

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

**ЮНКТАД**



# ДОКЛАД О ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИИ

**ЗА 2021 ГОД**

ОТ ВОССТАНОВЛЕНИЯ К УСТОЙЧИВОСТИ:  
СКВОЗЬ ПРИЗМУ РАЗВИТИЯ

**ОБЗОР**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

# ДОКЛАД О ТОРГОВЛЕ и РАЗВИТИИ ЗА 2021 ГОД

ОТ ВОССТАНОВЛЕНИЯ К УСТОЙЧИВОСТИ:  
СКВОЗЬ ПРИЗМУ РАЗВИТИЯ

ОБЗОР



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
Женева, 2021 год

© 2021 год, Организация Объединенных Наций

Эта работа доступна для открытого доступа путем соблюдения лицензии Creative Commons, созданной для межправительственных организаций, URL: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

---

Употребляемые обозначения и изложение материала на любой карте в настоящей работе не означают выражения со стороны Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса любой страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

---

Фотокопирование и воспроизведение выдержек разрешены при надлежащем указании источника.

---

Эта публикация была отредактирована на внешней основе.

---

Издание Организации Объединенных Наций, опубликовано Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.

---

# ВВЕДЕНИЕ\*

## Введение

Каждый кризис приносит с собой возможности. Теперь, когда мировая экономика оправляется от экономического паралича пандемии, по-видимому, появляется шанс переосмыслить ту модель, которая направляла глобальное управление мировой экономикой в течение последних сорока лет, но по большому счету не принесла, вопреки обещаниям, ни процветания, ни стабильности.

Есть некоторые признаки того, что 2021 год может ознаменовать становление более справедливой и устойчивой глобальной экономики, способной противостоять насаждающимся шокам и кризисам и основанной на новом консенсусе по поводу баланса между государством, рынком, обществом и окружающей средой. В Соединенных Штатах Группа экономических советников президента признала необходимость перезагрузки политики — как для устранения урона, нанесенного прошлой политикой, так и для решения новых проблем на прочной основе инвестиций, как государственных, так и частных, в работников, семьи и сообщества.

Отход от простых рыночных догм стал очевиден и на уровне многосторонних финансовых институтов. Как в МВФ, так и во Всемирном банке признается, что экономическое мышление прошлого не может породить более устойчивой системы будущего. Одобрены масштабные программы вложений, выдвинуты инициативы по налогообложению богатых и

---

\* Обзор, содержащийся в настоящем документе, также издается в качестве части «Доклада о торговле и развитии за 2021 год» (UNCTAD/TDR/2021).

ограничению власти монополий, получила признание роль адресного контроля за движением капитала, и нашел одобрение курс на принятие активных мер по поддержке рывка зеленых инвестиций.

Иными словами, благодаря кризису, вызванному пандемией Covid-19, по-видимому, стал вырисовываться новый глобальный консенсус по проблемам экономической политики. Но было бы слишком рано говорить об отказе от веры в нерегулируемый свободный рынок.

В 2021 году прошло 40 лет с тех пор, как инаугурационная речь президента Рейгана задала тон экономической доктрине, в которой приоритет отдавался частным интересам и рынкам, а не государству и обществу. Распространившись во всем мире, эта доктрина была закреплена в политике государств и международных организаций, где она сохраняет своих приверженцев. Даже во время пандемии бюджетный аскетизм продолжал направлять программы многостороннего кредитования многих развивающихся стран: министры торговли «семерки» призвали к более глубокой либерализации, которая еще больше сузит политическое пространство государства, в то время как обсуждение перехода к низкоуглеродной экономике во многом сводится к установлению правильных цен.

Каков же тогда вероятный путь восстановления после коронавируса? Вернется ли мир, в результате преждевременного возвращения режима жесткой экономии, к состоянию дел до пандемии с его углубляющимся и многообразным неравенством, расколом экономики, финансовыми пузырями, безответственностью корпораций и деградацией окружающей среды? Будет ли сохранена более активная политическая повестка дня при, однако, лишь косметических усилиях по решению этих глубинных проблем? Или же в политическом пространстве, открытом пандемией, можно будет найти новый путь к более

справедливому, сбалансированному, стрессоустойчивому и климатически ответственному развитию?

В 2021 году большинство развитых стран демонстрируют подъем после спада, вызванного мерами по противодействию пандемии. Их главная задача связана с определением направленности и характера экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе, как в плане предотвращения разворотов политики, омрачивших десятилетие после глобального финансового кризиса, так и в плане окончательного перехода к энергосистеме с нулевыми выбросами углерода в соответствии с целями Парижского соглашения.

Задача, стоящая перед развивающимися странами, имеет более непосредственный характер, поскольку ограниченность бюджетного пространства, рост задолженности и неполная вакцинация вместе сдерживают восстановление и влекут за собой отставание от развитых стран. Однако за этим отставанием кроются десятилетия углубляющегося разрыва в социально-экономическом развитии, нестабильность подключения к мировым финансовым рынкам с их непостоянством потоков капитала и сужение политического пространства. Во многих странах эти структурные проблемы, препятствующие сбалансированному восстановлению, усугубляются шоками, связанными с глобальным потеплением.

В соответствии со стандартными рецептами, применявшимися во время предыдущих кризисов, в развитых странах первой реакцией на шок Covid-19 было смягчение удара по финансовым рынкам с помощью нового раунда количественного смягчения. Но правительства развитых стран вскоре оказались на незнакомой территории, поскольку ограничительные меры нанесли по экономике ответный удар, который потребовал согласованных и целенаправленных мер по защите жизней и источников заработка. Центральные банки продолжили вливание ликвидности, но в отличие от 2007–2009 годов правительства

также увеличили свои расходы до невиданного за послевоенный период уровня, отказавшись при этом от ранее неприкосновенных политических позиций. Тем не менее падение производства во втором и третьем кварталах 2020 года было беспрецедентным; даже когда страны начали отменять ограничительные меры и оптимизм вернулся, подъем был отмечен значительной неравномерностью по секторам, группам доходов и регионам. Кроме того, неравенство доходов и имущественное неравенство последних четырех десятилетий скорее всего даже усилилось, а наибольшую выгоду от восстановления извлекли владельцы цифровых и финансовых активов.

Больнее всего глобальный карантин экономической активности ударил по развивающимся странам. Он спровоцировал серию взаимосвязанных шоков, вызвавших в экономике цепную реакцию, наложившуюся на долговую уязвимость, в результате чего большинство регионов погрузились в глубокую рецессию, а некоторые страны столкнулись с дефолтом. Несмотря на финансовые трудности и выросшее долговое бремя, развивающимся странам пришлось в основном самостоятельно справляться с кризисом, что потребовало значительного сокращения занятых в государственном аппарате и государственных услуг. Более быстрый, чем ожидалось, приток капитала и подъем сырьевых цен после отмены ограничительных мер в развитых странах предотвратили развитие по наихудшему сценарию. Тем не менее в большинстве районов развивающегося мира рост остается вялым, большой долговой навес вырос еще больше, а штаммы вируса, угрожающие вызвать новые волны пандемии, могут подорвать начавшееся восстановление экономики в более уязвимых странах. Даже если вирус будет локализован, опасения по поводу роста процентных ставок уже подрывают перспективы развития, когда угроза потери еще одного десятилетия теперь стала реальной.



Как и первый «Доклад» 1981 года, его нынешний выпуск публикуется в тот момент, когда страны «семерки» снова говорят о необходимости вдохнуть новую силу в западную демократию и наладить новое партнерство с развивающимися странами на основе инвестиций в инфраструктуру, в том числе с помощью инициативы по переходу к экологичному и зеленому росту. Их призыв «отстроить мир лучше, чем он был» вселяет надежду. Обещание считать здравоохранение и образование глобальными общественными благами, обязательство оказать необходимую финансовую поддержку зеленой революции, вливание ликвидности с помощью нового распределения СДР и объявление минимального глобального налога на корпорации, — все это обнадеживающие признаки отхода от недавней практики.

Однако в условиях надвигающегося долгового кризиса, климатического кризиса, ставшего реальностью для многих стран, и проблем с реализацией Повестки дня на период до 2030 года, появившихся уже до пандемии Covid-19, по-прежнему отсутствует готовность признать масштаб проблемы, с которой сталкиваются развивающиеся страны. Известно немного деталей о предложенной программе реформ, и еще меньше — о ресурсах, имеющихся для того, чтобы «поднять все лодки», выйдя из переживаемого ныне кризиса и начав справедливый переход к декарбонизированному миру к 2050 году. Призыв развивающихся стран сделать исключение из правил соглашения о ТРИПС в ВТО — необходимый первый шаг к возможному налаживанию местного производства вакцин, — несмотря на запоздалую поддержку со стороны Соединенных Штатов, встретил сопротивление со стороны других развитых стран, чье почтение к корпоративным кругам создает в мировой экономике новые разделительные линии, связанные с доступом к вакцинам и свободой передвижения. Кроме того, общее нежелание усадить частных кредиторов за стол переговоров не дает особых надежд на то, что долговое бремя развивающихся стран ослабнет настолько, что те смогут вкладывать инвестиции

и тем самым преодолеть разнообразные кризисы, с которыми они в настоящее время сталкиваются.

Через сорок лет вывод первого «Доклада о торговле и развитии» опубликованного в 1981 году, сохраняет свою актуальность:

Таким образом, нынешняя ситуация, как представляется, требует новой парадигмы развития, и эта парадигма должна будет прямо учитывать тот факт, что вопросы, касающиеся управления мировой экономикой, с одной стороны, и долгосрочных целей развития, взаимосвязаны.

Большая разница в увязке долгосрочных целей развития с управлением мировой экономикой между тогдашним и нынешним моментом связана с надвигающимся климатическим кризисом. Возникнет ли новая политическая парадигма, которая поможет направить справедливый и включающий переход к декарбонизированному миру, — это по-прежнему открытый вопрос; больше не вызывает сомнений, что от этого зависит возможность отстроить мир лучше, чем он был, для людей и всей планеты.

### **Расхождения в динамике роста, опасения по поводу инфляции и новые варианты**

При отсутствии новых шоков прогнозируемый рост мировой экономики достигнет 5,3 % в 2021 году с некоторым замедлением до 3,6 % в 2022 году. Эти цифры являются результатом стимулирования спроса в развитых странах и странах, выпускающих мировые валюты, но все же отражают неполный перезапуск производственных мощностей, остановленных в период рецессии 2020 года. Динамика роста демонстрирует большие различия по регионам. Только развитые страны демонстрируют ожидаемый высокий рост, в то время как во

многих развивающихся странах его темпы останутся ниже средних до пандемии.

Неравномерность роста отражает разную степень политической независимости, которой обладают развитые и развивающиеся страны. Большинство развитых стран использовали большую финансовую мощь, предоставляемую привилегированным статусом эмитентов валют международных резервов. Этот ответ был необходим, но он не привел к признанию того, что другие страны, особенно развивающиеся, нуждаются в поддержке для проведения сходной политики.

Более широкое распределение СДР, необходимое для ослабления некоторых политических ограничений развивающихся стран, было запоздавшим и недостаточным. Хотя несколько развивающихся стран, включая Бразилию, Индонезию и Турцию, приняли жесткие меры бюджетной и денежно-кредитной политики, аналогичные принятым развитыми странами, недавние события показывают, что они уязвимы для финансовых последствий, в том числе передаваемых валютными рынками. Кроме того, в развитых странах государственные деньги позволили в рекордные сроки разработать вакцины, а также предотвратить завышение цен и получение сверхприбыли. Производители, которые никак не могут произвести достаточного количества доз для развивающегося мира, до сих пор сопротивляются призывам поделиться технологиями, задерживая развертывание производства дешевых вакцин в развивающихся странах, и технологическими ноу-хау. Замедляя иммунизацию, такая позиция ведет к гибели людей, способствует распространению новых штаммов и вызывает необходимость бустерных доз, что усугубляет дефицит вакцин. Этот провал даже более драматичен, чем дефекты финансовой системы, поскольку инфраструктура здравоохранения развивающихся стран намного слабее, чем в большинстве развитых стран, а «локдауны» для сдерживания распространения вируса бесполезны, учитывая

широко распространённость неформальной занятости и отсутствие необходимой социальной защиты.

До сих пор неясно, будет ли (и если будет, то когда) нынешняя динамика мировой экономики достаточно высокой для восстановления тенденций, существовавших до Covid (которые, в свою очередь, были значительно ниже тенденций до 2008 года). В 2020–2022 годах глобальная экономика столкнется с суммарной потерей дохода порядка 13 трлн долл. США. Если мировая экономика будет расти темпами начала 2000-х годов (примерно на 3,5 % в год), она вернется к тренду своего развития до пандемии только к 2030 году. Поскольку уже в 2017–2019 годах глобальный рост был недостаточным для достижения Целей устойчивого развития, их достижение в нынешних условиях потребует действий, беспрецедентных как в плане масштабов, так и в плане многосторонней координации.

В более долгосрочном плане перспективы сохранения стимулов спроса и продвижения трансформирующих государственных инвестиционных программ омрачаются возвращающимся призраком инфляции как в развитых, так и в развивающихся странах. Однако факты не подтверждают опасений инфляции, столь часто высказываемых в некоторых политических кругах. Недавние всплески инфляции в Еврозоне, вероятно, останутся ниже целевого уровня. В Соединенных Штатах, где инфляция недавно превысила целевой показатель в 2 %, рост цен был обычным явлением, особенно в годы подъема.

Данные указывают на дефицит предложения как основную причину недавних всплесков инфляции в странах — экспортёрах сырья и энергоносителей, а также в странах, производящих промышленные изделия для глобальных цепочек поставок. Там, где инфляционный дефицит влияет на рынок труда, улучшение условий труда, включая заработную плату и социальную защиту, может способствовать уменьшению дефицита в результате привлечения большего числа работников и сдерживанию

расходов благодаря стимулированию роста производительности труда (который связан положительной корреляцией с высоким ростом заработной платы и хорошими условиями труда). Это резко контрастирует со стандартным ответом, связанным с попытками сдержать инфляцию путем подавления заработной платы, но на практике приводящим к снижению производительности труда, а тем самым и к росту реальных удельных затрат на рабочую силу. Наоборот, когда инфляционный дефицит влияет на поставки других изделий или сырья, как это часто происходит в развивающихся странах, разумные ответные меры должны быть нацелены на достижение быстрого подъема инвестиций, доходов и производства во всем мире. Однако это различие между причинами и соответствующими ответными мерами не затрагивается в дискуссиях о политике, где внимание привлечено к программам стимулирования спроса. Тем не менее во многих странах замедление роста спроса из-за сворачивания программ стимулирования вряд ли остановит инфляцию, поскольку ее источником является импорт, в том числе сырья.

### **Долговые уязвимости: решение проблемы откладывается в долгий ящик**

В большинстве регионов с начала пандемии растет задолженность. За исключением Китая и некоторых стран — экспортеров нефти, во всех развивающихся странах долговое бремя слишком велико, а доходы от экспорта слишком малы. Почти ни для одной развивающейся страны сырье не служит надежным источником дохода из-за колебаний экспортных поступлений, вызванных частыми перепадами цен. Однако распространенный способ увеличения экспортного потенциала, предусматривающий заключение развивающимися странами двусторонних или многосторонних торговых и инвестиционных соглашений, не дает решения. Одна из причин в том, что эти соглашения заключаются вне ВТО, функционирование которой,

по крайней мере, позволяет развивающимся странам выступать единым фронтом.

Другая причина заключается в том, что характер регулирования этими соглашениями прав интеллектуальной собственности и разрешения ими споров ограничивает реальную передачу технологий, не позволяя развивающимся странам конкурировать со странами, уже ставшими промышленно развитыми. Кроме того, либерализация в той форме, которая предусматривается этими соглашениями, повышает уязвимость мировой экономики, будучи в основном связана с крайней финансиализацией, противоречащей стратегическим целям финансового регулирования, особенно для развивающихся стран.

Защита от превратностей мировых финансов имеет решающее значение для развивающихся стран. Для этого сначала необходима надлежащая оценка бремени суверенного и частного долга и профиля погашения, которые влияют на стратегии развития, а также на меры реагирования на кризис.

В ближайшие годы устойчивость внешнего долга будет по-прежнему высокой, поскольку многие развивающиеся страны натолкнутся на стену выплат суверенного долга на международных облигационных рынках. За исключением Китая, обслуживание существующего суверенного долга развивающихся стран приведет к выплате почти 1 трлн долл. к 2030 году, когда должны быть достигнуты Цели устойчивого развития (ЦУР), включая 571 млрд долл. в счет погашения капитальной суммы и 365 млрд долл. по процентам. Общая сумма намного превышает предполагаемый целевой показатель инвестиций, необходимых для зеленого перехода, в 2 % ВВП. Необходимо перепрофилировать долг и уменьшить его бремя, в том числе путем списания. Но пока согласованные меры носят в основном символический характер. Долгосрочная многосторонняя помощь была предоставлена только МВФ, аннулировавшим в период с апреля 2020 года по октябрь

2021 года обязательства по обслуживанию долга 29 стран на сумму 727 млн долларов.

Контраст в опыте регулирования задолженности перед пандемией в развитых и развивающихся странах не исчез и в условиях нынешнего кризиса. Даже при схожей относительной величине долга развитые страны, особенно эмитирующие резервные валюты, продолжали нормально функционировать и показали ускорение роста. Развивающиеся страны, напротив, сталкиваются с риском потери десятилетия. Пандемия стала важным испытанием, когда правительства развитых стран смогли принять более масштабные меры бюджетной поддержки, чем развивающиеся страны с аналогичным или даже меньшим долговым бременем. В последнем случае создание внутренней ликвидности не обязательно улучшает доступ к иностранной валюте, в то время как бюджетный дефицит отпугивает частных иностранных инвесторов, руководствующихся краткосрочными и спекулятивными интересами.

Что касается бюджетной политики, то развитые страны были в состоянии принять гораздо более масштабные меры стимулирования, чем развивающиеся страны, даже при том, что фактические масштабы мер развитых стран часто были намного меньше, чем первоначально объявлялось. Тем не менее развитые страны не были наказаны рынками облигаций за объявленные ими расходы, как развивающиеся страны. Реальная степень жесткости пределов бюджетной политики во всех странах становится ясна, если обратить внимание на преобладание в программах мер стимулирования не прямых государственных расходов, а трансфертов. Во многих случаях во время пандемии произошло сокращение государственных расходов на товары и услуги. Хотя денежные трансферты стали спасительным средством, особенно в отсутствие надежных систем социальной защиты (как в большинстве развивающихся стран), жесткая экономия прямых расходов продолжала влиять на политические решения даже во время пандемии.

## Риски возврата к нормальности

Самая большая угроза для восстановления мировой экономики — возможное повторение сценария после 2008 года и возвращение к «нормальности» в экономической политике. После любого кризиса возврат к докризисному способу ведения дел — самый простой подход к формированию политики как в развитых, так и в развивающихся странах. Несмотря на то, что мудрость макроэкономической политики, преобладавшей в последние десятилетия, не стала очевидной в подавляющем большинстве стран, влияние обстоятельств, сдерживающих прямые государственные расходы (а тем самым и вмешательство в экономику), по-прежнему велико.

Уже опять раздаются призывы к новым сокращениям, обычно мотивируемые необходимостью снизить долговую нагрузку. Комментарии об угрозе инфляционного нажима также усиливают предубеждения против бюджетных расходов. При этом возобновились призывы к сдерживанию цен с помощью повышения гибкости рынка труда. Предполагается, что жесткая бюджетная экономия и понижающее давление на долю труда в доходах будут способствовать удовлетворению странами мирового спроса благодаря повышению конкурентоспособности экспорта, отсюда и возвращение внимания к торговым и инвестиционным соглашениям. Тем не менее, как утверждалось в предыдущих выпусках «Доклада о торговле и развитии», три десятилетия экспериментов в этом направлении убедительно продемонстрировали, насколько ошибочной была эта стратегия. Не было предпринято никаких существенных попыток поддержать развитие, перенацелить глобальную финансово-платежную систему на производительные инвестиции, создать механизм разгрузки задолженности и добиться того, чтобы торговля в большей степени способствовала устойчивому развитию.



Прогнозы, предполагающие сохранение этих условий до 2030 года, указывают на недостаточный рост у всех. Во всех странах экономический рост замедлится, потеряв от 0,6 до 1,2 п.п., в то время как дефляционные меры в каждой из них приведут к глобальной тенденции торможения экономической активности с отрицательной для всех обратной связью. Кроме того, страны, которые обычно переходят в фазу подъема благодаря экспорту и бюджетной дисциплине, будут основными проигравшими, поскольку из-за вялого глобального спроса, возросшей финансиализации и подавленного роста заработной платы мировая торговля замедлится, что будет еще больше тормозить рост производительности труда.

Ускорение финансиализации и рост спекулятивных инвестиций повысят стоимость государственного заимствования, особенно в странах с ограниченными финансовыми возможностями, тем самым потребовав усиления мер в духе бюджетного аскетизма. Помимо разочаровывающе низкого роста, в этих условиях развивающиеся страны будут испытывать возросшую уязвимость: как страны с дефицитом, которые имеют узкие места в сфере внешних расчетов и вынуждены делать упор на экспорте сырья, так и страны с активом, подверженные двойным циклам «бум — крах» цен на сырьевые товары, валютного курса и внутренних ценовых шоков. Наконец, эти тенденции в торговле и финансах противоречат целям стабилизации климата, подрывая перспективы фактической декарбонизации мировой экономики, которая требует международного сотрудничества ради устойчивого и рационального природопользования, а значит и альтернативного источника дохода для богатых природными ресурсами развивающихся стран.

Эти прогнозы заставляют, наконец, задуматься о действенных способах поддержания роста и содействия структурной трансформации и экономическому развитию с помощью скоординированных на международном уровне вливаний

платежеспособного спроса, поощрения производственного потенциала и инвестиций, наращивания физической и социальной инфраструктуры и обуздания финансовых спекуляций. Глобальные проблемы явно требуют многосторонних решений.

## **Растущая актуальность адаптации к изменению климата**

Июль 2021 года стал самым жарким за всю историю наблюдений месяцем на планете, после самого жаркого 2020 года, который в свою очередь последовал за самым жарким десятилетием с начала наблюдений. Периоды аномальной жары, все более мощные тропические циклоны, продолжительные засухи, повышение уровня моря, распространение болезней, — вот лишь некоторые из угроз, сопровождающих неумолимое повышение глобальной температуры, приносящее с собой все больший экономический ущерб и человеческие страдания. И худшее еще впереди. Даже если в это десятилетие мы объединим наши усилия по предотвращению потепления и сумеем удержать повышение глобальной средней температуры 1,5 °С по сравнению с доиндустриальным уровнем к 2100 году, экстремальные климатические явления 2021 года дают представление о том, что повышение средней глобальной температуры еще на 0,4 °С означает для сообществ людей и стран на всей планете.

Последствия повышения глобальной температуры отражают существующее структурное неравенство внутри стран и между ними и в свою очередь усиливаются им. Историческая ответственность за глобальные выбросы парниковых газов (основную причину глобального потепления), несомненно, лежит на развитых странах, на которые приходится около двух третей совокупных выбросов в атмосферу по сравнению с лишь 3 % Африки. В 1990–2015 годах богатейший 1 % населения мира увеличил выбросы углерода в два с лишним раза больше, чем 50 % беднейшего населения. И хотя некоторые развивающиеся

страны, такие как Бразилия, Индия, Китай и Южная Африка, демонстрируют рост выбросов, в расчете на душу населения они по-прежнему отстают от развитых стран, и даже связанные с потреблением выбросы их самых богатых граждан ниже, чем той же группы населения развитых стран.

Для многих развивающихся стран повышение глобальной температуры усугубляет порочный круг, который на протяжении десятилетий сдерживал мобилизацию ресурсов, увеличивал разрыв в доходах и уменьшал возможности государства. Из-за воздействия климата страны с недофинансируемыми системами здравоохранения, слаборазвитой инфраструктурой, недиверсифицированной производственной базой и отсутствующими государственными институтами в большей степени подвержены не только потенциально крупномасштабным экологическим шокам, но и более постоянному состоянию экономического стресса.

От повышения температуры в первую очередь пострадают перспективы роста развивающихся регионов, причем в прямой зависимости от превышения целевого уровня  $1,5^{\circ}\text{C}$ . Но характер проблемы адаптации будет различаться в зависимости от региона и сектора экономики, а значит одинаковый для всех ответ не подойдет. Ожидается, что продолжительность экстремальной жары увеличится прежде всего в тропиках, где колебания температуры по годам ниже всего. По прогнозам, опасные периоды аномальной жары в этих регионах начнутся раньше всего, и ожидается, что при глобальном потеплении на  $1,5^{\circ}\text{C}$  они станут повсеместными. Африка к югу от Сахары, регион с наибольшей продовольственной уязвимостью и самым многочисленным сельским населением, вероятно, столкнется с углубляющимися проблемами. При сценариях повышения глобальной температуры в пределах от  $1^{\circ}\text{C}$  до  $4^{\circ}\text{C}$  свыше доиндустриального уровня ожидается, что совокупный ВВП континента снизится на 2,25–12,12 %. Более интенсивные и частые тропические циклоны, участвовавшие периоды аномальной

жары и повышение уровня моря будут по-прежнему оказывать неблагоприятное воздействие на регион Южной Азии. С острой нехваткой воды сталкиваются страны Ближнего Востока и Северной Африки, где серьезную нехватку воды уже испытывает до 60 % жителей региона. Восточная Азия и Тихоокеанский регион, где живет четверть населения мира, уже страдающего от самых сильных штормов, циклонов и наводнений во всем мире, вероятно, столкнется с самым многочисленным перемещением людей, вызванным климатом.

В наибольшей степени могут пострадать большие группы населения низинных прибрежных районов — 84 % жителей Африки, 80 % — Азии, 71 % — Латинской Америки и Карибского бассейна и 93 % — наименее развитых стран. Важнейшие объекты инфраструктуры и сети, такие как порты, аэропорты, железные дороги и прибрежные дороги, также пострадают от разрушений из-за повышения уровня моря, которое нанесет необратимый или даже повторяющийся ущерб и затруднит доступ людей и предприятий к продовольствию, материалам и другим источникам дохода.

### **Опасности риск-ориентированного подхода**

На сегодняшний день глобальная политическая реакция на климатический кризис подразделяется на меры по предотвращению и адаптации. *Предотвращение изменения климата* ставит своей главной задачей замедление роста и сокращение выбросов парниковых газов (ПГ) на основе более эффективного использования энергии и одновременной замены ископаемого топлива возобновляемыми источниками энергии. *Адаптация к изменению климата* нацелена на использование механизмов стрессоустойчивости и защиты для сведения к минимуму негативных последствий изменения климата для жизни людей и их средств к существованию. На практике обе группы мер часто трудно разделить, и в большинстве

программных климатических дискуссий адаптация остается в тени усилий по снижению антропогенной нагрузки на климат. Это недалековидно и связано со все большими издержками, особенно для развивающихся стран, где проблема адаптации не только имеет большие масштабы, но и связана с более широким кругом глубоко укоренившихся социально-экономических факторов уязвимости, возникших в последние десятилетия.

Стандартные меры по обеспечению большей стрессоустойчивости систем — в экономике, обществе и экологии — заимствованы из методик управления рисками, используемых в финансовой системе. Таким образом, странам всех уровней развития было рекомендовано усилить свою устойчивость к шокам путем совершенствования методов сбора данных и оценки рисков для более надежной защиты имеющихся систем, а также путем предоставления временной финансовой поддержки при наступлении шоков. Этот подход привлекателен тем, что он не требует новых методик и концепций. Считалось, что принятие и приспособление уже доказавших свою работоспособность методов позволит быстро реагировать на угрозу жизни и средствам к существованию людей.

С этой традиционной точки зрения управления рисками проблема адаптации к изменению климата не отличается от большинства проблем управления рисками других типов и решается с помощью оценки риска бедствий и систем раннего предупреждения, совершенствования природопользования и укрепления сетей социальной защиты. Использование этого подхода и для решения проблемы адаптации можно более четко проследить в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2015 году в качестве плана противостояния бедствиям и реагирования на антропогенные угрозы. Принятие Парижского соглашения в 2015 году также подчеркнуло этот подход с его нацеленностью на снижение рисков, связанных с изменением климата.

Однако с такой практикой управления климатическими рисками связана проблема: она обращена в прошлое, а не нацелена на будущее. Такие меры могут обеспечить некоторую стрессоустойчивость *сегодня*, но, используя дефицитные ресурсы для адаптации к нынешним опасным климатическим явлениям, эти меры воздействия исключают другие перспективные решения и закрепляют инерционную динамику, лишь воспроизводящую нынешнюю уязвимость. Нет никакой гарантии, что адаптация к текущей изменчивости климата автоматически снизит уязвимость для будущих изменений климата.

Недостаток использования методов повышения устойчивости к рискам для решения проблемы адаптации заключается в том, что при этом оказываются востребованы механизмы ценообразования и другие способы рыночной оценки, которые смещают внимание в сторону того, что предсказуемо и носит постепенный характер, а не того, что является неопределенным и носит системный характер. Поскольку первоначально они появились в сфере управления финансовыми рисками, эти методы скорее нацелены на возвращение к (докризисной) нормальности и стабильности, а не на динамичную перспективу сдвигов и новых траекторий. В случае многих сообществ эта «нормальность» означает возвращение к устойчивому неравенству. Таким образом, сохранение и преодоление получают приоритет над трансформацией.

Применительно к климатическому кризису такой подход не просто недостаточен, а контрпродуктивен и ведет к дезадаптации. Применение традиционных методов повышения устойчивости к рискам особенно проблематично в нынешнем политическом контексте, когда необходим новый общественный договор для восстановления доверия граждан к государственной власти и многосторонним усилиям. Решение нынешних глобальных проблем, таких как адаптация к изменению климата, требует

нового видения общих целей, а не акцентирования внимания на избежании рисков и наихудших сценариев, вырисовывающихся в текущей ситуации.

Необходим трансформирующий подход к рискам изменения климата. Единственное долгосрочное решение — снизить зависимость развивающихся стран от небольшого числа видов деятельности, чувствительных к изменению климата, с помощью процесса структурной трансформации, способной привести к созданию более стрессоустойчивой экономики. При этом следует отойти от центрального приоритета снижения рисков и вместо этого сосредоточиться на комплексном, системном видении, которое может обеспечить социально-экономическую устойчивость и диверсификацию экономики. Это, в свою очередь, требует институционального потенциала государства развития, имеющего возможность проведения более экологичной промышленной политики, критически важной для продвижения такой повестки дня.

### **От снижения рисков к диверсификации**

Успех современных развитых стран, а также догоняющих их стран Восточной Азии основан на устойчивом экономическом росте, тесно связанном со структурной трансформацией. По сути, это включает две группы переплетенных и взаимодополняющих процессов: вертикальный сдвиг в структуре производства от добывающей к обрабатывающей промышленности (и к высокотехнологичным услугам), с одной стороны, и более горизонтальный сдвиг в распределении ресурсов от производств с более низкой производительностью труда к более производительным и капиталоемким производствам внутри обеих отраслей и между ними. Вместе эти процессы почти во всех случаях успешного развития способствовали

большей диверсификации структуры экономики, повысили производительность труда и привели к улучшению по широкому набору социальных показателей, включая уменьшение бедности.

Более диверсифицированная экономика также менее уязвима для внешних шоков, часто нарушающих процесс роста и трансформации. В последние годы это стало очевидным из-за повышенной уязвимости стран с сырьевой зависимостью для экономических шоков, которые передаются из других частей мировой экономики, но это также относится к климатическим шокам. Так, во многих развивающихся странах, особенно тропических и субтропических регионов, уязвимость для экономических и климатических шоков усугубляет друг друга, обрекая страны на попадание в ловушку «экоразвития» с ее постоянными сбоями, экономической нестабильностью и медленным ростом производительности труда. Для того чтобы вырваться из этой ловушки, к проблеме адаптации к изменению климата в развивающемся мире необходимо подходить с точки зрения развития.

Однако не весь прошлый опыт, каким бы привлекательным он ни был, можно легко адаптировать к современным реальностям. Сегодня развивающиеся страны сталкиваются с дилеммой: они должны стремиться к экономическому развитию, удерживая при этом выбросы и потребление ресурсов в экологических пределах планеты. Эта проблема требует новых стратегий структурной трансформации в мире с климатическими ограничениями. Сегодня, когда этот мир пробуждается, восстанавливая экономику после шока Covid-19, нельзя упустить возможность разработать, согласовать и реализовать ряд новых политических решений, учитывающих как экологические проблемы, так и проблемы развития.

Разработчикам политики развивающихся стран приходится решать эту проблему в ситуации структурной слабости сегодняшней гиперглобализированной экономики и слабости



институтов, необходимых для мобилизации ими своих внутренних ресурсов. Одно потенциально компенсирующее преимущество стран, отставших в экономическом развитии, — возможность использовать технологии, уже разработанные в более развитых странах, для ускорения трансформации своей экономики. Это, однако, легче сказать, чем сделать, поскольку развивающиеся страны сталкиваются с рядом препятствий для передачи технологий, все более заметных в условиях жестких экологических ограничений.

Макроэкономические приоритеты, необходимые для преодоления этих ограничений, должны быть основаны на проинвестиционной политике, а также на стратегическом взаимодействии и координации между частным сектором и государством. Первое означает отказ от жесткой экономии как стандартной основы регулирования совокупного спроса, а второе необходимо для отслеживания взаимозависимости между инвестиционными и производственными решениями. Эти решения касаются определения областей, в которых имеются наиболее серьезные препятствия для инвестиций; возможностей результативного вложения государственных и частных инвестиций в отраслях с высокой производительностью труда; а также контроля за тем, чтобы такие инвестиции несли гражданам будущее с высокой заработной платой и повышали производительность труда в долгосрочной перспективе. Такое регулирование инвестиций достигается при помощи контроля за показателями отдачи и прекращения государственной поддержки, которая не приносит поставленных целей в течение определенного периода времени, а также пресечения попыток присвоения ренты властями и предпринимателями.

Одно из основных преимуществ зеленой бюджетной экспансии — рост оплаты труда. Это связано с тем, что растущие низкоуглеродные производства как правило более трудоемки, чем снижающие выпуск высокоуглеродные производства. По оценкам недавнего исследования, к 2050 году в секторах возобновляемых

источников энергии, энергоэффективности и модернизации сетей во всем мире будет создано около 19 млн новых рабочих мест. Исходя из того, что в секторе ископаемого топлива будет потеряно около 7,4 млн рабочих мест, чистый прирост составит 11,6 млн рабочих мест. Более широкие возможности зеленого пути структурной трансформации по созданию рабочих мест может иметь особое значение для стран, где трудовая миграция привела к расширению городского неформального сектора, в том числе потому, что существующие технологии слишком капиталоемки с учетом структуры их экономики, как, в частности, в некоторых районах Африки.

В то время как связанные с климатом инвестиции в глобальном масштабе необходимы для трансформации глобальной энергетической системы с целью предотвращения роста глобальной температуры, необходима целенаправленная политика государств (включая ресурсы) по решению проблем адаптации, с которыми страны сталкиваются в результате повышения температуры, уже заложенного в нынешней модели роста. Согласование этих глобальных и национальных проблем не является ни простым, ни автоматическим. Оно требует стратегического планирования и политического воздействия.

## **Модернизация государства развития**

Структурная трансформация, характеризующаяся сдвигом в структуре производства от добывающей к обрабатывающей промышленности, традиционно была наиболее успешным способом достижения поступательного экономического роста и повышения уровня жизни. Этим путем теперь пошли развитые страны, а также несколько стран успешной поздней индустриализации Восточной Азии. Однако их традиционная модель интенсивного использования ископаемого топлива не способна удовлетворить чаяний многих других развивающихся стран, которые пытаются повысить свой национальный доход

путем проведения индустриализации, поскольку при этом выбросы и потребление ресурсов будут выходить за пределы экологических возможностей планеты.

Ответ на эту проблему не в том, чтобы развивающиеся страны отказались от промышленного развития. Скорее, ответом станет создание диверсифицированной низкоуглеродной экономической системы, основанной на возобновляемых источниках энергии и зеленых технологиях, в которой производства внутри секторов и между ними объединены ресурсоэффективными связями. При таком решении обрабатывающая промышленность остается магистральной целью, поскольку в большинстве развивающихся стран важные элементы структурной трансформации в направлении создания более стрессоустойчивой низкоуглеродной экономики будут по-прежнему зависеть от диверсификации с развитием отраслей с высокой производительностью и оплатой труда. Энергопереход, наряду с возникающей экономикой замкнутого цикла, способен открыть возможности уменьшения углеродного следа традиционных обрабатывающих производств, а также изготовления оборудования для низкоуглеродной экономики.

Переход к возобновляемым источникам энергии и прогресс в создании экономики замкнутого цикла могут расширить возможности индустриализации самых разных развивающихся стран, позволяя отделить экономический рост от обеспеченности природными ресурсами. Возобновляемые источники энергии, такие как солнце, ветер и вода, распределены равномернее, чем месторождения ископаемого топлива, пригодные для хозяйственного освоения, а экономика замкнутого цикла позволяет извлекать ресурсы из использованных товаров и отходов, тем самым сокращая необходимое количество новых ресурсов.

Многие производства, связанные с возобновляемой энергетикой и экономикой замкнутого цикла, могут быть рентабельными

при малых объемах выпуска, открывая предпринимательские возможности для малых фирм и сельских районов. Это не только поможет диверсифицировать производственную структуру экономики и уменьшить зависимость многих стран от производства узкого круга сырьевых товаров, но и способно расширить налоговую базу развивающихся стран и способствовать мобилизации внутренних ресурсов как источника финансирования развития. Эти производства также могут способствовать уменьшению ограничений стран, связанных с их платежным балансом. Опора на внутреннее производство энергии и продуктов питания, снижая импорт сырья, позволяет значительно сократить импорт и тем самым высвободить дефицитную иностранную валюту для импорта средств производства для индустриализации и наверстывания экономического отставания.

Ни одна из этих трансформаций не может произойти без государства развития. Успешные структурные трансформации, как правило, основывались на активной государственной политике и эффективном регулировании. Помимо вложения крупномасштабных государственных инвестиций и финансирования инвестиционного рывка, необходимого для зеленой структурной трансформации, с помощью зеленых финансовых инструментов, это потребует зеленой промышленной политики и таких отношений между государством и обществом, которые не только сломают углеводородное лобби, но и установят четкие правила, соблюдение которых сможет задать новые траектории зеленых инвестиций и создать легитимную основу поддержки со стороны широкого круга социальных групп.

При модернизации государства развития для решения проблем адаптации (и предотвращения) могут быть по-прежнему полезны уроки предыдущих историй успеха. Во-первых, для разработки промышленной политики и руководства структурной трансформацией государству необходимы большие

административные и институциональные возможности. Опыт пандемии Covid-19 и неопределенности, связанные с адаптацией к изменению климата, показывают, что государство также должно обладать динамическими возможностями анализа неполных, а иногда и противоречивых данных; наращивать синергизмы на нескольких уровнях управления; быстро изменять назначение существующей инфраструктуры; а также перенимать опыт других государств.

Второй урок — важность *механизмов подотчетности* органов, разрабатывающих и проводящих политику, например, с использованием требований к отчетности и других обязательств по раскрытию информации в сочетании с более общим контролем с помощью аудита, независимых судов и прессы.

Третий урок — это вовлеченность, т. е. тесные отношения между частными акторами и государственными чиновниками, способные обеспечить взаимный обмен информацией и единство мнений. Вовлеченность будет особенно важна для зеленой промышленной политики, поскольку социальный переход будет охватывать широкий круг заинтересованных сторон и отражать широкий общественный консенсус. В совокупности второй и третий уроки представляют собой механизмы взаимного контроля.

Последний и связанный с предыдущими урок — необходимость того, чтобы государство держало на удалении частный бизнес и было готово использовать дисциплинарные механизмы для пресечения злоупотреблений его поддержкой и сворачивания неудачных проектов и производств. Практика пресечения нарушений требует четко определенных целей, измеримых показателей отдачи, соответствующих процедур контроля и оценки, а также самостоятельности государства в принятии решений о том, где и когда применять механизмы пресечения нарушений, где и какие применять экспериментальные подходы, где и когда менять курс, если что-то идет не так.

В свете масштабов необходимой адаптации и того, что наиболее пострадавшие несут наименьшую долю ответственности за возникновение проблемы и меньше всего могут платить за такую адаптацию, очевидно, что развитые страны будут основным источником финансирования. Однако необходимо будет усилить мобилизацию внутренних ресурсов, в том числе путем повышения активности центральных банков и специализированных государственных банков.

Государство развития, заботящееся о климате, должно способствовать проведению стратегии диверсификации, основанной на государственных инвестициях. Усилия по финансированию борьбы с изменением климата, предпринимаемые под местным руководством, должны следовать принципам, обеспечивающим наиболее действенное реагирование на проблемы и риски, связанные с управлением и климатом, включая: i) планирование под руководством общин, которое опирается на существующие самостоятельные институты и поддерживает их, а также способствует ii) социальной включенности людей, маргинализированных из-за изменения климата; iii) процесс гибкого и адаптивного управления для инвестирования в стрессоустойчивость с iv) упором на предоставлении общественных благ.

Сложность системных рисков требует, чтобы государство регулировало и координировало частное зеленое финансирование, а не просто «снижало риск» для других, чтобы те получили прибыль и неоправданно большую долю выгоды. Такие его функции следует рассматривать как средство предотвращения деструктивных тенденций сегодняшнего ультраликвидного финансового сектора, чья нацеленность на доходность несовместима с необходимыми глобальными усилиями по предотвращению изменения климата, не говоря уже о более локальной необходимой адаптации.

Поскольку во всем мире центральные банки смогли оказать правительству непосредственную поддержку во время пандемии Covid, период восстановления после нее дает возможность подумать, как они могли бы также пойти по этому пути для поддержки инвестиций, связанных с климатом. По крайней мере, центральные банки могли бы сделать больше для прекращения поддержки углеродоемких и дезадаптивных производств, что означает изменение нынешних программ, которые продолжают оказывать финансовую поддержку отраслям, добывающим и использующим ископаемое топливо. Помимо надлежащего регулирования финансового сектора центральные банки должны также использовать более полный набор инструментов для создания и направления финансовых средств в зеленую экономику. Правила обеспечения — один из основных инструментов достижения экологической направленности центральных банков: центральным банкам следует скорректировать свои правила и принимать в качестве обеспечения зеленые облигации финансовых учреждений.

### **Реформирование управления адаптацией I: международные финансы**

В силу самого характера изменения климата решение этой проблемы требует считать структурную трансформацию глобальной задачей, и здесь развитые страны должны сыграть активную роль в проведении глубоких изменений своих моделей производства и потребления, при том что даже в наименее развитых странах также потребуются значительные структурные и технологические сдвиги. Государство развития, заботящееся о климате, должно сочетать решение задач адаптации к изменению климата и его предотвращения с давними целями повышения производительности труда, повышения уровня жизни и устранения экономического и технологического отставания от более развитых стран.

Настоятельная необходимость наращивания инвестиций в защиту климата и их направления туда, где они необходимы, требует, чтобы международные системы торговли и финансов были ориентированы на поддержку структурной трансформации, в частности в развивающихся странах. В настоящее время это не так, особенно когда речь идет об адаптации. Действия, соразмерные поставленным масштабным целям, потребуют согласованных усилий по реформе на многостороннем уровне.

В преддверии копенгагенской КС в 2009 году РКИКООН дала оценку ежегодных затрат на адаптацию к 2 градусам потепления к 2030 году в 49–171 млрд долл. во всем мире, при этом развивающиеся страны должны были столкнуться с расходами в 34–57 млрд долларов. Десять лет спустя задержка с ответом обошлась дорого. Ежегодные затраты на адаптацию в развивающихся странах сейчас оцениваются в 70 млрд долл.; в 2030 году они достигнут 140–300 млрд долл., а в 2050 году — 280–500 млрд долларов. В настоящее время финансирование покрывает менее половины необходимых в данный момент затрат и не достигнет целевого показателя на 2030 год без коренной смены курса.

В настоящее время помощь международного сообщества в адаптации к изменению климата по-прежнему зависит от официальной помощи развитию, многостороннего кредитования и систем самострахования от катастрофического риска, в их разном сочетании в каждом конкретном случае. Однако этого крайне недостаточно для устранения системного воздействия возобновляющихся и все более частых шоков, связанных с изменением климата. Для многих стран результатом стал бесконечный цикл прерывистого развития и роста задолженности.

С точки зрения развития безвозмездное финансирование или механизмы максимально льготного кредитования служат ключом к решению проблемы адаптации. На международном уровне



можно выделить два уровня реформы для финансирования усилий по адаптации: во-первых, шаги в поддержку мобилизации государством развития, заботящимся о климате, финансовых ресурсов для инвестиций в предотвращение изменения климата и адаптацию к нему и, во-вторых, реформирование способа климатического управления на международном уровне.

Первая группа реформ должна ставить следующие цели:

- **Обязательства по ОПР** и обещания по ее предоставлению необходимо выполнить и пойти дальше, чтобы увеличить долю дополнительного финансирования, предназначенного для адаптации к изменению климата и повышения стрессоустойчивости. Для адаптации крайне важны *максимально льготные ссуды и безвозмездная помощь*. Они могут быть профинансированы за счет выпуска зеленых облигаций и налога по типу налога Тобина или за счет перенаправления субсидий на ископаемое топливо. При этом необходимо учитывать особые потребности наименее развитых стран и стран с доходом ниже среднего, а также стран — экспортеров ископаемого топлива, которые нуждаются в постепенной перестройке этих углеродоемких отраслей и соответствующей страховочной сети для покрытия климатической задолженности.
- **Облегчение бремени задолженности и реструктурирование долга** развивающихся стран должны быть вписаны в климатическую повестку дня. Очевидной отправной точкой может стать задолженность стран Группы двадцати уязвимых стран (У20), но увязка климатического и долгового кризисов требует более системных реформ в архитектуре международной задолженности.
- **Многосторонние банки развития** нуждаются в дополнительном капитале для увеличения поддержки зеленых инвестиций при уменьшении финансирования производств,

связанных с добычей и использованием ископаемого топлива или загрязнением окружающей среды. Их деятельность должна быть согласована с Парижским соглашением и обязательствами «отстроить лучше, чем было» при выходе из нефтегазового и угольного сектора и встраивании в переходные процессы, которые помогают людям и этим отраслям совершить такой скачок. Необходимо будет отменить политические условия и ослабить смирительную рубашку рейтинга AAA для поддержки экспериментальных или новых зеленых технологий и предприятий. Странам «семерки» необходимо использовать свои полномочия акционеров, чтобы направлять МБР в этом направлении. *Региональные банки развития* и многосторонние банки развития могли бы также покупать зеленые облигации развивающихся стран, гарантируя более стабильный спрос на такие облигации и более легкий доступ развивающихся стран к долгосрочному капиталу. Это также могло бы благоприятно сказаться на их доходности и, таким образом, в определенной степени способствовать снижению бремени обслуживания внешнего долга.

- **Рынки зеленых облигаций** служат одним из способов привлечь долгосрочное финансирование. Тем не менее регулятивные стандарты отстают от роста этих рынков, а сплошь и рядом встречается «зеленый камуфляж». В свете масштаба проблемы нормативно-правовая база регулирования рынка зеленых облигаций должна подкрепляться *соответствующим уровнем финансирования и кадрового обеспечения* на национальном и международном уровне.

Вторым шагом могло бы стать объявление проблемы адаптации глобальной чрезвычайной ситуацией и создание соответствующих механизмов для управления, по сути, глобальным общественным благом. Это отразило бы реальность, с которой уже сталкиваются развивающиеся страны, которые испытывают трудности

с финансированием необходимых усилий по адаптации к изменению климата, и помогло бы создать основу, позволяющую им получить доступ к финансам на соответствующих условиях и адаптировать зеленые технологии к траекториям их развития.

Около 75 лет назад план Маршалла помог обеспечить совместное процветание разрушенных войной стран. Сегодня изменение климата — это вызов человечеству, который требует такого же комплексного, упреждающего и стратегического подхода. В этом «Докладе» обсуждается несколько путей. Однако глобальный экологичный структурный фонд мог бы поддержать перестройку в развивающихся странах и предоставить финансирование для инициатив как по адаптации, так и по предотвращению изменения климата в качестве абсолютного приоритета. Это принесло бы дивиденды не только развивающимся странам, но и развитым странам.

## **Реформирование управления адаптацией II: международная торговля**

Многие из инициатив, которые набирают силу в контексте реформы многосторонней системы, по-прежнему основаны на представлениях о свободных рынках и потоках капитала, которые мало перекликаются с глубокими разногласиями и асимметриями, которые характеризуют структуру современной мировой экономики. Эта повестка дня мало что сделала для продвижения включающего развития и вряд ли будет реально способствовать достижению глобальных целей по выбросам. Напротив, дальнейшее ее проведение может поставить под угрозу любое представление о справедливом переходе для развивающихся стран, отрицательно сказываясь на имеющемся экспортном потенциале и сужая их политическое и финансовое пространство в то время, когда ему необходимо расширяться для повышения устойчивости к будущим шокам.

ВТО продвигает либерализацию торговли экологическими товарами и услугами. Хотя нет единого мнения о том, какие товары следует включать в список экологических, большинство развивающихся стран выступают нетто-импортерами связанных окружающей средой товаров, включенных в «общий список экологических товаров» (ОСЭТ). Тарифы на эти связанные с окружающей средой товары составляют в среднем 5–6 % в развивающихся странах, при этом максимальные тарифы на некоторые из них превышают 100 %, тогда как в большинстве развитых стран эти тарифы ниже 1 %. В 2019 году тарифные доходы, полученные от этих товаров развивающимися странами, составили 15 млрд долл. США. Таким образом, либерализация торговли этими товарами повлечет за собой существенную потерю тарифных доходов для развивающихся стран.

Экологические услуги уже были отнесены к ограниченному кругу на переговорах по Генеральному соглашению о торговле услугами (ГАТС). Однако предпринимаются попытки расширить объем экологических услуг, включив такие услуги, как инженерные работы, архитектурное проектирование, конструирование, общее управление и строительство. Любые вытекающие из этого обязательства в отношении этих услуг отнимут гибкость, которую положительные списки в ГАТС предоставляли развивающимся странам в плане либерализации их торговли услугами. Кроме того, есть опасность, что вынужденная либерализация жизненно важных предприятий общего пользования будет препятствовать развитию. Она создаст среду конфликта интересов, поскольку общественные блага должны теперь предоставляться ради прибыли. Это еще больше ограничит возможности использования развивающимися странами государственных закупок в качестве инструмента политики для достижения социальных целей.

Повестка дня либерализации торговли также продвигается в контексте экономики замкнутого цикла, и это аргументируется тем, что торговые ограничения в виде запретов на экспорт

могут препятствовать связанным производствам по повторному использованию, ремонту, восстановлению, модернизации и вторичной переработке. Однако призывы к либерализации торговли восстановленными товарами или изделиями из переработанных материалов и отходов, прозвучавшие в ВТО еще в 2004 году, были отвергнуты многими развивающимися странами, обеспокоенными тем, что ввоз подержанных, восстановленных или модернизированных товаров может обречь их экономику на использование устаревших и менее эффективных технических решений и тем самым задержит достижение экологических целей. Высказывались также опасения по поводу либерализации торговли отходами и ломом, поскольку это вызовет перегрузку систем удаления отходов в развивающихся странах, особенно тех из них, в которых отсутствуют надежные нормы регулирования обращения с отходами и соответствующие инфраструктурные возможности. Кроме того, оказалось, что импорт подержанной одежды и обуви оказывает значительное негативное влияние на модернизацию текстильной и кожевенной промышленности, особенно в Африке, а также на здоровье потребителей, человеческое достоинство и культуру.

Выбросы парниковых газов, связанные с экспортом товаров и услуг, составляют около четверти глобальных выбросов углерода. Это говорит о том, что торговая политика, в частности правила международной торговли, будут играть второстепенную роль в перестройке климатической повестки дня. Такая повестка дня по вопросам торговли и окружающей среды, должна быть нацелена не на либерализацию торговли, а на содействие передаче зеленых технологий и предоставление климатического финансирования развивающимся странам. Поскольку структурная трансформация в мире климатических ограничений требует перехода от высокоуглеродных к низкоуглеродным (и безуглеродным) технологиям, она может быть достигнута только при условии, что эффективное государство развития подходит к ней комплексно и технологические сдвиги происходят параллельно

с ростом производительности труда, расширением занятости и повышением уровня жизни.

В сегодняшней взаимосвязанной глобальной экономике организация глобального производства на основе глобальных цепочек создания стоимости (ГЦС) привела к тому, что многие производства, оставляющие углеродный след, были перебазированы в развивающиеся страны, в то время как связанные с ними подготовка и доработка серийного производства с их низкими углеродными выбросами остаются у ведущих компаний и в основном размещаются в развитых странах. Таким образом, сравнительную энергоэффективность на Севере нельзя отделить от энергетической неэффективности на Юге. Это означает, что такие меры, как механизмы пограничной корректировки (МПК), которые устанавливают углеродные тарифы на импорт из развивающихся стран в развитые страны, не могут оцениваться независимо от этих структурных условий. Такие механизмы навязывают развивающимся странам экологические стандарты, выбранные развитыми странами. Это противоречит принципу общей, но дифференцированной ответственности, закрепленному в Парижском соглашении. Достижение согласованности между особым дифференцированным режимом (ОДР) и принципом «общей, но дифференцированной ответственности» (ОНДО) РКИКООН может послужить более подходящей отправной точкой для ориентированного на развитие подхода к переплетению торговли и климата.

Первым шагом в согласовании ОДР и ОНДО могло бы стать расширение невзаимных мер ОДР с целью расширения политического пространства для инициатив в области климата и развития. Юридические инструменты, такие как изъятия и защитительные оговорки, могут способствовать уменьшению числа ограничительных норм и сдерживающего воздействия регулирования, а также расширению политического пространства развивающихся стран. Развитые страны могут предоставлять

поддерживающие стимулы, такие как факультативные схемы преференций, обеспечивающие обособленное климатическое финансирование в дополнение к ОПР, или преференциальный доступ к рынкам в обмен на прогресс в отношении определяемых на национальном уровне вкладов (ОНВ), которые могли бы активизировать борьбу с изменением климата без обращения к мерам, препятствующим развитию.

В качестве шага к такой договоренности международное сообщество могло бы поддержать инициативы по преобразованию правил, регулирующих права интеллектуальной собственности, например, с помощью заявления министров ВТО о ТРИПС и изменении климата с целью расширения возможностей гибкости развивающихся стран в сфере ТРИПС в отношении связанных с климатом товаров и услуг. Это могло бы стать основой для новаторских механизмов содействия доступу к защищенным патентами критически важным зеленым технологиям. Другие инициативы, которые могли бы поддержать эту повестку дня, включают раскрытие ключевых зеленых технологий в качестве глобальных общественных благ и сотрудничество Юг — Юг в исследованиях и разработках, позволяющих снизить уровень выбросов.

## **Заключение**

После десятилетий растущего неравенства, тенденций поляризации и пандемии, которая уничтожила рабочие места в беспрецедентных масштабах, восстановление экономики дает возможность перебалансировать распределение доходов внутри стран и между странами. И все же, несмотря на призывы лидеров «семерки» «отстроить мир лучше, чем было», на самом деле из пепла 2020 года могут восстать разные экономические миры, шансов на объединение которых будет мало без согласованных мер по реформе на национальном и международном уровне.

Лучший мир появится после пандемии только тогда, когда мощный экономический подъем будет поощряться и поддерживаться во всех регионах мировой экономики, если экономические выгоды подъема будут в первую очередь получены домохозяйствами со средним и низким доходом, если медицинское обслуживание, включая свободный доступ к вакцинам, будет действительно считаться глобальным общественным благом и если во всех странах произойдет скоординированный большой рывок инвестиций в безуглеродные источники энергии.







