превысили темпы роста внешней задолженности (8,9 процента). Показатели экспорта отражают две тенденции, обусловленные восстановлением после пандемии: резкий рост цен на сырьевые товары и увеличение объемов экспорта¹⁸.

12. Однако за сокращением показателя отношения общего объема внешней задолженности к экспорту в 2021 году скрываются значительные различия между странами. Анализ распределения стран по этому показателю показывает, что в 2019 году он превысил 250 процентов в 22 странах, а в 2020 году — в 49 странах, поскольку относительно роста общего объема внешней задолженности экспорт сократился непропорционально¹⁹. Между тем в 2019 году этот показатель составил менее 100 процентов в 34 странах, а в 2020 году — только в 17 странах (см. рисунок II). Тем не менее в разных группах стран ухудшение этого показателя происходило неравномерно (см. раздел II.A).

¹⁸ См. ЮНКТАД «Доклад о торговле и развитии за 2021 год. От восстановления к устойчивости: сквозь призму развития» (Организация Объединенных Наций, 2021 год).

¹⁹ Данных по показателю отношения общего объема внешней задолженности к объему экспорта в странах за 2021 год пока не имеется.

Рисунок П
Распределение стран с низким и средним уровнем дохода по показателю отношения объема внешней задолженности к объему экспорта за отдельные годы



Источник: расчеты, произведенные секретариатом ЮНКТАД на основе данных Всемирного банка.

13. Показатель отношения общего объема расходов на обслуживание долга к объему экспортных поступлений — еще один из основных показателей внешней платежеспособности — снизился с 17,3 процента в 2020 году до 13,2 процента в 2021 году, поскольку объем экспорта увеличился, а объем расходов на обслуживание долга оставался на прежнем уровне. Показатель отношения объема расходов на обслуживание государственного и гарантированного государством долга к объему бюджетных поступлений — один из показателей внешней платежеспособности государства — вернулся на уровень, зафиксированный до пандемии, и в период с 2020 по 2021 год снизился с 5,2 процента до 4,5 процента. Это стало результатом увеличения объема поступлений в бюджет на 21,5 процента на фоне восстановления экономики, хотя расходы на обслуживание государственного и гарантированного государством долга в 2021 году выросли на 6,5 процента.

14. Улучшение этих показателей объясняется преимущественно восстановлением экономики после кризиса, вызванного пандемией COVID-19, что привело к росту выручки от экспорта и увеличению поступлений в государственный бюджет. В случае с показателем отношения международных резервов к объему краткосрочной задолженности — широким показателем внешней ликвидности — зафиксирована обратная тенденция, а именно уменьшение этого показателя в период с 2020 по 2021 год с 307 процентов до 275 процентов. Резервы ликвидности стран с низким и средним уровнем дохода уменьшились в связи с быстрым увеличением объема краткосрочной задолженности, о чем говорилось ранее. Этот показатель почти достиг уровня, зафиксированного до пандемии, однако он намного ниже своего пикового значения 2009 года, когда он составлял почти 500 процентов, что говорит о высокой уязвимости указанных стран к непредвиденному оттоку капитала.

Внешняя задолженность стран: основные тенденции

1. Группы стран по уровню дохода

15. На страны с уровнем дохода выше среднего приходится 72,2 процента общего объема внешней задолженности всех стран с низким и средним уровнем дохода, 67,3 процента их долгосрочного долга и 86,2 процента их краткосрочного долга. По классификации должников на эти страны приходится 60 процентов государственного и гарантированного государством долга и 76,2 процента частного негарантированного долга. Показатель отношения общего объема внешней задолженности к объему экспорта в странах этой группы снизился в период с 2020 по 2021 год с 124,4 процента до 104 процентов, что значительно лучше показателей, зафиксированных в группах стран с другим уровнем дохода. Это улучшение обусловлено совокупным воздействием роста экспортных поступлений на 30,3 процента по сравнению с увеличением общей суммы внешней задолженности на 8,2 процента. Многие из этих стран являются экспортерами сырьевых товаров и выиграли от роста цен на сырьевые товары в 2021 году. Кроме того, восстановление мировой торговли способствовало росту экспорта в странах этой группы, поскольку доля продукции обрабатывающей промышленности в товарной структуре их экспорта выше, чем в товарной структуре экспорта стран из других групп по уровню дохода.

16. За агрегированными показателями этой группы скрываются значительные различия между странами. Так, доля стран с уровнем дохода выше среднего, в которых показатель отношения общего объема внешней задолженности к объему экспорта превышает 250 процентов, увеличилась за период с 2019 по 2020 год с 15,5 процента до 37,8 процента²⁰. При этом доля стран, где этот показатель составляет менее 100 процентов, уменьшилась с 33,3 процента до 13,3 процента. Результаты анализа свидетельствуют о том, что кризис, обусловленный пандемией COVID-19, существенно повлиял на действия, предпринимаемые многими странами с формирующейся рыночной экономикой из этой группы для решения проблемы внешней задолженности. Для этих стран доступ к финансовому рынку — это палка о двух концах. С середины 2020 года по 2021 год большинство стран с формирующейся рыночной экономикой смогли получить внешне кредиты по тем же ставкам, что и до пандемии, но при этом совокупный объем их долга увеличился²¹. В то же время из-за нехватки ликвидных средств в глобальном масштабе в 2022 году эти страны оказались в крайне уязвимом положении в связи с непредсказуемостью динамики потоков капитала. Эта проблема усугубляется из-за большой доли коммерческих кредитов в структуре государственного и гарантированного государством долга (79,5 процента)²². Дефолт одной из стран с формирующейся рыночной экономикой может привести к тому, что развивающиеся страны не смогут привлекать внешние кредиты.

17. В этих странах доля государственного и гарантированного государством долга составила 31,4 процента от общего объема внешней задолженности, что меньше, чем в других странах в 2021 году. Кроме того, в странах с уровнем

²⁰ Данные о распределении стран в каждой группе по показателю отношения общего объема внешней задолженности к экспорту являются результатом расчетов, произведенных секретариатом ЮНКТАД на основе данных Всемирного банка. Следует отметить, что данные по отдельным странам (в отличие от оценок средних показателей группы стран по уровню дохода) имеются только до 2020 года.

²¹ См. UNCTAD, “Trade and Development Report update” (March 2022) (см. сноску 4).

²² Данные о структуре государственного и гарантированного государством долга в разбивке по кредиторам являются результатом расчетов, произведенных секретариатом ЮНКТАД на основе данных Всемирного банка.

дохода выше среднего доля государственных доходов, направляемых на обслуживание государственного и гарантированного государством долга, меньше аналогичного показателя в странах из других групп по уровню дохода (3,9 процента). Показатель отношения международных резервов к объему краткосрочной задолженности, напротив, немного снизился в период с 2020 по 2021 год с 287,3 процента до 253,2 процента, что свидетельствует об уменьшении резервов ликвидности, необходимых для противодействия оттоку капитала.

18. Основным показателем внешней платежеспособности улучшился в 2021 году и в странах с уровнем дохода ниже среднего. Показатель отношения общего объема внешней задолженности к экспорту в этой группе улучшился в период с 2020 по 2021 год с 145 процентов до 118,3 процента. Тем не менее он по-прежнему ниже аналогичных показателей стран с уровнем дохода выше среднего. Как и в случае со странами с уровнем дохода выше среднего, эта благоприятная тенденция 2021 года объяснялась значительным увеличением объема экспорта почти на 30 процентов. Анализ распределения данного показателя по странам этой группы свидетельствует о том, что в 2020 году — последнем году, по которому имеются данные по отдельным странам — он ухудшился в этих странах сильнее, чем в странах с уровнем дохода выше среднего: в 2019 году его значение превысило 250 процентов в 18 процентах стран с уровнем дохода ниже среднего, а в 2020 году — в 40 процентах; при этом доля стран, в которых данный показатель составил менее 100 процентов, уменьшилась за тот же период с 30 процентов до 16 процентов.

19. В странах с уровнем дохода ниже среднего доля государственного и гарантированного государством долга составила в 2021 году 53 процента от общего объема внешней задолженности. В свою очередь доля коммерческих кредиторов среди всех кредиторов составила в 2020 году 42,2 процента. Доля государственных доходов, направляемых на обслуживание государственного и гарантированного государством долга, превышает аналогичный показатель в странах с уровнем дохода выше среднего, однако она составила в 2021 году те же 9,8 процента, что и в 2020 году, увеличившись с 8 процентов, зафиксированных в 2019 году, что свидетельствует о том, что Инициатива Группы двадцати по приостановлению обслуживания долга по сути лишь компенсировала дополнительные расходы на обслуживание долга, возникшие в связи с взятием нового долга в 2020 году²³.

20. Показатель отношения международных резервов к объему краткосрочной задолженности в странах с уровнем дохода ниже среднего незначительно уменьшился, но в 2021 году оставался на уровне выше 400 процентов. Хотя эти страны обладают большими резервами ликвидности, чем страны с уровнем дохода выше среднего, многие из них считаются странами с пограничной экономикой²⁴, которые крайне уязвимы к изменениям глобальной финансовой ситуации. Во время недавних эпизодов финансового стресса спреда по облигациям этих стран увеличились намного существеннее, чем спреда по облигациям стран с формирующейся рыночной экономикой²⁵.

²³ Потенциальная экономия 21 страны с уровнем дохода ниже среднего, принявшей участие в реализации Инициативы по приостановлению обслуживания долга, составила в 2021 году 13,4 млрд долл. США. Расчеты, произведены секретариатом ЮНКТАД на основе данных Всемирного банка.

²⁴ Страны с пограничной экономикой — это страны с низким уровнем дохода и страны с уровнем дохода ниже среднего, которые выпустили облигации на международном долговом рынке. См. IMF, *The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower Income Economies*, policy paper, February 2020.

²⁵ См. IMF, *Global Financial Stability Report* (April 2022).

21. Несмотря на падение показателя отношения общего объема внешней задолженности к экспорту в странах с низким уровнем дохода с 273,3 процента в 2020 году до 199,4 процента в 2021 году, этот показатель все равно выше, чем в странах из ранее рассмотренных групп. Темпы восстановления экспорта в странах с низким уровнем дохода в 2021 году были ниже, чем в странах со средним уровнем дохода (25 процентов), что свидетельствует о более низкой доле готовой продукции в товарной структуре экспорта стран с низким уровнем дохода и о более низких показателях их экспорта. Показатели отношения общего объема внешней задолженности к экспорту в странах в 2019–2020 годах наглядно показывают, насколько сильно кризис, вызванный пандемией COVID-19, ударил по странам с низким уровнем дохода: в 2020 году этот показатель превышал 250 процентов в 60 процентах из них по сравнению с 28,6 процента в 2019 году, и только в 15 процентах этих стран величина данного показателя была менее 100 процентов.

22. В странах с низким уровнем дохода государственный и гарантированный государством долг составили в совокупности 75 процентов от общего объема внешнего долга. Это больше, чем в странах из других групп по уровню дохода. Доля бюджетных поступлений, направляемая на обслуживание этого долга, также выше, но в период с 2020 года по 2021 год она практически не изменилась и оставалась на уровне приблизительно в 10 процентов. Бюджетные поступления увеличились в 2021 году на 14,5 процента, однако расходы на обслуживание государственного и гарантированного государством долга выросли еще значительно (на 18,4 процента). Таким образом, в странах с низким уровнем дохода осуществление Инициативы Группы двадцати по приостановлению обслуживания долга также не способствовало расширению их бюджетных возможностей и не позволило компенсировать дополнительные расходы на обслуживание долга, возникшие в 2020 году в связи с новыми займами в основном у многосторонних кредиторов²⁶.

23. В отличие от стран из других групп по уровню дохода показатель отношения международных резервов к объему краткосрочной задолженности в странах с низким уровнем дохода вырос в период с 2020 по 2021 год с 258 процентов до 279,7 процента, при этом в 2021 году темпы роста объема резервов (22,4 процента) превысили темпы роста объема краткосрочной задолженности (13,3 процента). Хотя распределение специальных прав заимствования (СПЗ) в 2021 году на сумму в 650 млрд долл. США способствовало этому увеличению, 150 развивающихся стран получили лишь около 37 процентов (243 млрд долл. США). На 29 стран с низким уровнем дохода пришлось 9,2 млрд долл. США (1,4 процента от указанной суммы), причем эти средства активно используются. В то же время процесс перераспределения неиспользуемых или недостаточно активно используемых СПЗ из стран с высоким уровнем дохода в страны, которые нуждаются в СПЗ больше всего, идет медленно: объем принятых обязательств по перераспределению СПЗ оказался меньше установленного Группой двадцати целевого показателя в 100 млрд долл. США, а первая фактическая передача СПЗ в рамках инициативы Группы двадцати произошла в июле 2022 года.

24. В целом эти показатели устойчивости внешней задолженности свидетельствуют о том, что проблемы с платежеспособностью испытывают преимущественно страны с низким уровнем дохода и страны с уровнем дохода ниже среднего. Для достижения приемлемого уровня внешней задолженности во многих странах в кратко- и среднесрочной перспективе потребуются принятие всеобъемлющих мер по облегчению долгового бремени (см. раздел IV). Для выработки окончательного решения, основанного на структурных преобразованиях и

²⁶ См. World Bank, *International Debt Statistics 2022* (Washington, D.C., 2021).

улучшении показателей экспорта и предусматривающего снижение зависимости от внешних факторов и сырьевых товаров, потребуется дополнительное время. На сегодняшний день только Международный валютный фонд (МВФ) через свой Целевой фонд по ограничению ущерба и оказанию чрезвычайной помощи при катастрофах списал 20 странам с низким уровнем дохода и 11 странам с уровнем дохода ниже среднего небольшую сумму задолженности (964 млн долл. США)²⁷.

2. Группы стран по классификации Организации Объединенных Наций: наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства

25. Показатели внешней платежеспособности наименее развитых стран, значительно ухудшившиеся в 2020 году, улучшились в 2021 году²⁸. Показатель отношения общего объема внешней задолженности к экспорту снизился в период с 2020 по 2021 год с 207,7 процента до 188 процентов. Как и в других группах по уровню дохода, это улучшение было обусловлено превышением темпов роста экспорта (20,3 процента) над темпами роста внешней задолженности (8,4 процента). Более низкие темпы роста экспорта, чем в странах со средним уровнем дохода, говорят о наличии у стран этой группы проблем в производственной сфере, которые влияют на структуру экспортной корзины²⁹. Распределение стран по рассматриваемому показателю в 2020 году свидетельствует о крайне тревожной ситуации³⁰. В половине наименее развитых стран этот показатель, находившийся в 2019 году на уровне 20 процентов, в 2020 году превысит 250 процентов. При этом доля стран, где этот показатель меньше 100 процентов, уменьшилась более чем наполовину и составила в 2020 году 15 процентов.

26. В наименее развитых странах доля государственного и гарантированного государством долга составила в 2021 году 72,8 процента от общего объема долга. Доля бюджетных поступлений, направляемая на обслуживание государственного и гарантированного государством долга, увеличилась с 13,2 процента в 2020 году до 15 процентов в 2021 году. Темпы роста объема бюджетных поступлений составили в 2021 году 13 процентов, что ниже аналогичных показателей в странах с уровнем дохода выше среднего, поскольку в наименее развитых странах в условиях низких показателей вакцинации против COVID-19 восстановление экономики шло медленнее³¹. При этом расходы на обслуживание государственного и гарантированного государством долга выросли на 27 процентов. Одной из причин этого весьма существенного роста может быть то, что наименее развитые страны получают займы под более высокие проценты³². Кроме того, в 2021 году резерв ликвидности стран этой группы оставался на

²⁷ См. IMF, “Catastrophe containment and relief trust – fifth tranche of debt service relief in the context of the COVID-19 pandemic”, policy paper, 20 December 2021. URL: www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/12/17/Catastrophe-Containment-and-Relief-Trust-Fifth-Tranche-of-Debt-Service-Relief-in-The-511094.

²⁸ В отличие от классификаций, основанных только на уровне дохода, группа из 46 наименее развитых стран классифицируется с использованием дополнительных критериев, таких как степень экономической уязвимости и структурные препятствия, а также уровень развития человеческого потенциала. С учетом имеющихся данных наша выборка включает 43 наименее развитые страны: 19 стран с уровнем дохода ниже среднего и 24 страны с низким уровнем дохода.

²⁹ См. UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2021: The Least Developed Countries in the Post-COVID World – Learning from 50 Years of Experience* (United Nations, 2021).

³⁰ По состоянию на 31 марта 2022 года 21 из 46 наименее развитых стран находилась в состоянии долгового кризиса или была подвержена высокому риску его возникновения.

³¹ Согласно оценкам, в 2021 году темпы экономического роста в наименее развитых странах составили 3 процента. *World Economic Situation and Prospects as of mid-2022* (United Nations, New York, 2022).

³² См. UNCTAD, “Trade and Development Report update” (March 2022) (см. сноску 4).

комфортном уровне в 352,5 процента, что выше уровня, зафиксированного в странах с низким уровнем дохода.

27. Эти показатели свидетельствуют о том, что наименее развитые страны сталкиваются с усугубляющимися проблемами в плане внешней платежеспособности. Эти проблемы обусловлены особенно пагубным воздействием пандемии на экономику наименее развитых стран, включая использование и без того скудных финансовых ресурсов для финансирования мер в области здравоохранения и других мер по борьбе с кризисом, а также давними структурными проблемами. По тем же причинам перспективы этой группы стран весьма мрачные, поскольку для достижения финансово-экономических показателей, существовавших до пандемии, им потребуется больше времени, чем другим развивающимся странам³³.

28. Во время пандемии COVID-19 из-за многоаспектной уязвимости малых островных развивающихся государств их давняя подверженность внешним потрясениям усилилась (см. раздел III.B)³⁴. В 2020 году показатель отношения общего объема внешней задолженности к экспорту в странах этой группы достиг 320 процентов, что является самым высоким значением с 2000 года. Хотя в 2021 году этот показатель снизился до 267,4 процента, он оставался на гораздо более высоком уровне, чем в странах из других групп. Распределение стран по этому показателю указывает на наличие тенденции, аналогичной той, которая наблюдается в наименее развитых странах: в 2020 году в более чем половине малых островных развивающихся государств величина этого показателя, составившая в 2019 году 20 процентов, превысит 250 процентов. При этом доля стран из этой группы, где данный показатель составляет менее 100 процентов, уменьшилась в 2020 году до 7,7 процента, то есть более чем в три раза.

29. Доля государственного и гарантированного государством долга в общем объеме внешней задолженности малых островных развивающихся государств составила в 2021 году 38,4 процента, что ниже аналогичных показателей в наименее развитых странах. Однако доля бюджетных поступлений, направляемая на обслуживание государственного и гарантированного государством долга, оказалась самой высокой среди всех групп стран, что указывает на относительно большую ограниченность их бюджетных возможностей. В 2021 году вследствие увеличения поступлений в связи с постепенным возобновлением деятельности в сфере туризма этот показатель несколько снизился (до 16,2 процента по сравнению с 18,5 процента в 2020 году). Второстепенным фактором является небольшое снижение затрат на обслуживание государственного и гарантированного государством долга (3,2 процента), что может быть обусловлено увеличением доли официальных кредиторов в структуре этого долга (с 59 процентов в 2019 году до 63 процентов в 2020 году). Более высокий показатель отношения затрат на обслуживание государственного и гарантированного государством долга к бюджетным поступлениям является одной из структурных проблем этих стран, которая связана с ограниченностью налоговой базы и более высокой стоимостью долга из-за климатической уязвимости (см. раздел III.B). Кроме того, малые островные развивающиеся государства были более уязвимы к финансовым потрясениям, чем страны из всех остальных групп, ввиду меньшего резерва ликвидности. Показатель отношения международных резервов к объему

³³ См. UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2021* (см. сноску 30).

³⁴ Аналитическая классификация малых островных развивающихся государств — в соответствии с UNCTADstat — основана на более строгих критериях, касающихся размера территории, наличия факторов уязвимости и того, считается ли государство островом и суверенным образованием. В нашу выборку вошли 19 малых островных развивающихся государств: 9 стран с уровнем дохода выше среднего, 7 стран с уровнем дохода ниже среднего и 3 страны с высоким уровнем дохода.

краткосрочной задолженности в 2021 году составил 198 процентов, то есть почти не изменился с 2020 года.

III. Способы предотвращения кризиса: вопросы прозрачности и измерения

A. Прозрачность информации о задолженности

30. В течение последнего десятилетия вопрос обеспечения прозрачности информации о задолженности занимал видное место в многосторонних усилиях по совершенствованию международной архитектуры суверенной задолженности. Соответствующими вехами на этом направлении работы являются принятые ЮНКТАД Принципы поощрения ответственной практики суверенного кредитования и заимствования (2012 год), Аддис-Абебская программа действий (2015 год), резолюция 69/319 Генеральной Ассамблеи, озаглавленная «Базовые принципы в отношении процессов реструктуризации суверенного долга» (2015 год), подготовленные Группой двадцати Оперативные руководящие принципы устойчивого финансирования (2017 год) и разработанный МВФ и Группой Всемирного банка многосторонний подход к решению проблемы факторов уязвимости долговой ситуации (2018 год)³⁵. Придание задаче по обеспечению прозрачности информации о задолженности приоритетного значения привело к постепенному повышению эффективности работы по различным направлениям в многосторонних учреждениях, включая МВФ, Всемирный банк и ЮНКТАД³⁶.

31. Благодаря этим усилиям в работе над показателями прозрачности информации о задолженности произошли определенные позитивные изменения³⁷. Тем не менее еще остаются серьезные пробелы³⁸. К ним относятся проблемы, связанные с ограниченным покрытием долга, своевременным предоставлением информации, а также согласованием и совместимостью данных из прямых и косвенных источников информации, в основном в части, касающейся заемщиков³⁹. В настоящее время в большинстве стран, отвечающих критериям для получения международной помощи в целях развития, либо не имеется сведений по одному или нескольким вопросам отчетности о задолженности, либо количество этих сведений ограничено⁴⁰. О масштабах проблемы говорит тот факт, что примерно четверть стран с низким уровнем дохода ни разу не сообщили о своей

³⁵ См. ЮНКТАД, *Принципы поощрения ответственной практики суверенного кредитования и заимствования*; Организация Объединенных Наций, Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития (2015 год); G20, *G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing* (URL: www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/g20-operational-guidelines-for-sustainable-financing.pdf?__blob=publicationFile&v=1); и IMF-World Bank Group, *G20 Notes on Strengthening Public Debt Transparency* (2018).

³⁶ См. IMF-World Bank Group, *Making Debt Work for Development and Macroeconomic Stability*; и UNCTAD, “Strengthening debt data transparency: Strategic Plan 2020-2023 for UNCTAD’s Debt Management and Financial Analysis Systems Programme”.

³⁷ См. IMF-World Bank Group, *Making Debt Work for Development and Macroeconomic Stability*.

³⁸ См. резолюцию 76/193 Генеральной Ассамблеи о приемлемости внешней задолженности и развитии.

³⁹ См. Diego Rivetti, “Debt transparency in developing economies”, report, World Bank, 10 November 2021.

⁴⁰ См. World Bank, “Debt Transparency: debt reporting heat map” <https://bit.ly/3O1W8ev>.

задолженности за последние два года и не предоставили никакой информации о суверенных гарантиях⁴¹.

32. Отсутствие решительного прорыва в вопросе обеспечения прозрачности информации о задолженности представляет собой серьезную проблему как на национальном, так и на глобальном уровне. Нерешенные проблемы с обеспечением прозрачности на национальном уровне подрывают эффективность практики управления долгом, направленной на снижение риска возникновения долгового кризиса и стоимости его урегулирования⁴², при этом из-за глобальных экономических потрясений последних лет многие развивающиеся страны оказались на шаг ближе к долговому кризису⁴³.

33. В этом контексте для немедленного и реального повышения уровня прозрачности информации о задолженности для кредиторов и должников необходимо пересмотреть существующие подходы. Прозрачность информации о задолженности — это общественное благо, которое приносит пользу и кредиторам, и заемщикам⁴⁴. Однако инициативы, которые предполагают либо добровольное раскрытие информации все более сложноорганизованной группой кредиторов, либо принятие на национальном уровне мер по улучшению ситуации самими заемщиками, неизбежно приведут к тем же разрозненным результатам, которые наблюдались до сих пор⁴⁵. Вместо этого требуется подход, при котором признаются общая ответственность и общие выгоды, которыми определяется понятие глобального общественного блага. Такой подход может быть реализован путем создания общедоступного реестра данных о задолженности развивающихся стран. Будучи построенным на выработанных ЮНКТАД Принципах поощрения ответственной практики суверенного кредитования и заимствования, такой реестр позволит объединить сведения о задолженности, предоставляемые как кредиторами, так и заемщиками, на уровне конкретных сделок таким образом, чтобы обеспечить операционную совместимость данных из прямых и косвенных источников информации. Предложение о создании реестра получило поддержку со стороны экспертов и учреждений, принимающих участие в Инициативе Организации Объединенных Наций по финансированию развития во время пандемии COVID-19 и в последующий период, а также со стороны организаций гражданского общества⁴⁶. Совсем недавно Всемирный банк изучил

⁴¹ См. A/74/234.; United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2022* (New York, United Nations, 2022).

⁴² См. Gerry Teeling “Debt data transparency”, background paper for the second session of the Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development, Geneva, 7–9 November 2018.

⁴³ См. United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

⁴⁴ См. ЮНКТАД, «Бриджтаунский пакт: от неравенства и уязвимости к процветанию для всех» (TD/541/Add.2); и Anna Gelpern, “About government debt ... who knows?”, *Capital Markets Law Journal*, vol. 13, No. 3, 2018, pp. 321–355.

⁴⁵ Например, Группа двадцати недавно приступила к реализации Инициативы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по обеспечению прозрачности информации о задолженности. Эта Инициатива опирается исключительно на добровольное раскрытие сведений о задолженности кредиторами и коммерческими поставщиками. На сегодняшний день согласие на участие в Инициативе дали только два банка. European Network on Debt and Development, Open letter on the DTI to OECD, G20 and European Commission (URL: https://www.eurodad.org/letter_on_oecd_s_debt_transparency_initiative_dti); Debt Justice, “Flagship lending transparency scheme gets information from just two banks”. <https://bit.ly/3ttcHlr>.

⁴⁶ См. United Nations, “Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond: Menu of Options for the Considerations of Ministers of Finance Part II (New York, 2020); European Network on Debt and Development, “Transparency of loans to governments”, 2 April 2019.

преимущества, которые дает такой механизм отчетности⁴⁷. Для определения условий и сроков создания такого реестра под руководством Организации Объединенных Наций потребуются дополнительные усилия.

В. Индекс многоаспектной уязвимости

34. Во время кризиса, вызванного пандемией COVID-19, стало очевидно, что уязвимость развивающихся стран характеризуется многоаспектностью. Вследствие изменения климата усугубляются структурные, торговые и финансовые проблемы, мешающие развитию. Это свидетельствует о необходимости использовать не только пороговые показатели дохода при оценке соответствия стран критериям для получения на льготных условиях финансовых средств на цели развития, включая официальную помощь в целях развития (ОПР)⁴⁸, но и другие факторы.

35. Среди развивающихся стран малые островные развивающиеся государства особенно уязвимы перед лицом многоаспектных потрясений ввиду своих особенностей, которые включают географическую удаленность, небольшую территорию, зависимость от внешнеэкономических факторов и большую подверженность неблагоприятным последствиям изменения климата⁴⁹. Поскольку право на получение льготной кредитной линии имеют менее одной трети малых островных развивающихся государств⁵⁰, большинство из них для удовлетворения своих финансовых потребностей полагаются на потоки частного капитала, из-за чего их экономика оказывается особенно чувствительна к изменениям направления этих потоков. Ситуация усугубляется подверженностью этих стран изменению климата, из-за чего увеличивается стоимость заимствований⁵¹.

36. Признавая эти проблемы, Генеральная Ассамблея призвала к разработке индекса многоаспектной уязвимости⁵². Считается, что этот индекс необходим для решения проблемы долговой уязвимости малых островных развивающихся государств в краткосрочной перспективе и обеспечения приемлемого уровня их задолженности в долгосрочной перспективе, что перекликается с призывами стран этой группы к разработке критериев, основанных на факторах уязвимости, причем эти страны выступают с такими призывами с 1994 года. Была создана представительная группа экспертов высокого уровня, которая должна завершить работу над этим индексом к декабрю 2022 года⁵³. В этом индексе должны учитываться все аспекты факторов уязвимости — экономические, социальные и экологические — и устойчивость стран к внешним потрясениям.

⁴⁷ См. Rivetti, “Debt transparency in developing economies”.

⁴⁸ См. [TD/541/Add.2](#).

⁴⁹ См. резолюцию [75/215](#) Генеральной Ассамблеи о реализации Программы действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств («Путь Самоа») и Маврикийской стратегии по дальнейшему осуществлению Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств и последующая деятельность в этой области.

⁵⁰ Например, право на получение международной помощи в целях развития от Всемирного банка имеют 11 из 38 малых островных развивающихся государств.

⁵¹ См. Bob Buhr, Ulrich Volz, “Climate change and the cost of capital in developing countries”.

⁵² Доклад форума Экономического и Социального Совета по последующим мерам в области финансирования развития (2021 год) ([E/FFDF/2021/3](#)), п. 38.

⁵³ Резолюция [76/203](#) Генеральной Ассамблеи о реализации Программы действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств («Путь Самоа»)

37. Несмотря на то, что указанная просьба поступила от малых островных развивающихся государств, индекс многоаспектной уязвимости должен обеспечивать сопоставимость показателей по всем группам стран⁵⁴ и позволять учитывать в случае развивающихся стран специфическое сочетание факторов уязвимости и различную степень устойчивости к внешним потрясениям.

38. Индекс многоаспектной уязвимости может сыграть важную роль в предупреждении долговых кризисов в развивающихся странах за счет обеспечения того, чтобы финансовые средства доходили до нуждающихся стран. Во-первых, индекс можно было бы использовать в качестве одного из основных критериев для предоставления финансовых средств на льготных условиях, включая ОПР, займы и субсидии банков развития и других международных финансовых учреждений. В настоящее время факторы уязвимости, связанные с климатом, учитываются в качестве одного из критериев при выделении кредитов только в нескольких учреждениях⁵⁵. Соответственно, использование этого индекса в качестве одного из критериев при выделении финансовой помощи на цели развития может способствовать расширению доступа нуждающихся стран к этому источнику финансирования. Во-вторых, на основе этого индекса можно анализировать влияние потрясений, связанных с изменением климата, и определять финансовые потребности для принятия мер по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий при оценке приемлемости уровня задолженности в долгосрочной перспективе⁵⁶. В-третьих, этот индекс можно использовать при разработке положений об учете платежеспособности государства и при разработке других инструментов, таких как облигации на случай катастроф. Наконец, этот индекс будет одним из важных факторов при перераспределении специальных прав заимствования и предоставлении финансовых средств по линии Целевого фонда МВФ по обеспечению устойчивости и стабильности⁵⁷.

IV. Решение проблемы долговой уязвимости

39. Глобальные потрясения продолжают демонстрировать ограничения существующей архитектуры суверенной задолженности в плане решения проблемы долговой уязвимости на основе оценок приемлемости задолженности на уровне страны. Существующая архитектура базируется на предпосылке, согласно которой неприемлемый уровень задолженности обусловлен влиянием независимых специфических факторов, действующих в масштабах страны⁵⁸. Однако основной фактор, способствовавший росту задолженности в развивающихся странах на протяжении последних четырех десятилетий, связан с проблемами платежного баланса и влиянием колебаний валютных курсов на оценку стоимости внешних обязательств⁵⁹. В последнее время на передний план среди факторов, влияющих на динамику роста задолженности, выходят масштабные внешние потрясения. К ним относятся пандемия COVID-19 и климатические явления. В

⁵⁴ См. United Nations, *Possible Development and Uses of Multi-Dimensional Vulnerability Indices: Analysis and Recommendations* (December 2021).

⁵⁵ См. Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

⁵⁶ См. доклад Генерального секретаря об осуществлении Программы действий для наименее развитых стран на десятилетие 2011–2020 годов (A/73/80).

⁵⁷ Используемые Целевым фондом по обеспечению устойчивости и стабильности критерии отбора основаны на уровне дохода и численности населения. См. IMF, “Proposal to establish a resilience and sustainability trust”, IMF policy paper, April 2022.

⁵⁸ См. A/74/234.

⁵⁹ См. Marialuz Moreno Badia, Juliana Gamboa-Arbelaez, and Yuan Xiang “Debt dynamics in emerging and developing economies: is R-G a red herring?”, IMF working paper, September 2021.

связи с пандемией размер государственного долга в развивающихся странах вырос с 58 процентов ВВП в 2019 году до 65 процентов ВВП в 2021 году⁶⁰. По меньшей мере 108 развивающихся стран сталкиваются с продолжающимися потрясениями в продовольственной и энергетической сферах, а уровень их государственной задолженности превышает показатели 2019 года. Что касается климатических явлений, то одной из причин значительного увеличения объема задолженности стали считаться участвовавшие экстремальные погодные явления⁶¹. Их воздействие усугубляется отсутствием у многих стран, уязвимых к изменению климата, в том числе у стран со средним уровнем дохода и особенно у малых островных развивающихся государств (см. раздел III.B), доступа к льготному финансированию для компенсации потерь и ущерба после климатических явлений⁶².

40. Перекладывание бремени реагирования на эти внешние потрясения на национальные власти через механизмы формирования задолженности контрпродуктивно по крайней мере по трем причинам. Во-первых, развивающиеся страны в попытке стабилизировать уровень задолженности вынуждены одновременно проводить налогово-бюджетную консолидацию. Это оказывает негативное влияние на рост мировой экономики, что в конечном итоге подрывает усилия по обеспечению приемлемого уровня задолженности⁶³. Несмотря на сохраняющееся воздействие пандемии COVID-19 и рост цен на продовольствие и энергоносители, ожидается, что в 2022 году по меньшей мере 106 развивающихся стран улучшат сальдо своего бюджета либо путем повышения налогов, либо путем сокращения расходов⁶⁴. Во-вторых, увеличение расходов на обслуживание долга сказывается на способности государств достигать цели в области развития и выполнять обязательства в области прав человека⁶⁵. Это оборачивается сокращением возможностей правительств в плане принятия эффективных мер реагирования на чрезвычайные ситуации и в плане мобилизации достаточных ресурсов для достижения целей, определенных в Повестке дня на период до 2030 года и Парижском соглашении по климату. Например, по оценкам, в 2020 году 59 развивающихся стран выделили на выплаты в счет погашения внешнего государственного долга больше ресурсов, чем на здравоохранение в условиях пандемии COVID-19⁶⁶. В-третьих, в отсутствие механизма урегулирования проблем задолженности страны, испытывающие финансовые трудности, заинтересованы в том, чтобы откладывать реструктуризацию долга⁶⁷. Это ведет к увеличению издержек, связанных с долговым кризисом, в результате

⁶⁰ Расчеты, произведенные секретариатом ЮНКТАД на основе данных доклада МВФ «Перспективы развития мировой экономики».

⁶¹ См. IMF, “Building resilience in developing countries vulnerable to large natural disasters”, policy paper, June 2019.

⁶² См. Preeya Mohan and Eric Strobl, “The impact of tropical storms on the accumulation and composition of government debt”, 25 August 2020.

⁶³ См. ЮНКТАД, «Доклад о торговле и развитии за 2021 год» (см. сноску 18).

⁶⁴ Расчеты, произведенные секретариатом ЮНКТАД на основе данных доклада МВФ *World Economic Outlook* (April 2022) («Перспективы развития мировой экономики») (см. сноску 3).

⁶⁵ См. Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, Записка Генерального секретаря по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав (A/71/305).

⁶⁶ Оценка, произведенная секретариатом ЮНКТАД на основе данных Всемирного банка.

⁶⁷ См. UNCTAD, “From the Great Lockdown to the Great Meltdown: Developing Country Debt in the Time of Covid-19” (April 2020).

сокращения инвестиций и замедления экономического роста в долгосрочной перспективе и к усугублению проблем нищеты и неравенства⁶⁸.

41. На первых порах структурные реформы международной архитектуры задолженности должны проводиться в рамках более широкой реформы международной финансовой системы. Благодаря соответствующим усилиям, в частности, должна быть решена проблема неравенства в глобальной системе финансовой безопасности⁶⁹. В настоящее время система финансовой безопасности предлагает странам с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего гораздо меньший набор инструментов, чем странам с уровнем дохода выше среднего и с высоким уровнем дохода. Отсутствие доступа к системе финансовой безопасности у развивающихся стран означает, что кризис ликвидности с высокой долей вероятности может обернуться кризисом платежеспособности⁷⁰. Это усугубляется сокращением резерва ликвидности по сравнению с началом 2000-х годов. Одобрение международным сообществом мер контроля за движением капитала в качестве одного из постоянных инструментов политики для развивающихся стран способствовало бы дальнейшему сохранению их внешней финансовой стабильности во время резкого увеличения притока капитала, сводя к минимуму риск кризиса ликвидности на этапе спада.

42. Что касается структурного реформирования международной архитектуры задолженности, то применение традиционного подхода к проблеме долговой уязвимости привело к тому, что многосторонние меры реагирования на появление новых долговых проблем, такие как Инициатива Группы двадцати по приостановлению обслуживания долга⁷¹ и Общий механизм урегулирования долговых вопросов по завершении Инициативы по приостановлению обслуживания долга, оказались неэффективными. И Инициатива, и созданный впоследствии Общий механизм имеют два главных недостатка: слишком строгие критерии отбора стран (право на получение международной помощи в целях развития имеют всего 73 страны, а также наименее развитые страны) и отсутствие эффективных механизмов обеспечения широкого участия кредиторов, в том числе многосторонних и частных.

43. Инициатива Группы двадцати по приостановлению обслуживания долга позволила 48 странам отсрочить выплаты в счет погашения долга в период с 2020 года по 2021 год на сумму 12,9 млрд долл. США⁷². Для сравнения, страны, имеющие право на участие в Инициативе по приостановлению обслуживания долга, выплатили в счет обслуживания внешнего государственного долга за тот же период, согласно оценкам, в общей сложности 103,3 млрд долл. США⁷³. Кроме того, график погашения, предлагаемый в рамках Инициативы, по сути носит проциклический характер: страны, присоединившиеся к этой инициативе в самом начале, обязаны возобновить приостановленные выплаты в счет погашения долга с июня 2022 года. Таким образом эта инициатива ведет к

⁶⁸ См. M. Ayhan Kose and others, “The Aftermath of Debt Surges”, policy research working paper 9771 (World Bank Group, Prospects Group and Development Economics Vice Presidency Office of the Chief Economist, September 2021).

⁶⁹ Глобальная сеть финансовой безопасности — это сеть глобальных финансовых источников (кредиты МВФ, свопы центральных банков и региональные финансовые механизмы), которые позволяют предотвратить временный кризис платежного баланса или служат подспорьем в его урегулировании.

⁷⁰ See Laurissa Mühlich and others, “No one left behind? COVID-19 and the shortcomings of the Global Financial Safety Net for low- and middle-income countries” (UNCTAD, April 2022).

⁷¹ См. A/76/214 и A/75/281.

⁷² См. United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

⁷³ Расчеты, произведенные секретариатом ЮНКТАД на основе статистических данных Всемирного банка о международной задолженности за 2022 год (см. сноску 26).

увеличению риска возникновения долгового кризиса в уязвимых странах в связи с повышением стоимости обслуживания долга, в некоторых случаях более чем на 1 процент ВВП, в период роста мировых процентных ставок⁷⁴. Поскольку срок осуществления Инициативы истек в конце 2021 года, основным международным механизмом облегчения долгового бремени стал Общий механизм, однако на данный момент он не оправдывает ожиданий и не выполняет возложенные на него задачи. Цель создания Общего механизма заключалась в урегулировании долговых вопросов стран, находящихся в бедственном положении, в том числе на основе поощрения более активного участия частного сектора. В рамках этого механизма первоочередное внимание уделяется облегчению бремени задолженности путем продления сроков погашения и снижения процентных ставок. Вопрос об уменьшении совокупного объема задолженности рассматривается только в исключительных обстоятельствах. На данный момент заявки на урегулирование долговых вопросов в рамках Общего механизма подали три страны — Замбия, Чад и Эфиопия, — однако ни в одной из них реструктуризация долга не была доведена до успешного завершения к концу июня 2022 года или по прошествии более одного года с момента направления первоначального запроса⁷⁵. Дальнейшие перспективы Общего механизма остаются неопределенными⁷⁶. Это указывает на существенные недостатки в построенном вокруг двусторонних соглашений с кредиторами устаревшем процессе, который исключает как коммерческих и многосторонних кредиторов, так и суверенных должников⁷⁷. Данный процесс плохо приспособлен для решения сложных долговых проблем сегодняшнего дня.

44. Учитывая все вышесказанное, для решения проблемы уязвимости, связанной с внешней задолженностью, при одновременном выполнении Повестки дня на период до 2030 года потребуется структурный пересмотр глобальной архитектуры финансирования развития и суверенной задолженности. Во-первых, развивающимся странам следует дать возможность не заимствовать, а мобилизовать средства для своего развития. Для этого необходимо пересмотреть глобальные торговые и налоговые режимы в интересах содействия структурным преобразованиям и поддержки усилий по мобилизации внутренних ресурсов⁷⁸. Особое значение имеет разработка налоговой конвенции Организации Объединенных Наций на основе всеобщего участия, как это было рекомендовано Группой высокого уровня по международной финансовой ответственности, прозрачности и целостности⁷⁹. Во-вторых, следует увеличить объемы предоставляемой ОПР в соответствии с принятыми обязательствами, в том числе касающимися финансирования борьбы с изменением климата. В-третьих, необходимо обновить механизмы финансирования и кредитования международных финансовых

⁷⁴ См. Scope Ratings, “Africa’s solvency crisis: China’s participation in G20 debt relief a sign of multilateralism, but a ‘DSSI+’ framework is required”, 16 November 2020.

⁷⁵ См. United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

⁷⁶ См. IMF, *Reviews of the Fund’s Sovereign Arrears Policies and Perimeter*, policy paper, 18 May 2022.

⁷⁷ См. World Bank, “Resolving high debt after the pandemic: lessons from past episodes of debt relief” (January 2022); и Indermit Gill, *It’s time to end the slow-motion tragedy in debt restructurings*, World Bank Blogs, 1 March 2022.

⁷⁸ См. UNCTAD, *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion* (New York and Geneva, United Nations, 2018).

⁷⁹ См. Организация Объединенных Наций, «Финансовая целостность для устойчивого развития: Доклад Группы высокого уровня по международной финансовой ответственности, прозрачности и целостности для выполнения Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (февраль 2021 года).

учреждений⁸⁰, предусмотрев в них увязку специальных прав заимствования и развития, пересмотр условий предоставления кредитов многосторонними банками развития и увеличение коэффициента кредитного плеча⁸¹. В-четвертых, следует разработать многосторонний правовой рамочный механизм реструктуризации долга, предполагающий возможность временного прекращения выплат, отсрочки возбуждения кредитором судебных тяжб, осуществление валютного контроля и контроля за движением капитала, а также предоставления кредитов странам, имеющим просроченную задолженность, с тем чтобы способствовать своевременному и упорядоченному урегулированию долгового кризиса с участием всех официальных (двусторонних и многосторонних) и частных кредиторов⁸². Участие в этом механизме должно стимулироваться путем облегчения долгового бремени по итогам оценки приемлемости уровня задолженности. Эта оценка должна включать анализ долгосрочных потребностей в финансовых средствах, в том числе для достижения целей, предусмотренных в Повестке дня на период до 2030 года и Парижском соглашении по климату⁸³.

IV. Выводы и рекомендации

45. Страны со средним и низким уровнем дохода испытывают все большие трудности в своих усилиях по поддержанию приемлемого уровня задолженности не только из-за пандемии, но и в связи с вооруженным конфликтом на Украине и климатическими явлениями. На момент подготовки настоящего доклада проблемы, с которыми сталкиваются эти страны, усугубляются продолжающимся ужесточением денежно-кредитной политики в развитых странах.

46. В соответствии с рекомендациями, вынесенными в резолюции 76/193 Генеральной Ассамблеи и Бриджтаунском пакте⁸⁴, необходимо безотлагательно выработать инициативы по предупреждению и урегулированию проблем, связанных с долговым кризисом, чтобы избежать потери еще одного десятилетия в плане развития. Что касается предупреждения долгового кризиса, то следует, помимо разработки более широких реформ действующей международной финансовой системы, включая глобальную систему финансовой безопасности, укреплять существующие инициативы по обеспечению прозрачности информации о задолженности на основе создания доступного для кредиторов и заемщиков реестра данных о задолженности. Это станет свидетельством признания общей ответственности за обеспечение прозрачности данных о задолженности и преимущества такой прозрачности. В настоящем докладе также рассматривается, каким образом находящийся в разработке индекс многоаспектной уязвимости может способствовать предупреждению долгового кризиса в развивающихся странах.

⁸⁰ См. A/76/214; A/75/281; и United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

⁸¹ См. ЮНКТАД «Доклад о торговле и развитии за 2021 год. От восстановления к устойчивости: сквозь призму развития»; Daouda Sembene, Nancy Lee and Mark Plant, Country Platforms and Delivery of Global Public Goods, Center for Global Development, policy paper 249, January 2022; и Riccardo Settimo, "Higher multilateral development bank lending, unchanged capital resources and triple-a rating. A possible trinity after all?", *Questioni di Economia e Finanza*, occasional papers, No. 488, April 2019.

⁸² См. ЮНКТАД «Доклад о торговле и развитии, 2015 год. Поставить международную финансовую архитектуру на службу развития» (Нью-Йорк и Женева, Организация Объединенных Наций, 2015 год).

⁸³ См. A/76/214; и UNCTAD, *Trade and Development Report 2019: Financing a Global Green New Deal* (Geneva, United Nations, 2019).

⁸⁴ См. TD/541/Add.2.

47. Что касается урегулирования долгового кризиса, то в докладе вновь подчеркивается насущная необходимость продолжения обсуждений по вопросу о создании многостороннего рамочного механизма реструктуризации суверенной задолженности и о разработке мер по облегчению долгового бремени с учетом долгосрочных потребностей в финансовых средствах для развития и достижения целей в области устойчивого развития.

Приложение

Внешняя задолженность стран со средним и низким уровнем дохода с разбивкой по группам стран

(В млрд долл. США)

	Средний показатель за 2009–2021 годы	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год ^a
Все группы стран со средним и низким уровнем дохода					
Общий объем внешней задолженности^b	6 980,3	8 169,6	8 598,3	9 042,6	9 778,3
Долгосрочный внешний долг	4 916,2	5 735,1	6 114	6 490,1	6 810,2
Государственный и гарантированный государством долг/долгосрочный внешний долг	52,3%	53,6%	53,7%	55,0%	54,3%
Частный негарантированный долг/долгосрочный внеш- ний долг	47,7%	46,4%	46,3%	45,0%	45,7%
Краткосрочный внешний долг	1 907,7	2 277,2	2 306,4	2 306,4	2 689,4
Общий объем расходов на обслуживание внешнего долга	872,0	1 115,2	1 235,9	1 199,3	1 187,9
Коэффициент задолженности^c					
Общий объем внешней задолженности/ВВП	25,5%	26,1%	26,7%	29,2%	27,3%
Общий объем внешней задолженности/экспорт ^d	102,3%	106,6%	113,6%	130,4%	108,3%
Общий объем расходов на обслуживание долга/ВВП	3,2%	3,6%	3,8%	3,9%	3,3%
Общий объем расходов на обслуживание долга/экспорт ^d	12,8%	14,6%	16,3%	17,3%	13,2%
Резервы/краткосрочный долг	339,0%	280,7%	289,7%	306,6%	274,6%
Обслуживание государственного и гарантированного госу- дарством долга/государственные доходы	4,0%	4,6%	4,7%	5,2%	4,5%
Страны с уровнем дохода выше среднего					
Общий объем внешней задолженности^b	5 113,6	5 945,6	6 201,2	6 476,5	7 054,7
Долгосрочный внешний долг	3 400,1	3 898,3	4 129,5	4 370,3	4 580,8
Государственный и гарантированный государством долг/долгосрочный внешний долг	46,8%	48,0	48,1	49,4	48,3
Частный негарантированный долг/долгосрочный внеш- ний долг	53,2%	52,0	51,9	50,6	51,7
Краткосрочный внешний долг	1 630,4	1 961,7	1 969,6	1 981,6	2 317,0
Общий объем расходов на обслуживание внешнего долга	660,7	865,1	949,8	912,4	889,2
Коэффициент задолженности^c					
Общий объем внешней задолженности/ВВП	25,1%	25,2%	25,8%	28,0%	26,1%
Общий объем внешней задолженности/экспорт ^d	100,4%	103,8%	109,8%	124,3%	104,1%
Общий объем расходов на обслуживание долга/ВВП	3,2%	3,7%	4,0%	3,9%	3,3%
Общий объем расходов на обслуживание долга/экспорт ^d	13,0%	15,1%	16,8%	17,5%	13,1%
Резервы/краткосрочный долг	328,3%	269,2%	276,8%	287,3%	253,2%
Обслуживание государственного и гарантированного госу- дарством долга/государственные доходы	3,3%	3,9%	4,0%	4,1%	3,4%
Страны с уровнем дохода ниже среднего					
Общий объем внешней задолженности^b	1 745,9	2 082,1	2 246,4	2 399,9	2 549,1
Долгосрочный внешний долг	1 415,9	1 717,3	1 858,0	1 981,5	2 086,8
Государственный и гарантированный государством долг/долгосрочный внешний долг	62,8%	63,7%	63,7%	64,8%	64,9%

	Средний показатель за 2009–2021 годы	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год ^a
Частный негарантированный долг/долгосрочный внешний долг	37,2%	36,3%	36,3%	35,2%	35,1%
Краткосрочный внешний долг	265,6	301,3	321,5	323,9	356,1
Общий объем расходов на обслуживание внешнего долга	206,6	245,1	279,6	279,4	289,3
Коэффициент задолженности^c					
Общий объем внешней задолженности/ВВП	26,5%	28,4%	29,1%	32,6%	30,4%
Общий объем внешней задолженности/экспорт ^d	105,2%	111,9%	121,5%	145,5%	118,3%
Общий объем расходов на обслуживание долга/ВВП	3,1%	3,3%	3,6%	3,8%	3,4%
Общий объем расходов на обслуживание долга/экспорт ^d	12,5%	13,1%	15,1%	17,0%	13,4%
Резервы/краткосрочный долг	407,0%	355,4%	369,4%	426,7%	413,8%
Обслуживание государственного и гарантированного государством долга/государственные доходы	7,0%	7,5%	8,0%	9,8%	9,8%
Страны с низким уровнем дохода					
Общий объем внешней задолженности^b	120,7	141,9	150,7	166,3	174,4
Долгосрочный внешний долг	100,2	119,4	126,4	138,3	142,6
Государственный и гарантированный государством долг/долгосрочный внешний долг	92,0%	89,7%	89,2%	89,5%	91,4%
Частный негарантированный долг/долгосрочный внешний долг	8,0%	10,3%	10,8%	10,5%	8,6%
Краткосрочный внешний долг	11,7	14,2	15,3	14,4	16,2
Общий объем расходов на обслуживание внешнего долга	4,8	5,0	6,4	7,5	9,4
Коэффициент задолженности^c					
Общий объем внешней задолженности/ВВП	29,4%	35,1%	35,5%	38,3%	39,4%
Общий объем внешней задолженности/экспорт ^d	182,2%	195,8%	215,0%	237,3%	199,4%
Общий объем расходов на обслуживание долга/ВВП	1,2%	1,2%	1,5%	1,7%	2,1%
Общий объем расходов на обслуживание долга/экспорт ^d	7,4%	7,2%	9,6%	11,2%	11,3%
Резервы/краткосрочный долг	289,6%	270,5%	254,7%	258,0%	279,7%
Обслуживание государственного и гарантированного государством долга/государственные доходы	6,8%	7,9%	10,0%	10,3%	10,6%
Наименее развитые страны					
Общий объем внешней задолженности^b	302,3	374,1	403,1	446,5	483,8
Долгосрочный внешний долг	256,2	327,2	351,1	381,9	409,2
Государственный и гарантированный государством долг/долгосрочный внешний долг	85,8%	82,9%	82,7%	83,3%	86,0%
Частный негарантированный долг/долгосрочный внешний долг	14,2%	17,1%	17,3%	16,7%	14,0%
Краткосрочный внешний долг	30,9	33,3	37,4	41,8	48,8
Общий объем расходов на обслуживание внешнего долга	20,3	26,3	32,8	30,7	36,9
Коэффициент задолженности^c					
Общий объем внешней задолженности/ВВП	32,9%	35,4%	36,6%	40,3%	40,9%
Общий объем внешней задолженности/экспорт ^d	144,7%	159,0%	169,1%	207,7%	188,0%
Общий объем расходов на обслуживание долга/ВВП	2,2%	2,5%	3,0%	2,8%	3,1%
Общий объем расходов на обслуживание долга/экспорт ^d	9,9%	11,4%	14,0%	14,6%	14,5%
Резервы/краткосрочный долг	387,2%	398,7%	373,6%	361,8%	352,4%

	Средний показатель за 2009–2021 годы	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год ^a
Обслуживание государственного и гарантированного государством долга/государственные доходы	10,2%	12,7%	15,1%	13,2%	15,0%
Малые островные развивающиеся государства^c					
Общий объем внешней задолженности^b	46,7	56,1	59,7	62,0	66,1
Долгосрочный внешний долг	34,7	42,6	45,3	47,0	48,6
Государственный и гарантированный государством долг/долгосрочный внешний долг	53,1%	49,8%	47,3%	49,7%	52,2%
Частный негарантированный долг/долгосрочный внешний долг	46,9%	50,2%	52,7%	50,3%	47,8%
Краткосрочный внешний долг	10,1	11,8	12,8	12,5	14,5
Общий объем расходов на обслуживание внешнего долга	6,5	6,8	8,4	6,3	8,1
Коэффициент задолженности^c					
Общий объем внешней задолженности/ВВП	64,5%	69,6%	73,5%	89,0%	90,5%
Общий объем внешней задолженности/экспорт ^d	207,5%	198,7%	210,3%	320,0%	267,4%
Общий объем расходов на обслуживание долга/ВВП	8,9%	8,4%	10,3%	9,1%	11,0%
Общий объем расходов на обслуживание долга/экспорт ^d	36,1%	30,2%	37,0%	41,6%	41,1%
Резервы/краткосрочный долг	211,1%	192,2%	182,1%	192,5%	198,1%
Обслуживание государственного и гарантированного государством долга/государственные доходы	15,8%	13,4%	21,2%	18,5%	16,2%

Источник: расчеты, произведенные секретариатом Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию на основе данных Всемирного банка, Международного валютного фонда и национальных источников.

Примечание: группы стран — это экономические группы, которые определяются по классификации Всемирного банка (URL: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>).

Сокращения: ВВП — валовой внутренний продукт.

^a Согласно оценкам на основе показателей за 2021 год.

^b Общий объем задолженности включает долгосрочный долг, краткосрочный долг и задолженность по кредитам Международного валютного фонда.

^c Данные, использованные для расчета показателей отношения, скорректированы в зависимости от доступности данных по конкретной стране.

^d Экспорт включает товары, услуги и первичный доход.

^e В группу малых островных развивающихся государств входят также Сейшельские Острова, Сент-Китс и Невис и Тринидад и Тобаго, хотя Всемирный банк относит их к числу стран с высоким уровнем дохода.