



**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/MEM.2/3
22 December 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Комиссия по торговле и развитию

Рассчитанное на несколько лет совещание экспертов
по сырьевым товарам и развитию

Женева, 3-5 марта 2009 года

Пункт 2 предварительной повестки дня

**Интеграция сырьевой политики в стратегии развития и сокращения
масштабов нищеты: успешный опыт, прозрачность и подотчетность**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Для многих развивающихся стран сырьевые товары являются источником благополучия и ресурсов на цели развития. Зачастую, особенно в странах с низким уровнем дохода, сырьевой сектор представляет собой единственный сектор, на который можно опереться в процессе экономического развития. Однако на сырьевых рынках, которые отличает высокая нестабильность, наблюдались длительные периоды снижения реальных цен, что создает серьезные проблемы как для макроэкономического, так и для микроэкономического управления. В настоящей записке рассматриваются стратегии, при помощи которых развивающиеся страны пытаются решать эти проблемы и развиваться, опираясь на сырьевой сектор, в том числе бороться с нищетой. В ней описывается исторический контекст разработки сырьевой политики в развивающихся странах, а также интеграция сельскохозяйственной сырьевой политики в национальные, региональные и международные стратегии развития. Кроме того, в ней идет речь и о повышении прозрачности и подотчетности в сырьевом секторе на различных уровнях, в частности в сегменте минерального сырья, газа и энергетики.

ВВЕДЕНИЕ

1. Большинство зависящих от сырья развивающихся стран на протяжении всей истории были уязвимы перед превратностями рынка. Поэтому национальная сырьевая политика этих стран представляет собой реакцию на "сырьевую проблематику", т. е. на две главные проблемы, осложняющие задачу макроэкономического управления в этих странах.

Первая проблема связана с неустойчивостью мировых товарных цен (частые и резкие краткосрочные колебания и значительные изменения от года к году), главной причиной которой является запаздывающая корректировка предложения в условиях меняющегося спроса. Вторая проблема заключается в хронически низких реальных ценах на сырье (до недавнего ценового бума) и связанном с этим ухудшении условий торговли.

2. На большинство зависящих от сырьевых товаров развивающихся стран сырьевые проблемы очень часто ложатся тяжелым бременем, которое проявляется в сокращении доходов, уменьшении инвестиций и росте задолженности и нищеты, что не может не сдерживать процесс их развития. В первую очередь, от этого страдают страны, зависящие от экспорта небольшого числа сырьевых товаров. Макроэкономическая политика большинства зависящих от сырьевых товаров развивающихся стран временами направлена на сдерживание отрицательных последствий резких циклических перепадов на сырьевых рынках, в первую очередь на рынках сельскохозяйственного сырья. В то же время необходимость стабилизировать сырьевые цены и обеспечить производителям достойные, по их мнению, доходы волнует как развивающиеся, так и развитые страны. Исторически сформировались две самостоятельные тенденции, одна из которых касается производителей в развитых странах, а другая – в странах "Юга".

3. В отличие от стран - членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), где поддержка доходов и уровня жизни занятого в сельском хозяйстве населения (в среднем 3-4 % от общей численности рабочей силы) составляет порядка 1 млрд. долл. США в день, развивающиеся страны в силу бюджетных трудностей не имеют возможности следовать их примеру. Вместо этого, в поиске путей преодоления сырьевой зависимости и решения смежных проблем они обращают взоры на международное сообщество. В первую очередь это касается Африки, где в сельском хозяйстве занято около 70% рабочей силы, причем подавляющее большинство этих людей живет менее чем на 1 долл. США в день.

4. В настоящей записке рассматриваются различные механизмы, созданные для решения проблем сырьевой зависимости в интересах развития с опорой на сырьевой сектор. В разделе I описывается исторический контекст, в котором формировалась сырьевая политика развивающихся стран. Меры интеграции сельскохозяйственной

сырьевой политики в национальные, региональные и международные стратегии развития и сокращения масштабов нищеты анализируются в разделах II, III и IV. В конце каждого из них предлагается ряд вопросов для обсуждения. Раздел V посвящен тому, как можно повысить на национальном, региональном и международном уровнях прозрачность и подотчетность в сырьевом секторе, в частности в отраслях минерального сырья, газа и энергетики.

I. СЫРЬЕВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

5. Вопрос о том, как стабилизировать сырьевые рынки, привлекает внимание экономистов с 1940-х годов. Итогом такого внимания стала разработка международных товарных соглашений (МТС), призванных стабилизировать цены, обеспечить производителям разумные и стабильные доходы, а также выправлять диспропорции, вызванные избытком предложения сырья. Разочарование развивающихся стран функционированием МТС в конечном счете привело к тому, что рассмотрение сырьевой тематики в начале переместилось в Экономический и Социальный Совет, а впоследствии в ЮНКТАД (см. текст ниже).

6. Получив независимость, страны Юга унаследовали колониальную структуру производства и сбыта сырья, в которой главенствующую роль играло государство. Производственные единицы (например, поместья) находились в частных руках, а правительство через полугосударственные структуры организовывало сбыт продукции как на внутреннем, так и на международных рынках, а также оказывало различные виды поддержки производителям.

7. Глобальный экономический кризис, разразившийся после двух нефтяных кризисов 1973-1974 и 1979-1980 годов, сильно ударил по многим зависящим от сырьевых товаров развивающимся странам, в частности странам Африки, расположенным к югу от Сахары. Резкое ухудшение внешних условий привело к снижению спроса и цен на многие поставляемые на экспорт сельскохозяйственные сырьевые товары, а глобальная рецессия, сопровождавшая последний кризис, продолжалась до 1982 года. Некоторые развивающиеся страны Азии с мощной промышленной базой пошли по пути ограничения роста своей задолженности, наращивая физический объем поставок за рубеж благодаря различным мерам стимулирования экспорта и промышленной политики. С другой стороны, многие другие развивающиеся страны не сделали этого либо в силу недостаточной диверсифицированности своей экономики, либо по иным соображениям. Большинство стран Африки, расположенных к югу от Сахары, для финансирования дефицита бюджета и платежного баланса прибегали к внешним займам, ошибочно рассчитывая на то, что спад продлится недолго и цены нетопливных сырьевых товаров

вскоре повысятся. Так, для зависящих от сырьевых товаров африканских стран начался долговой кризис и завершился период сравнительно высоких темпов экономического роста, которые некоторым из них удавалось поддерживать с момента обретения независимости. Среднегодовые темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) стран этого региона упали с 4,3% в 1971-1975 годах до 1,1% в 1981-1985 годах¹.

8. В ухудшающейся экономической обстановке международные финансовые учреждения в качестве условия дальнейшего выделения финансовой помощи стали с начала 1980-х годов требовать проведения целого ряда рыночных реформ, известных как программы структурной перестройки (ПСП). В соответствии с диагнозом кризиса, поставленным международными финансовыми учреждениями (МФУ), пакет реформ предусматривал реформирование национальной макроэкономической и отраслевой политики.

II. СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ СЫРЬЕВАЯ ПОЛИТИКА В НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЯХ РАЗВИТИЯ

9. ПСП положили начало не только макроэкономическим реформам, но и сельскохозяйственной политике и институциональным реформам. Реформы в сфере сельского хозяйства были главным образом направлены на:

a) устранение:

- i) государственной монополии на торговлю конкретными факторами производства и сельскохозяйственной продукцией;
- ii) регулирования цен продовольственных товаров, хотя иногда реформы ценообразования были довольно неоднозначными;
- iii) общего территориального ценообразования и ценовой поддержки фермеров;
- iv) субсидирования сельскохозяйственных факторов производства;

b) приватизацию или закрытие:

¹ UNCTAD (2008a). *Economic Development in Africa: Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives*. E.08.II.D.22. Geneva.

- i) государственных сельскохозяйственных банков или ограничение их кредитной деятельности одновременно с отменой кредитных субсидий и реструктурированием кредитных портфелей; и
- ii) государственных агропромышленных и складских предприятий и государственных сельскохозяйственных советов по сбыту и торговых компаний.

10. Итоги этих реформ оказались неоднозначными. По общему мнению, они устранили ставшие следствием проводившейся политики диспропорции, которые сдерживали рост производительности труда и объема производства в сельскохозяйственном секторе большинства развивающихся стран. В то же время эти реформы, особенно в Африке, не способствовали устранению структурных барьеров (социальных и институциональных), без которого невозможны позитивные изменения на уровне предложения. Эти барьеры по-прежнему ограничивают сельскохозяйственный потенциал Африки, даже в условиях улучшения основных макроэкономических показателей, подтверждением чему могут служить последствия недавнего роста цен на продовольствие для большинства стран региона.

11. Анализ экономических трудов, посвященных функционированию сельскохозяйственного сектора в большинстве развивающихся стран, показывает, что государство или правительство играет ключевую роль в формулировании и претворении в жизнь конкретных политических мер стимулирования данного сектора. Исторически правительства использовали для этого механизмы стабилизации цен, хотя и с неодинаковым успехом. Примерно в последние три десятилетия большинство зависящих от сырья развивающихся стран, в частности в рамках упоминавшихся выше программ макроэкономических реформ, стали разрабатывать и опробовать другие разновидности стратегий, в числе которых можно назвать стабилизацию внутренних цен, управление предложением, диверсификацию и рыночные стратегии управления рисками.

А. Стабилизация внутренних цен

12. Для устранения проблем в сырьевом секторе к мерам стабилизации внутренних цен прибегали многие развивающиеся страны. Советы по сбыту и стабилизационные фонды, которые зачастую сохранились еще с колониальных времен, играли роль посредников между мировыми рынками и производителями во многих странах - экспортерах сырья.

13. Результаты работы этих советов были неоднозначными, и в конце 1970-х – начале 1980-х годов некоторые из них столкнулись с серьезными проблемами, в том числе с проблемой коррупции. Но, несмотря на эти проблемы, советы по сбыту сыграли важную роль в развитии экспортного сельскохозяйственного сектора ряда стран. Как бы то ни было, в рамках ПСП во многих странах эти органы были упразднены, и в результате производители сырья оказались в стихии мировых товарных рынков совершенно одни. Хотя постреформенный опыт также нельзя назвать однозначным, реальные цены производителей на сырьевых рынках в целом имели тенденцию к снижению. К тому же фермеры ощутили на себе отрицательные последствия повышения издержек производства и сбыта, резкого роста цен на удобрения и транспортных расходов, а также сокращения чистых доходов. Как следствие мелкие производители оказались менее защищенными перед лицом снижения товарных цен.

В. Управление предложением

14. Под управлением предложением понимаются любые согласованные действия или меры производителей по регулированию предложения сырья по отношению к спросу с целью оказания влияния на его цены. Такие меры, как правило, предполагают изъятие товаров с рынка или их возвращение на рынок с целью воздействия на ценовую динамику. Эту политику в разные периоды времени и с разным успехом проводил целый ряд зависящих от сырьевых товаров развивающихся стран.

15. В мае 2005 года новое правительство Эквадора – крупнейшего экспортера бананов – подписало указ о регулировании количества вывозимых из страны бананов². Спустя два месяца Малайзия и Индонезия обнародовали двусторонний план взаимодействия на рынках пальмового масла, каучука, какао, древесины и других товаров в целях стабилизации цен и отстаивания своих конкурентных позиций.

16. Иногда управление предложением осуществляется при посредничестве сырьевых картелей, например Организации стран - экспортеров нефти (ОПЕК), или в рамках МТС, заключенных между странами-производителями и странами-потребителями. Эти картели (или производители, действующие в рамках МТС) осуществляют интервенцию на рынках, придерживая товарные запасы или снижая загрузку производственных мощностей в целях повышения цен. В отличие от ОПЕК, довольно успешно регулирующей цены на нефть, результаты использования МТС в силу тех или иных причин неоднозначны³.

² BananaLink (2005). Banana Trade News Bulletin No. 33. BananaLink, Norfolk, United Kingdom: 2.

³ UNCTAD (2003). *Economic Development in Africa: Trade Performance and Commodities Dependence*. E.03.II.D.34. Geneva: Chapter 2.

17. Этот механизм используется и частными корпорациями для максимального увеличения прибылей. В качестве примера можно привести контроль за распределением алмазов компанией "Де Бирс". До 1980-х годов алюминиевые и никелевые транснациональные корпорации (ТНК) также использовали этот механизм для контроля за ценами. Система ценообразования на рынке алюминия работала очень успешно (и, как утверждается, была выгодна потребителям) на протяжении первых 90 лет торговли этим металлом.

18. Поставки на все крупные международные рынки, по всей вероятности, контролируются на том или ином участке цепочки предложения. Методы организации производства "с колес" в рамках комплексных производственно-сбытовых цепочек также позволяют более эффективно регулировать поставляемые товарные объемы.

С. Диверсификация

19. Диверсификация экономической структуры, которая сама по себе не является абсолютно новой концепцией или стратегией, в последнее десятилетие стала привлекать к себе больше внимания, возможно, в связи с "провалом" программ стабилизации цен на национальном и международном уровнях. Цель стратегий диверсификации в их первоначальном виде заключалась в том, чтобы снизить зависимость стран от ограниченных и нестабильных потоков благодаря развитию деятельности (например, переработки), увеличивающей стоимость имеющейся товарной корзины за счет создания добавленной стоимости. В последние годы этот термин использовался применительно к производству новых сельскохозяйственных культур с самостоятельной ценовой динамикой, т.е. в связи с горизонтальной диверсификацией в направлении производства эластичных по доходам сельскохозяйственных товаров с высокой добавленной стоимостью, таких, как продукция садоводства (фрукты или срезанные цветы) и рыбного промысла.

20. Кот-д'Ивуар диверсифицировал свой сельскохозяйственный сектор благодаря крупным государственным инвестициям в 1960-х годах, которые позднее стали дополняться политикой "диверсификации сельскохозяйственных культур", в рамках которой стали внедряться новые культуры, а уже возделываемые – переноситься из одних регионов в другие с целью повышения качества и продуктивности. Хотя на начальном этапе эта стратегия и считалась успешной, плоды диверсификации были быстро растрачены, в частности, из-за политической нестабильности. Сегодня на какао по-прежнему приходится 80 % совокупного сырьевого экспорта этой страны.

21. Другие страны, такие, как Гана, Замбия, Кения, Уганда и Эфиопия, проводили диверсификацию в направлении нетрадиционного экспорта, в том числе продукции садоводства, и сегодня некоторые из них занимают свое, хотя и небольшое, место на этих рынках. В Кении усилия частных деловых кругов в рамках стратегии развития частного сектора страны внесли решающий вклад в формирование садоводческого сектора как альтернативы традиционному экспорту кофе и чая.

22. Однако в Африке самым успешным оказался опыт диверсификации Маврикия, где накопления от поставок сахара использовались для развития производства и экспорта текстильных изделий и одежды. Сахарная промышленность стала источником стартового капитала и технических и управленческих кадров, позволивших создать в зоне экспортной переработки предприятия по производству промышленной продукции (см. вставку 1).

Вставка 1. Успешный опыт диверсификации Маврикия

Маврикий добился больших успехов в управлении своей экономикой в целом: в течение более 30 лет до конца 1990-х годов среднегодовые темпы роста ВВП в стране приближались к 6%, а доходы от экспорта увеличились более чем в 250 раз. В 1964 году правительство Маврикия приступило к реализации программы замещения импорта, на смену которой в начале 1970-х годов пришел проект создания зоны экспортной переработки, предусматривавший целый ряд стимулов, в том числе низкий налог на импорт сырья и оборудования, поддержку организации поставок за рубеж, низкие корпоративные налоги и щедрые налоговые каникулы, а также преференциальный доступ к кредитам как для отечественных, так и для иностранных инвесторов. В секторе одежды иностранные компании следовали по пятам за местным предприятием, в то же время играя, несомненно, важнейшую стратегическую роль в качестве источника производственных и сбытовых технологий. В другом ключевом для роста экономики секторе – туристическом – больший акцент делался на отечественные компании, а иностранная собственность ограничивалась. Ключом к успеху стало эффективное управление Маврикием крупной экономической рентой (и ее трансформация в производственные инвестиции и рабочие места) в начале 1970-х годов, когда экспортные поставки сахара из этой страны имели преференциальный доступ на европейские рынки, еще более расширившийся в последующий период роста цен по условиям Ломейской конвенции. Это давало маврикийским предпринимателям дополнительный доход для инвестирования в экспортное производство одежды, которая пользовалась преференциальным доступом на рынки стран Севера в рамках Ломейской конвенции и Соглашения по изделиям из различных видов волокон. Наряду со стратегией диверсификации, направленной на консолидацию и модернизацию традиционных секторов и развитие новых направлений роста, это позволило Маврикию снизить свою зависимость от сахара. В то же время правительство осознает опасность чрезмерной опоры всего лишь на две статьи экспорта (на сахар и одежду по-прежнему приходится три четверти экспортных поступлений), особенно после прекращения действия Соглашения по изделиям из различных видов волокон. Поэтому в последние годы прорабатываются планы превращения острова в оффшорный центр финансовых услуг.

Источник: Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment. E.05.II.D.12. Geneva.

23. В Азии страны с совершенно разным исходным уровнем развития благодаря неортодоксальным политическим мерам, предполагающим в том числе повышение роли государства, а также механизмам свободного рынка смогли провести успешную диверсификацию, развивая производство новых сельскохозяйственных товаров, в том числе переработанной и готовой продукции. Малайзия (вставка 2) и Таиланд во весь голос заявили о себе на мировых рынках электроники, оставшись при этом крупными экспортерами сельскохозяйственной продукции благодаря повышению производительности и эффективности сельскохозяйственного производства.

Вставка 2. Малайзия: роль государства в процессе диверсификации

Успех Малайзии в развитии экспортного агробизнеса стал возможен благодаря общему планированию процесса развития и конкретным отраслевым мерам, направленным на выявление перспективных сырьевых секторов и оказание им содействия в использовании научных методов создания и распространения продукции, пользующейся спросом на международных рынках. В рамках государственных усилий по диверсификации экономики, предпринимающихся с 1960-х годов: а) определялось, какие сырьевые товары обладают высоким экономическим потенциалом (например, пальмовое масло); б) выделялись новые земельные участки и создавалась инфраструктура для производства пальмового масла и какао; с) были созданы вспомогательные учреждения с целью увеличения доходов фермеров и укрепления продовольственной безопасности; d) организована поддержка через исследовательские, регулятивные и сбытовые структуры; и е) создан специальный орган по вопросам землепользования, в том числе его законодательного обеспечения.

Своими конкурентными позициями на глобальном агропромышленном рынке Малайзия во многом обязана организованной деятельности по сбыту и контролю качества ее экспортной продукции, позволяющей удовлетворить требования покупателей, а также хорошей инфраструктуре, эффективной логистике (современному оборудованию для транспортировки, погрузки-разгрузки, укрупнения и отгрузки товарных партий) и конкурентоспособным расходам на перевозку. Что касается диверсификации, ее отрасль по производству пальмового масла предлагает широкий ассортимент товаров, побочных товаров и переработанной продукции. Предприятия, занимающиеся производством и сбытом пальмового масла, экспортировали в 2006 году до 100 товаров на сумму свыше 6 млрд. долл. США. В настоящее время проводятся эксперименты по возделыванию новых дорогостоящих культур, в том числе для производства биотоплива.

В арсенале других инструментов политики, используемых, в частности, для развития сектора по производству пальмового масла, задействуются в основном инвестиционные стимулы и налоговые льготы.

Источники: а) Tawang Ariffin (2008). Successful Agricultural Commodity Development and Diversification Strategies – the Case of Malaysia. UNCTAD Secretary-General's, High-Level Multi-Stakeholder Dialogue on Commodities in the context of UNCTAD XII. January 2008. Mimeo. Geneva.

б) Petronas –

http://www.petronas.com.my/internet/corp/centralrep2.nsf/frameset_map_corp?OpenFrameset.

24. Благодаря сочетанию довольно эклектичных мер, которые в конце концов привели к постепенной либерализации системы поставок на экспорт, Вьетнам превратился во второго в мире производителя и экспортера кофе и риса. Создание совместных предприятий с отечественными и зарубежными структурами в последние годы позволило Вьетнаму увеличить степень переработки некоторых видов своей сельскохозяйственной продукции, в том числе кофе. Наибольших успехов в процессе диверсификации в Латинской Америке добились, в частности, Аргентина, Бразилия и Чили, которые производят и экспортируют удивительный ассортимент сырьевой и переработанной сельскохозяйственной и промышленной продукции (вставка 3).

Вставка 3. Диверсификация в Чили: от горной добычи к дорогостоящей новаторской сельскохозяйственной продукции

Чилийский экономический бум и высокая степень диверсификации экономики стали возможны во многом благодаря продуманной макроэкономической политике, создавшей благоприятные условия для инвестиций в горнодобывающую промышленность. Другим важным компонентом этого успеха стала новаторская стратегия развития производства дорогостоящей сельскохозяйственной продукции, например вина, продукции рыбного промысла, фруктов и овощей, благодаря уникальной экосистеме этой страны.

После того как в середине 1970-х годов Чили взяла на вооружение политику либерализации рынка, страна пережила экономический бум, продолжавшийся с конца 1980-х по начало 1990-х годов. В 1974 году был принят Закон об иностранных инвестициях, гарантирующий: а) равный правовой режим для отечественных и зарубежных инвесторов; б) доступ ко всем секторам экономики; и с) минимальное вмешательство властей в деятельность инвесторов. Кроме того, этот закон предусматривал и привлекательные налоговые стимулы.

Правительство создало ряд структур, в том числе государственные предприятия и профессиональные ассоциации, которые сотрудничали с правительственными органами в разработке и контроле за осуществлением стратегий развития горнодобывающего сектора. Чили удавалось сохранять макроэкономическую стабильность в периоды как колебаний экспортных поступлений, так и бума инвестиций в горную добычу. Она добилась высоких темпов роста и смогла довести диверсификацию экономики до уровня, позволяющего экспортировать в 177 стран до 3 800 товаров, в том числе такую дорогостоящую агропромышленную продукцию, как вино, фрукты и овощи. Ключом к успеху Чили, позволившему ей направить экспорт продукции горной добычи в русло процесса развития, стали два основных фактора: а) долгосрочная стратегия развития, основанная на принципах открытой экономики и свободной торговли; и б) взвешенная бюджетная и денежно-кредитная политика, сдерживавшая повышение реального обменного курса в периоды высоких доходов от продажи полезных ископаемых. В то же время в 1982-1991 годах Чили допускала ограниченное государственное вмешательство, проводя прагматичную неолиберальную политику приватизации, усиления тарифной защиты и субсидирования экспорта.

В 1990 году правительство провозгласило политику технологической модернизации, инноваций и повышения международной конкурентоспособности, которая оказала заметное влияние на сельскохозяйственный сектор. Новая политика подкреплялась подписанием преференциальных торговых соглашений и созданием структур для поощрения экспорта. При финансовой поддержке государства была создана национальная инновационная система (НИС), представляющая собой сеть университетов, предприятий и государственных органов, обменивающихся между собой знаниями и помогающими создавать и внедрять новые технологии в различных сельскохозяйственных отраслях. Спад 1982-1983 годов заставил правительство переориентировать политику на рыночное распределение ресурсов для финансирования исследований и проектов развития. В 1990-х годах были разработаны многочисленные проекты укрепления сотрудничества между частным сектором и государственными исследовательскими учреждениями, в том числе между университетами и промышленностью.

Для поддержки агропромышленных предприятий и стимулирования исследовательской деятельности, призванной способствовать технологической модернизации, новаторству в управленческой сфере и подготовке кадров, правительство приступило к развитию кооперации и укреплению связей между промышленностью, государственным сектором и исследовательскими учреждениями. Кроме того, оно стремится лучше координировать работу НИС и ассоциаций производителей, поскольку эта координация очень важна для выработки общих стратегий на международных рынках и содействия передаче технологий.

Рыбная промышленность также привлекла к себе внимание НИС. Бурному развитию этого сектора способствовали благоприятная политика регулирования обменного курса, упразднение нетарифных барьеров и либерализация кредитования, открывшая доступ предприятиям к доступному финансированию.

Источники: a) Katz J and Spence R (2008). Chile: Universities and the National Innovation System. Facultad de Economía y Negocios, Santiago de Chile.

b) Giuliani E (2003). Evidence from a Chilean wine cluster. Study paper for EADI workshop on Clusters and Global Value Chains in the North and the Third World. October. University of Sussex, United Kingdom.

c) Lagos G (1997). Developing National Mining Policies in Chile: 1974–1996. Catholic University of Chile, Santiago de Chile.

d) UNCTAD (2008). Mining and Economic Development. Mimeo. Geneva.

D. Рыночные механизмы управления рисками

25. С 1990-х годов на фоне малой результативности попыток найти решение сырьевых проблем развивающихся стран в рамках как национальных, так и международных механизмов стабилизации цен все внимание было перенесено на использование рыночных механизмов управления ценовыми рисками на сырьевых рынках. Эти инструменты предназначены для компенсации ценовых рисков при помощи финансовых рынков и других институтов. Соответствующие контракты на производные финансовые инструменты обычно обращаются на международных товарных биржах в крупнейших финансовых центрах (например, в Лондоне и Нью-Йорке). Технически эти механизмы

позволяют производителям или правительствам стран-производителей сглаживать риски, связанные с непредвиденными колебаниями цен, перекладывая их на инвесторов (спекулянтов).

26. В то же время использование этих рыночных инструментов в развивающихся странах с низким уровнем дохода не получило широкого распространения в силу их сложности, масштабности и высокой стоимости. В этой связи в настоящее время обсуждается возможность создания в развивающихся странах товарных бирж, которые предлагали бы механизмы хеджирования с учетом потребностей отечественных производителей и торговцев. Однако не все развивающиеся страны, особенно страны с низким уровнем дохода, располагают критической массой профессиональных торговцев/экспортеров и крупных производителей сырья для того, чтобы создать биржу, предлагающую реальные и эффективные возможности хеджирования. В любом случае, хотя фьючерсные рынки могут помочь решить проблемы ценовой нестабильности, решить проблему долгосрочного снижения сырьевых цен и ухудшения условий торговли зависящих от сырьевых товаров стран они не в состоянии.

27. На протяжении прошлого десятилетия развивающиеся страны проявляли политическую заинтересованность в использовании некоторых из этих механизмов, например товарных бирж, о чем свидетельствуют итоги проходившей в 2005 году Конференции министров торговли стран - членов Африканского союза. Институциональные, рыночные и кадровые возможности для организации нормальной работы товарных бирж имеются лишь у небольшого числа стран. Малайзия и Бразилия создали товарные биржи при содействии частного сектора, используя емкость своих внутренних рынков или весомые позиции на рынке того или иного сырьевого товара, и при определенном надзоре со стороны государства.

28. Товарные биржи создали (или планируют создать) и некоторые зависящие от сырьевых товаров африканские страны с низким уровнем дохода. Например, в апреле 2008 года торговля кофе началась на товарной бирже в Эфиопии. С тех пор на ней была организована торговля контрактами и на другие сырьевые товары, такие как кукуруза, пшеница, переработанная и непереработанная фасоль и кунжут.

Е. Меры бюджетного регулирования

29. Правительства некоторых стран в рамках общенационального процесса управления доходами использовали меры бюджетного регулирования для выравнивания государственных расходов во времени при помощи стабилизационных фондов и

инвестиционных режимов. Малайзия, например, использовала ресурсы успешно работающего энергетического сектора для создания нескольких суверенных инвестиционных фондов, контролируемых государством через министерство финансов.

30. Ключом к успеху Ботсваны стала стратегия развития с опорой на ресурсные секторы, в рамках которой частный сектор и правительство четко распределили роли, причем правительству досталась роль акционера и регулирующего органа. В рамках своих регулирующих функций правительство внимательно следит за тем, чтобы доходы от добычи полезных ископаемых инвестировались в производственные секторы и долгосрочные проекты развития, например в проекты модернизации сельского хозяйства и развития человеческого капитала.

31. Вопросы для обсуждения:

- a) Входит ли в обязанности государства обеспечение населения основными общественными благами и создание благоприятного климата для оптимальной работы всех заинтересованных сторон (государственных и частных)?
- b) Какая среда способствует повышению производительности труда?
- c) Как государство может усовершенствовать системы сбыта и распределения?

III. ПОЛИТИКА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

32. В отличие от национального и международного уровней, на которых выдвигалось немало инициатив, направленных на решение сырьевых проблем, на региональном уровне в этом секторе практически не предпринималось никаких конкретных мер. Это не может не удивлять, поскольку на сегодняшний день нельзя говорить о сколь-либо существенном ослаблении тенденции роста числа региональных торговых соглашений (РТС), начавшей формироваться еще до завершения Уругвайского раунда торговых переговоров (в связи с сомнениями в жизнеспособности многосторонних подходов). В то же время в РТС сельскохозяйственные товары обычно охватываются не настолько комплексно, как промышленные. Возможно, это объясняется традиционной защищенностью сельского хозяйства, на которое до начала Уругвайского раунда не распространялось действие многосторонних торговых норм. Таким образом, хотя преференциальные торговые механизмы за некоторым исключением, по всей видимости, способствуют расширению сельскохозяйственной торговли и росту доходов сельскохозяйственного сектора, до последнего времени комплексные торговые нормы, применимые к данному сектору, содержались лишь в очень немногих РТС.

33. Даже когда РТС предусматривают преференциальный режим в отношении сельскохозяйственных товаров, такой режим является ограниченным и не распространяется на товары, считающиеся чувствительными. Например, на первом этапе либерализации в рамках зоны свободной торговли Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) процесс тарифной либерализации не распространялся на непереработанные сельскохозяйственные товары. Процесс либерализации торговли в рамках Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР) также не затрагивал многие товары "чувствительных отраслей", среди которых фигурировали и некоторые сельскохозяйственные товары. Несмотря на давнюю историю РТС в Африке, по общему признанию они не являлись эффективным инструментом стимулирования торговли и прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в силу целого ряда причин, к числу которых относятся сравнительно высокие внешние торговые барьеры, низкая взаимодополняемость ресурсной базы стран-членов, недостаточная емкость рынка, слабое развитие транспортной инфраструктуры и высокие торговые издержки. Очень часто доведению до конца программ либерализации мешает конкурентный или противоречивый характер таких программ в условиях, когда осуществляющие их страны являются участницами сразу нескольких РТС.

34. На сегодняшний день одним из самых ярких примеров успешной либерализации торговли в сельскохозяйственном секторе в рамках РТС является заключенное Китаем и АСЕАН соглашение о свободной торговле ранними сельхозкультурами (2004-2006 годы). Это соглашение охватывает свыше 500 товаров, в том числе 188 видов овощей и фруктов из Таиланда и Китая, на которые с октября 2003 года распространяется нулевой тариф.

35. В Африке, несмотря на то, что в действующих РТС сырьевой торговле уделяется недостаточное внимание, существует целый ряд технических региональных организаций, чья роль заключается в стимулировании регионального сотрудничества в интересах устойчивого использования и эксплуатации природных ресурсов, например водоемов и лесов, включая охрану экосистем. До сих пор РТС и эти технические региональные организации не осуществляли систематической координации усилий по обеспечению рационального природопользования в процессе сельскохозяйственного производства и эксплуатации природных ресурсов.

36. Вопросы для обсуждения:

а) Что обуславливает конкурентоспособность сельскохозяйственной торговли в рамках РТС в других регионах, в том числе в развитых?

b) Каковы препятствия и барьеры для разработки региональной политики повышения эффективности и конкурентоспособности сельскохозяйственного производства в зависящих от сырьевых товаров развивающихся странах?

IV. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА

A. Стабилизационные меры

37. Впервые поиску путей решения сырьевых проблем на международном уровне серьезное внимание стало уделяться после второй мировой войны, когда по итогам переговоров в 1948 году был подписан Гаванский устав (не ратифицирован государствами-участниками). В 1950-х годах рассмотрение сырьевой тематики переместилось в Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций. В условиях продолжающегося ухудшения условий торговли стран - экспортеров сырья, а также нестабильности сырьевых цен и доходов сырьевая проблематика заняла видное место в повестке дня первой конференции ЮНКТАД в 1964 году. После этого в рамках ЮНКТАД предпринимались попытки согласовать жизнеспособную международную сырьевую политику, и в 1976 году они увенчались принятием на четвертой конференции ЮНКТАД в Найроби Интегрированной программы для сырьевых товаров (ИПСТ). Цель заключалась в том, чтобы заключить такие товарные соглашения, которые за счет собственных ресурсов и ресурсов, привлеченных в созданном для этой цели общем финансовом механизме, позволили бы создавать буферные запасы для сглаживания ценовых колебаний и стабилизации цен на уровне, приносящем доход производителям. Тем не менее, несмотря на продолжавшиеся несколько лет интенсивные переговоры, единственным товарным соглашением, принятым в рамках КПСТ под эгидой ЮНКТАД, стало Международное соглашение по натуральному каучуку. Подписанное в 1981 году Соглашение об учреждении Общего фонда для сырьевых товаров (ОФСТ) вступило в силу лишь в 1989 году.

38. После начала глобальной рецессии 1980-х годов осуществление одних действовавших товарных соглашений (например, соглашения по сахару) в условиях низких цен на это сырье было прекращено вообще, а из других, таких как соглашения по кофе и какао, были исключены экономические положения. По мере роста популярности рыночных стратегий в 1980-х годах интервенции на рынках перестали считаться допустимыми. Действительно, свободная игра рыночных сил в условиях либерализации и дерегулирования цен сулила наиболее эффективное распределение ресурсов и рост благосостояния развивающимся странам, столкнувшимся в 1980-х годах с дефицитом платежного баланса и острыми долговыми проблемами.

В. Механизмы компенсационного финансирования

39. Механизмы компенсационного финансирования, впервые созданные в рамках Международного валютного фонда (МВФ), также использовались для того, чтобы оградить (на макро- и микроуровне) экспортирующие сырье развивающиеся страны и их производителей от сильных колебаний сырьевых цен и доходов. Наибольшую известность среди них получили а) Фонд компенсационно-резервного финансирования МВФ (1988 год), пришедший на смену функционировавшему с 1963 года Фонду компенсационного финансирования; и б) различные схемы, созданные с участием ЕС и Группы африканских, карибских и тихоокеанских государств в рамках Ломейских конвенций и Соглашения, заключенного в Котону. Несмотря на обеспеченность ресурсами, ни концептуально, ни функционально эти механизмы не были безупречными. Речь идет о праве доступа к этим механизмам и числе стран, имевших возможность воспользоваться ими, доле компенсируемых экспортных поступлений и оперативности выплат. Все это ограничивало тот антициклический эффект, на который рассчитывали их участники.

С. Всемирная торговая организация и Дохинская программа работы

40. Сельское хозяйство является одной из пяти новых торговых областей, ставших предметом переговоров в ходе Уругвайского раунда (восьмой раунд торговых переговоров в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле). Хотя их итогом и стало подписание Соглашения по сельскому хозяйству под эгидой Всемирной торговой организации (ВТО), эта организация планирует продолжить переговоры по данной теме в рамках "встроенной" повестки дня с тем, чтобы в полном объеме распространить на сельское хозяйство многосторонние торговые нормы. Ожидается, что полная либерализация сельскохозяйственной торговли повысит отдачу от нее для производителей сырьевых товаров.

Дохинская программа работы

41. Долгосрочная цель Дохинской программы работы (ДПР) заключается в том, чтобы выстроить справедливую рыночную торговую систему, а также исправить уже существующие и предупредить новые ограничения и деформации на мировых сельскохозяйственных рынках. Предусмотренные в этой программе работы всеобъемлющие переговоры будут направлены, в частности, на "существенное улучшение доступа на рынки; сокращение в целях постепенной ликвидации всех форм экспортных субсидий; и существенное ограничение приводящих к возникновению торговых диспропорций форм внутренней поддержки". С принятием на проходившем в Гонконге

(Китай) в 2005 году Совещании ВТО на уровне министров трех конкретных решений по сельскохозяйственной тематике, безусловно, удалось добиться определенного прогресса. В то же время, по мнению некоторых специалистов, эти решения обеспечивают развивающимся странам минимальный выигрыш, особенно в связи с тем, что Декларация министров не призывает к прекращению практики внутреннего субсидирования в крупнейших развитых странах.

42. На переговорах, ведущихся со времени проведения совещания на уровне министров в 2005 году, судя по всему, удалось добиться некоторого прогресса в удовлетворении ряда требований зависящих от сырьевых товаров развивающихся стран, являющихся членами ВТО. В опубликованном недавно пересмотренном проекте условий⁴ предлагается целый ряд мер, направленных на а) упразднение тарифной эскалации (повышение тарифов на обработанную продукцию); б) запрет нетарифных мер, отражающихся на торговле сырьевыми товарами; и с) уточнение условий, при которых члены могут принимать совместные меры, в том числе в рамках межправительственных товарных соглашений. Конкретно эти положения отражены в пунктах 91, 93 и 95 пересмотренного проекта условий.

43. Этот пересмотренный проект предусматривает также а) оказание технической помощи, в частности, в целях улучшения работы мировых рынков сырья, а также заключения и реализации межправительственных товарных соглашений; и б) мониторинг потоков финансовых ресурсов, требующихся международным торговым и другим организациям для оказания технической помощи на основании соответствующих положений в рамках механизмов, созданных ВТО для осуществления инициативы по оказанию помощи в интересах торговли.

44. Вопросы для обсуждения:

а) Как можно эффективно бороться с проблемами, отрицательно влияющими на конкурентоспособность сельского хозяйства в развивающихся странах, такими как практика внутреннего и экспортного субсидирования в развитых странах, "недобросовестное" или непрозрачное использование стандартов (медико-санитарных стандартов, требований безопасности и технических нормативов), тарифов (в том числе пиковых тарифов и тарифной эскалации) и нетарифных мер?

⁴ WTO (2008). Revised draft modalities for agriculture, Committee on Agriculture. Special Session, 6 December. Geneva.

b) Существует ли потребность в регулировании конкуренции для стимулирования участия отечественных инвесторов в глобальной производственно-сбытовой кооперации, в том числе на ее более высоких этапах?

V. ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДАМИ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

A. Определение и контекст

45. Разработка природных ресурсов может стать источником крупных доходов, которые можно направить на стимулирование роста и борьбу с нищетой. В то же время, крупный размер поступлений правительств принимающих стран за непродолжительный период времени и их договорный характер порождают опасность коррупции и неэффективного использования. На этом фоне смысл недавних многочисленных инициатив по обеспечению прозрачности заключается в том, что знание гражданами того, какие доходы получают правительства от добывающих отраслей, заставит правительства отчитываться за то, как они используют эти доходы для стимулирования национального развития. Такое повышение роли граждан очень важно для контроля за использованием (невозобновляемых) ресурсов и влиянием этой деятельности на жизнь населения в местах их разработки. Повышение прозрачности помогает также правительствам вскрывать и исправлять нарушения в предназначенных им потоках корпоративных платежей и согласовывать более взаимоприемлемые, прозрачные и равноправные условия договоров на разработку природных ресурсов.

46. В бизнесе тема прозрачности встает в связи с передачей технологии, ограничительной деловой практикой и сделками между родственными компаниями (так называемое "трансфертное ценообразование"). Трансфертное ценообразование считается очень важной проблемой, поскольку такая практика может привести к недополучению налогов от корпораций. Особенно остро она стоит в развивающихся странах, зависящих от разработки полезных ископаемых, где господствующее положение занимают ТНК, а их местные партнеры могут не иметь достаточных возможностей или ресурсов для того, чтобы разобраться в последствиях манипулирования трансфертными ценами для распределения доходов. На мезоуровне проблемы прозрачности и подотчетности встают, в частности, в связи с асимметричностью потоков информации и непрозрачностью механизмов ценообразования, а также в связи с отсутствием прозрачности и подотчетности в процессах стандартизации. На самом общем уровне тема прозрачности является актуальной применительно к многосторонним торговым и финансовым системам.

47. Эти вопросы приобрели особую значимость в условиях начавшегося в 1980-х годах в рамках ПСП процесса дерегулирования горнодобывающего сектора. Цель проводимых реформ заключалась в коммерциализации и приватизации государственных горнодобывающих предприятий, укреплении потенциала, развитии частного сектора и привлечении ПИИ. Основная идея реформ сводилась к тому, чтобы перевести государственные интересы в добывающем секторе в налоговую плоскость. В числе главных задач фигурировали создание стабильной нормативно-правовой и налогово-бюджетной систем на основе кодекса горной добычи, стабильности контрактных отношений, гарантированного налогового режима, права на репатриацию прибыли и на доступ к иностранной валюте. В свою очередь правительства должны были получать "справедливую" долю возросших рентных доходов этого сектора. В то же время, эти реформы вызывали и определенные опасения, поскольку в отдельных случаях они вели к созданию экономических анклавов, слабо связанных с остальным хозяйством страны в плане передачи технологии и генерирования рабочих мест и другой отдачи, а также к заключению таких контрактов, по условиям которых ТНК получали чрезмерные рентные доходы от разработки полезных ископаемых в ущерб экономике принимающих стран. Подвергались они критике и в связи с недостаточным акцентом на создание добавленной стоимости и на охрану окружающей среды.

В. Успешный опыт и путь вперед

48. Ряд новых инициатив и стандартов прозрачности и подотчетности в сырьевом секторе помог улучшить управление доходами и ресурсами в развивающихся странах. Речь идет как о национальном, так и о региональном и международном уровнях, хотя в условиях, когда внутренние меры могут иметь экстерриториальный характер, по сути, оказывая глобальное влияние, провести различия между этими уровнями довольно сложно. Некоторые международные инициативы ориентированы на конкретные страны, предусматривая внедрение передовой практики на национальном уровне. Кроме того, в ряде важнейших международных инициатив, помимо государственных органов и организаций гражданского общества, непосредственное участие принимают корпорации, что позволяет выйти за традиционные международные (т.е. межгосударственные) рамки.

49. В связи с рассматриваемыми в настоящем разделе инициативами встает ряд серьезных вопросов. Во-первых, прозрачность, так же как и подотчетность перестали являться чисто местным феноменом, превратившись в международное понятие, требующее согласованных и последовательных усилий всех заинтересованных сторон на всех уровнях и в разных странах (как в принимающих странах, так и в странах базирования). В частности, в сфере регулирования бизнеса четко прослеживается несоответствие между территориальной юрисдикцией правительств принимающих стран

и транснациональным характером деятельности корпоративных конгломератов. Во-вторых, для того чтобы усилия, направленные на обеспечение прозрачности и подотчетности, принимали систематический характер, требуется реальное участие в них всех основных заинтересованных сторон. В-третьих, нельзя обойтись без участия представителей стран с формирующимися рынками, которые быстро превращаются в важных действующих лиц в мировом сырьевом секторе. Глобальные отраслевые ассоциации (такие, как Международный совет по горной промышленности и металлургии) могут играть важную роль, устанавливая единые правила игры и решая проблемы коллективных действий. Многосторонние обсуждения на государственном уровне остаются важнейшим инструментом выработки единых концептуальных и политических рамок для принятия практических мер.

С. Внутренние меры

1. Выбор принимающих стран: опора на внутривнутриполитические процессы или реализация международных инициатив на национальном уровне

50. Целый ряд стран (в том числе Ботсвана, Малайзия и Чили), в которых управление работой добывающего сектора находится на высоком уровне, довольно успешно управляют крупными, нестабильными и небесконечными потоками поступлений на основе внутривнутриполитических процессов. Например, в Ботсване, где на торговлю алмазами приходится примерно треть ВВП, три четверти экспорта и свыше половины бюджетных поступлений, налоговое законодательство является простым и прозрачным. Значительная часть доходов от горной добычи на протяжении многих лет уходила в накопления, что позволяло стерилизовать их влияние на денежное обращение. Стратегия управления доходами этой страны в большей степени нацелена не на обеспечение прозрачности как таковой, а на эффективное достижение среднесрочных и долгосрочных целей при эффективном функционировании институциональных механизмов.

51. Другие страны взяли на вооружение в целом единообразный подход к обеспечению прозрачности, хотя и с некоторыми заметными отличиями, отражающими национальные условия и специфику. Нигерия одна из первых присоединилась к Инициативе по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности (ИТДП)⁵ и первой законодательно обеспечила ее реализацию (с тем чтобы хотя бы частично оградить этот

⁵ ИТДП является инициативой, главную роль в осуществлении играют сами страны, несущие ответственность за ее реализацию. В то же время она осуществляется при международной поддержке со стороны правительств "восьмерки", МФУ, деловых кругов (добывающих компаний и институциональных инвесторов, имеющих отношение к этому сектору) и гражданского общества.

процесс от внутреннего политического давления). По итогам международного конкурса Нигерия заказала проведение внешнего, независимого аудита финансовых потоков между федерацией и нефтегазовыми компаниями за период 1999-2004 годов. Подробные результаты аудита были преданы широкой огласке на нигерийском сайте ИТДТ и позволили вскрыть ряд слабых мест в управлении нефтегазовой отраслью, для устранения которых был разработан специальный план действий.

52. В Азербайджане было официально введено требование к раскрытию доходов, а платежи компаний и поступления государства от добывающих предприятий подвергаются независимому аудиту, согласовываются и предаются широкой огласке в обобщенном виде. Правительства ряда стран идут по пути раскрытия соглашений в сфере горной добычи, а в случае добычи нефти и газа – и соглашений о совместной добыче. В Восточном Тиморе полученные предложения и присужденные контракты обнародуются на Интернет-сайте. Правительство разработало нормативно-правовую основу работы нефтяной промышленности, налогообложения и управления доходами, которую считают примером передовой международной практики. Эти три подхода к раскрытию информации (раскрытие дезагрегированной информации, раскрытие обобщенной информации и прозрачность контрактов) относятся к числу разнообразных инициатив, способствующих внедрению стандартов ИТДП на национальном уровне и повышению транспарентности в таком традиционно непрозрачном секторе (добывающей промышленности). К числу основных недостатков иногда относятся техническая сложность и высокая стоимость используемых процессов.

2. Меры стран базирования: учет транснационального характера требований прозрачности и подотчетности

53. В некоторых случаях у принимающих государств могут отсутствовать институциональные возможности для применения положений законодательных и подзаконных актов (в том числе положений, регулирующих раскрытие информации) в отношении ТНК, действующих на их территории, или их может удерживать от этого необходимость конкурирования на международном уровне за привлечение инвестиций. Одна из альтернатив заключается в том, чтобы страны базирования сами предъявляли более жесткие требования к домицилированным в этих странах международным компаниям. Кроме того, страны базирования (в данном случае страны, где компании мобилизуют капитал) стали проявлять особый интерес к требованиям, предъявляемым к желающим быть включенными в биржевые листинги компаниям, считая, что это поможет им превратить раскрытие информации о доходах в стандартную глобальную практику. Однако обязательства о раскрытии информации, закрепленные в законах, регулирующих

обращение ценных бумаг (которые в странах базирования имеют верховенство над требованиями конфиденциальности), представляют собой эффективный политический инструмент лишь в тех сырьевых секторах, в которых на биржах котируются акции многих крупнейших компаний (например, в нефтяном секторе)⁶. В этих секторах допускается распространять требования о раскрытии информации, в том числе о платежах правительствам иностранных государств, на эмитентов из стран, где подобные требования отсутствуют. Увязывание доступа к проектному финансированию с раскрытием информации о доходах от продажи ресурсов (требование к финансовым компаниям, страховщикам рисков и структурам экспортного гарантирования работать лишь с теми предприятиями, которые раскрывают информацию о платежах) может стать еще одним подходом к обеспечению прозрачности и подотчетности, который привлекает к себе определенный интерес. Эти односторонние шаги являются примерами передовой практики, поскольку в их основе лежат согласованные на многостороннем уровне общие концептуальные и политические принципы, учитывающие требования суверенитета, законодательства и договорной практики.

54. Борьба с коррупцией/отмыванием денег, возможно, является одной из тех областей, в которых потребность в согласованных действиях принимающих стран и стран базирования проявляется с особой остротой с учетом международной природы этого явления. Страны базирования принимают конкретные законодательные меры для борьбы с международной коррупцией на уровне "предложения". Например, согласно Закону Соединенных Штатов о борьбе с коррупционной практикой за рубежом, американские компании, совершающие коррупционные действия за рубежом, несут за это ответственность по закону Соединенных Штатов. Аналогичное законодательство действует и в странах ОЭСР, являющихся участницами Конвенции ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам. По общему мнению, эти антикоррупционные законы нуждаются в ужесточении с тем, чтобы охватить широкий спектр сложных коррупционных схем, встречающихся на практике (включая при определенных обстоятельствах коммерческие сделки между иностранными инвесторами и членами семей или деловыми партнерами представителей правящих элит). Другими практическими путями противодействия коррупции стали бы отказ в предоставлении в страны доступа (убежища) виновным в коррупции государственным чиновникам, выгодноприобретающим членам их семей и лицам, обвиняемым в подкупе чиновников, а также выявление, отслеживание, замораживание или арест с последующей конфискацией

⁶ Иначе обстоят дела в других добывающих отраслях или на сельскохозяйственных рынках массовых товаров, где многие крупнейшие предприятия (горнодобывающие компании и некоторые крупные мукомольные/торговые сельскохозяйственные предприятия) не котируются на бирже.

активов, полученных коррупционным путем. В то же время, следует принимать серьезные дополнительные меры для усиления надзора за оффшорными финансовыми центрами.

D. Региональные рамки: формирование приверженности обеспечению прозрачности в развивающихся регионах

55. Ряд региональных инициатив в развивающемся мире демонстрирует политическую приверженность усилиям по повышению прозрачности и эффективности управления. В Африке к числу важнейших инициатив в этой области относится Механизм взаимного контроля африканских стран (МВК), функционирующий в рамках программы Нового партнерства в целях развития в Африке (НЕПАД). МВК представляет собой многосторонний инструмент самоконтроля, к которому добровольно присоединились государства - члены Африканского союза. Он призван способствовать унификации принципов политического, экономического и корпоративного управления, кодексов и стандартов в различных африканских странах, а также целей социально-экономического развития в рамках НЕПАД. В Азиатско-Тихоокеанском регионе важные инициативы по обеспечению прозрачности и борьбе с коррупцией осуществляются под эгидой Азиатского банка развития (АБР) (например, антикоррупционная инициатива для Азиатско-Тихоокеанского региона АБР/ОЭСР) и Ассоциации азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АСТЭС) (группа экспертов по государственным закупкам и целевая группа по борьбе с коррупцией и обеспечению прозрачности). В Латинской Америке одним из самых наглядных примеров региональной деятельности в развивающемся мире может служить Межамериканская конвенция против коррупции, заключенная под эгидой Организации Американских государств (ОАГ). ОАГ и АСТЭС также выражают политическую решимость не предоставлять убежища коррумпированным чиновникам и тем, кто пытается их коррумпировать.

E. Международные инициативы: новая разновидность многосторонних добровольных механизмов регулирования

56. В настоящем разделе речь пойдет об отдельных примерах многосторонних добровольных механизмов регулирования, направленных на обеспечение прозрачности и подотчетности в сырьевом секторе, в которых принимают участие органы управления, деловые круги и организации гражданского общества. Самыми известными среди них являются Программа сертификации "Кимберлийского процесса" (ПСКП) и ИТДП. В основе некоторых из этих международных инициатив, не последнее место среди которых занимают инициативы в области корпоративной отчетности и борьбы с коррупцией, лежат отраслевые программы саморегулирования и традиционная деятельность международных организаций в области стандартизации.

57. ПСКП представляет собой глобальный механизм сертификации, функционирующий на основании положений внутреннего права, который позволяет подтвердить, что неотшлифованные алмазы происходят из "бесконфликтных" районов. Он включает в себя режим "круговой поруки" (участвующие в нем страны могут торговать неотшлифованными алмазами только с другими участниками ПСКП), подробные упаковочные протоколы, сертификаты, выдаваемые компетентными органами, и цепь гарантий, выдаваемых компаниями. Для того чтобы убедиться в том, что участники выполняют требования механизма, в рамках ПСКП проводится коллегиальная оценка положения в том или ином государстве-участнике. По общему мнению, ПСКП позволила сократить поставки алмазов из зон конфликта, что, возможно, делает целесообразным распространение аналогичных схем на другие сырьевые товары, являющиеся источниками конфликтов (например, на древесину и "колтан").

58. Осуществление ИТДП на уровне отдельных стран зависит от создания двухступенчатой системы отчетности о потоках средств, поступающих от добывающих компаний, которая обеспечивала бы раскрытие информации о всех существенных платежах добывающих компаний правительствам ("платежи") и всех существенных поступлениях правительств от добывающих компаний ("поступления"). Платежи компаний и поступления правительств должны проверяться в соответствии с международными стандартами аудита. Затем аудированные отчеты ИТДП могут придаваться широкой огласке. Несмотря на внешнюю направленность (с точки зрения использования международных стандартов), осуществление ИТДП происходит на местном уровне и допускает определенную гибкость. В частности, правительства присоединяются к ней на добровольной основе, и основные решения принимаются присоединившимися к инициативе странами. Отличительной особенностью ИТДП (также как и ПСКП) является ее гибридный характер в смысле того, что в ней несколько стираются различия между добровольным и принудительным началом. Так, хотя решение о присоединении к ИТДП принимается правительством добровольно, после того как страна становится участником инициативы, соответствующие процессы приобретают обязательную силу для всех действующих в стране добывающих компаний, в том числе для государственных предприятий. Кроме того, несмотря на отсутствие внешнего контрольного органа, в рамках ИТДП недавно была разработана процедура проверки, за применением которой следит Совет ИТДП и которая позволяет публично понизить статус членов, не выполняющих всех предусмотренных требований. Помимо ИТДП существует ряд других важных вспомогательных программ/инициатив, осуществляемых под руководством неправительственных организаций и МФУ, таких, как инициатива, требующая раскрытия всех произведенных платежей ("Publish What You Pay" – PWYP).

59. Главным достоинством многосторонних инициатив в конечном счете является надежность и эффективность предусмотренных в них процедур, опирающихся в свою очередь на жесткие стандарты отчетности и аудита и внешние механизмы контроля с четко описанными процедурами и временными рамками. Все это делает данные инициативы технически сложными и дорогостоящими и затрудняет участие в них стран с ограниченным потенциалом. Кроме того, многосторонние инициативы предусматривают сложные коллективные механизмы отчетности, которые, стимулируя коллегиальность, могут сдерживать стремление к укреплению отечественных (парламентских) институтов⁷. Главная задача заключается в том, чтобы запустить благотворный процесс, в рамках которого многосторонний диалог увязывался бы с внутренними политическими процессами и подкреплял их.

VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

60. Вопрос о том, чтобы платить производителям сырья в развивающихся странах "достойные цены", постоянно возникает в ходе политического диалога по сырьевой проблематике. Это связано с тем, что циклическое изменение цен на сырьевые товары не является симметричным, поскольку периоды их роста, как правило, короче периодов падения, а также с долгосрочной тенденцией снижения реальных цен на сырье до последнего ценового бума. Предпринимавшиеся в 1960-х и 1970-х годах попытки решить эту проблему благодаря включению экономических положений в МТС не принесли однозначных результатов. В контексте неолиберальных подходов к стимулированию развития поиск путей решения этой хронической проблемы в 1980-х годах имел крен в сторону рыночных механизмов. Однако недавний продовольственный кризис в эпоху потрясений на финансовых рынках, который впоследствии спровоцировал глубочайший глобальный экономический кризис, невиданный со времен Великой депрессии, изменил направленность споров о наилучших механизмах решения проблем, стоящих перед зависящими от сырьевых товаров бедными развивающимися странами. Реально ли вновь вернуться к первоначальной концепции МТС и найти более эффективные пути их реализации? Следует ли продолжать поиск долгосрочного решения проблем на базе рыночных механизмов, несмотря на недостатки в их функционировании, вскрывшиеся в период продолжающегося финансового и экономического кризиса? Следует ли активизировать совместные усилия для поиска решений, объединяющих в себе лучшие черты МТС и рыночных механизмов? Можно ли создать постоянно действующий механизм для преодоления долгосрочной тенденции снижения относительного уровня сырьевых цен? Если нет, как можно обеспечить устойчивое равновесие темпов роста предложения и спроса на рынках конкретных сырьевых товаров?

⁷ См. Jones S (2008). Sub-Saharan Africa and the "resource curse": limitations of the conventional wisdom. working paper No. 2008/14. DIIS. Copenhagen: 34.

61. Что касается такого смежного вопроса, как использование ренты от эксплуатации природных ресурсов, по общему мнению, необходима прозрачность и подотчетность на уровне как правительств принимающих стран, так и ТНК. Так, ряд развивающихся стран выступил с международными и многосторонними инициативами, с тем чтобы найти пути решения этой двудеиной задачи на национальном, региональном и международном уровнях. Тот факт, что некоторые региональные механизмы экономического сотрудничества, реагируя на эту проблему, выступили со своими собственными инициативами, дополняющими международные, свидетельствует о том, что, по их мнению, данная проблема крайне серьезна и требует незамедлительного решения. В то же время международный характер этих задач подчеркивает важность эффективного сотрудничества на всех уровнях и между всеми заинтересованными сторонами. Какую роль должны играть партнеры по процессу развития (или правительства стран базирования), организации гражданского общества и правительства принимающих стран в поиске эффективных путей решения этой проблемы?
