



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
8 August 2016
Russian
Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункт 17 (b) предварительной повестки дня*

Вопросы макроэкономической политики

Международная финансовая система и развитие

Доклад Генерального секретаря**

Резюме

Настоящий доклад, представленный в соответствии с резолюцией 70/188 Генеральной Ассамблеи, содержит краткую информацию о последних тенденциях притока международного официального и частного капитала в развивающиеся страны и принимаемых мерах по укреплению международной финансовой системы для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В нем также обращается особое внимание на ход осуществления договоренностей и обязательств, содержащихся в Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития в отношении финансовых учреждений по вопросам развития, финансового регулирования, международного сотрудничества в налоговых вопросах, глобальной системы финансовой защиты, воздействия финансирования развития на гендерные показатели, координации политики и реформы системы управления международных финансовых учреждений.

* A/71/150.

** Настоящий доклад был подготовлен на основе консультаций с сотрудниками основных заинтересованных учреждений, участвующих в процессе финансирования развития. Вместе с тем ответственность за его содержание несет исключительно Организация Объединенных Наций.



I. Введение

1. В своей резолюции 70/188 Генеральная Ассамблея признала необходимость продолжать усилия по повышению слаженности и согласованности функционирования международных валютно-финансовой и торговой систем. Она вновь заявила о важности обеспечения открытости, справедливости и всеохватного характера международной финансовой системы. Она вновь заявила также о необходимости мобилизации ресурсов из самых разных источников и эффективного использования финансовых средств для содействия обеспечению полной и производительной занятости и достойной работы для всех.

2. Для достижения целей в области устойчивого развития необходимо, чтобы потребности в государственном и частном финансировании согласовывались с задачами устойчивого развития. Тем не менее, как отмечалось в Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития, международная финансовая система до сих пор не в состоянии обеспечить надлежащее распределение ресурсов для удовлетворения долгосрочных потребностей в области устойчивого развития. Объем вложений в такие жизненно важные области, как инфраструктура, технологии, необходимые для решения проблемы изменения климата, услуги в области здравоохранения, образования и санитарии для малоимущего населения планеты, а также общедоступные финансовые услуги, не является достаточным. Социальные и экологические издержки компаний не учитываются в полной мере финансовой системой и ее рынками капитала.

3. Низкие темпы роста мировой экономики еще больше затрудняют осуществление новой программы действий. Департамент по экономическим и социальным вопросам прогнозирует, что темпы роста мирового валового продукта в 2016 году составят лишь 2,4 процента, что соответствует показателям 2015 года¹. На фоне слабого спроса, низкого уровня инвестиций, ограниченности государственных бюджетных средств, низких цен на сырьевые товары и волатильности на финансовых рынках риски снижения темпов роста мировой экономики остаются высокими.

4. В столь сложных глобальных условиях особенно важно, чтобы глобальная финансовая система эффективно и стабильно обеспечивала привлечение средств для кредитования на цели устойчивого развития. В конечном счете стабильность и устойчивость взаимно подкрепляют друг друга. Без стабильной финансовой системы существует опасность того, что будущие финансовые кризисы сведут на нет усилия по достижению целей в области устойчивого развития, а без устойчивых инвестиций существует опасность создания условий, благоприятствующих возникновению экологических катастроф и экономических кризисов в будущем.

¹ *World Economic Situation and Prospects 2016: Update as of Mid-2016* (издание Организации Объединенных Наций, готовится к публикации). Доступно по адресу http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2016wesp_update.pdf.

II. Международные финансовые потоки в развивающиеся страны

5. Объем международных финансовых потоков в развивающиеся страны сократился в 2015 году и, как ожидается, еще больше сократится в 2016 году как следствие повышения глобальных рисков и меньшей готовности инвесторов идти на риск. Увеличение разрыва в уровне процентных ставок в мире и введение отрицательных процентных ставок рядом стран с развитой экономикой может усугубить проблему нестабильности потоков капитала и усилить давление на курсы валют развивающихся стран. Результаты проведенного в середине 2016 года в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии референдума по вопросу о членстве в Европейском союзе создали дополнительную неопределенность и подтолкнули лиц, занимающихся управлением финансовыми средствами, во всем мире к поиску островков финансовой стабильности². Существует риск того, что начало ужесточения денежно-кредитной политики приведет к дальнейшей дестабилизации рынков. Более тесная координация денежно-кредитными органами своей международной политики может помочь смягчить некоторые негативные побочные последствия и снизить волатильность на финансовых рынках, в то время как управление счетом движения капитала может помочь странам взять под контроль нестабильные трансграничные потоки капитала.

A. Международные государственные финансы

6. Как признается в Аддис-Абебской программе действий, достижение целей в области устойчивого развития будет предъявлять серьезные требования к государственным бюджетам и возможностям, что будет создавать необходимость в расширенной и более эффективной международной поддержке, включая финансирование как на льготных, так и на коммерческих условиях.

Официальная помощь в целях развития³

7. По предварительным данным, объем официальной помощи в целях развития (ОПР) в 2015 году увеличился до 131,6 млрд. долл. США, что в реальном выражении на 6,9 процента больше, чем в 2014 году. Показатель ОПР в виде доли от валового национального дохода составил, как и в 2014 году, в среднем 0,30 процента, что значительно ниже установленного Организацией Объединенных Наций целевого показателя в 0,7 процента. Расходы доноров на оказание помощи беженцам выросли с 4,8 процента от общего объема ОПР в 2014 году до 9,1 процента в 2015 году, что связано с большим числом беженцев, прибывающих в страны, которые входят в состав Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

² International Monetary Fund (IMF) “World economic outlook update”, July 2016.

³ Более подробная информация содержится в документе A/71/311.

Если не принимать во внимание средства на оказание помощи беженцам, то объем помощи увеличился на 1,7 процента в реальном выражении⁴.

8. На ОПР приходится более двух третей внешнего финансирования, выделяемого наименее развитым странам. В Программе действий доноры согласились остановить недавно наметившуюся тенденцию сокращения объемов ОПР, выделяемой для этих стран. По предварительным данным, в 2015 году объем ОПР для беднейших стран впервые за несколько лет увеличился. Объем двусторонней помощи, выделяемой для наименее развитых стран, в реальном выражении увеличился в 2015 году на 4 процента, составив 25 млрд. долл. США⁵.

Прочие международные государственные финансы

9. В Программе действий правительства выразили свою решимость активизировать все формы международного государственного финансирования и признали возросшее значение сотрудничества Юг-Юг. По оценкам Департамента по экономическим и социальным вопросам, объем помощи, выделенной в 2013 году на льготных условиях в рамках сотрудничества Юг-Юг, превысил 20 млрд. долл. США, и, судя по неполным данным, объем такой помощи, возможно, еще больше увеличился в 2014 году (см. E/2016/65)⁶. ОЭСР, которая оценивает также потоки помощи, выделяемой на льготных условиях на цели финансирования развития (т.е. потоки помощи, подобной ОПР) странами, не являющимися членами Комитета содействия развитию, получила сопоставимый результат — 23,5 млрд. долл. США в 2013 году⁷.

10. Объем зарезервированных средств Всемирного банка увеличился в 2014 и 2015 финансовых годах⁸. Объем помощи по линии Международной ассоциации развития (МАР), которая является подразделением Всемирного банка по вопросам льготного кредитования и которая использует взносы доноров для предоставления на весьма льготных условиях кредитов и субсидий беднейшим странам мира, в течение последнего десятилетия неуклонно увеличивался в номинальном выражении, однако объем средств, согласованный в 2013 году в рамках последнего пополнения ресурсов МАР, практически не изменился в ре-

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), “Development aid rises again in 2015, spending on refugees doubles” (13 April 2016), доступно по адресу www.oecd.org/newsroom/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm.

⁵ См. OECD, “Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees”, доступно по адресу www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf.

⁶ Оценочные данные включают льготные займы и субсидии, а также облегчение бремени задолженности и техническое сотрудничество, предоставленные на уровне стран Юга на цели развития.

⁷ Оценочные данные о валовых потоках, в том числе по странам, отчитывающимся перед Комитетом содействия развитию ОЭСР (такие, как некоторые арабские страны и страны Центральной и Восточной Европы), и оценочные данные из опубликованных национальных источников по странам, которые не представляют такой отчетности (таким, как Бразилия, Китай и Индия); см. “Providers of development co-operation beyond the DAC: trends and profiles” in OECD, *Development Cooperation Report 2015, Making Partnerships Effective Coalitions for Action* (Paris, 2015).

⁸ Всемирный банк, годовой отчет за 2015 год (г. Вашингтон, округ Колумбия, 2015 год).

альном выражении⁹. Объем льготного кредитования региональных банков развития оставался относительно стабильным в номинальном выражении¹⁰.

11. Объем ежегодных обязательств семи многосторонних банков развития по предоставлению субсидированного недотационного финансирования в 2014–2015 годах достиг 71,1 млрд. долл. США, при этом было выделено 53 млрд. долл. США, а общая сумма обязательств составила 358,5 млрд. долл. США¹¹. Национальные и субрегиональные банки развития также продемонстрировали увеличение объема обязательств и выделенных средств. Новый банк развития и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций начали процесс предоставления первых займов и провели свои первые ежегодные совещания в 2016 году. В первой половине 2016 года Новый банк развития утвердил инвестиции на сумму свыше 800 млн. долл. США, в то время как Азиатский банк инфраструктурных инвестиций утвердил выделение более 500 млн. долл. США на осуществление четырех проектов.

В. Потоки частного капитала в развивающиеся страны

12. В 2015 году чистый отток капитала из развивающихся стран достиг 530 млрд. долл. США, что превысило показатели оттока капитала во время финансового кризиса. Несмотря на то, что в первые месяцы 2016 года ситуация несколько улучшилась, ожидается, что в 2016 году отток капитала достигнет 606 млрд. долл. США¹². В частности, в 2015 году чистый отток капитала из Китая составил 485 млрд. долл. США, а в первом квартале 2016 года — 123 млрд. долл. США¹³, что отчасти объясняется усилиями компаний по сокращению объема их задолженности, деноминированной в долларах США.

13. Прямые иностранные инвестиции по-прежнему остаются наиболее стабильной формой движения капитала и, как отмечается в Программе действий, могут вносить важный вклад в устойчивое развитие, особенно когда проекты согласуются с национальными и региональными стратегиями устойчивого развития. По оценкам, в 2015 году объем прямых иностранных инвестиций в мире увеличился на 36 процентов, составив 1,76 трлн. долл. США, что является самым высоким показателем с момента глобального экономического и финансового кризиса 2008–2009 годов. Основным фактором глобального оживления стало значительное увеличение притока прямых иностранных инвестиций в страны с развитой экономикой, включая резкое увеличение трансграничных сделок по слиянию и поглощению, объем которых составил 721 млрд. долл. США; при этом объем прямых иностранных инвестиций в развивающиеся

⁹ См. ida.worldbank.org/financing/replenishments/ida17-replenishment.

¹⁰ Rebecca M. Nelson, “Multilateral development banks: overview and issues for Congress” (Congressional Research Service, December 2015).

¹¹ United Nations, *World Economic Situation and Prospects 2016* (New York, 2016).

¹² См. МВФ, база данных “World Economic Outlook”, апрель 2016 года.

¹³ Данные за первый квартал 2016 года из национальных источников, доступно по адресу www.safe.gov.cn/wps/wcm/connect/6d920c804c296c90a415af4393d9cc2e/The_time-series_data_of_Balance_of_Payments_of_China.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=6d920c804c296c90a415af4393d9cc2e.

страны также увеличился — на 5 процентов — и достиг нового рекордного показателя в 741 млрд. долл. США¹⁴.

14. Увеличение объема прямых иностранных инвестиций в развивающиеся страны было обусловлено главным образом увеличением притока капитала в развивающиеся страны Азии (в 2015 году приток прямых иностранных инвестиций в Индию почти удвоился). Объем прямых иностранных инвестиций в наименее развитые страны вырос на 33 процента, достигнув 35 млрд. долл. США, хотя данный рост был обусловлен главным образом увеличением объема инвестиций в Анголу, из которых более трех четвертей составили займы, предоставленные иностранными материнскими компаниями их дочерним предприятиям в Анголе¹⁵. В целом приток прямых иностранных инвестиций в Африку сократился на 31 процент до 38 млрд. долл. США, причем наибольший спад пришелся на страны Африки к югу от Сахары. В целом уменьшился объем прямых иностранных инвестиций в страны, обладающие большими запасами природных ресурсов, включая Мозамбик, Нигерию и Южную Африку. Тем не менее прямые иностранные инвестиции в развивающиеся страны по-прежнему сосредоточены на странах, обладающих природными ресурсами, соответствующие показатели по которым превышают показатели по некоторым наиболее нуждающимся странам. Объем прямых иностранных инвестиций в страны Латинской Америки и Карибского бассейна также сократился; приток инвестиций в Бразилию, главного получателя региона, снизился на 23 процента до 56 млрд. долл. США.

15. На объеме внешних инвестиций многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой сказалось также ослабление совокупного спроса и падение цен на сырьевые товары, сопровождающееся снижением курса национальных валют. По показателям накопленных прямых иностранных инвестиций Китай стал крупнейшим внешним инвестором в наименее развитые страны¹⁶. В целом крупнейшим в мире регионом-инвестором стала Европа.

16. Что касается портфельных инвестиций в развивающиеся страны, которые обычно характеризуются большей волатильностью, чем прямые иностранные инвестиции, то в 2014 году объем таких инвестиций в развивающиеся страны составил 26 млрд. долл. США, но уже в 2015 году наблюдался отток таких инвестиций в размере 363 млрд. долл. США, и ожидается, что в 2016 году отток составит около 255 млрд. долл. США. Наибольший отток капитала из развивающихся стран наблюдался по категории «Прочие инвестиции», которая включает валюту и депозиты, займы, торговые кредиты и другие инструменты финансового сектора, и в 2016 году ожидается дальнейшее снижение соответствующего показателя на 675 млрд. долл. США. В 2015 году объем трансграничных банковских кредитов развивающимся странам, обычно являющихся крупнейшим компонентом категории «Прочие инвестиции», сократился на

¹⁴ Данные о прямых иностранных инвестициях взяты из публикации Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию “Global Investment Trends Monitor, No. 22, 20 January 2016”, доступно по адресу unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2016d1_en.pdf.

¹⁵ *World Investment Report 2016: Investor Nationality—Policy Challenges* (United Nations publication, Sales No. E.16.II.D.4).

¹⁶ Там же.

8 процентов¹⁷. Наибольшее снижение данного показателя наблюдалось в Китае, где объем трансграничных операций по кредитованию резидентов материковой части Китая сократился на 305 млрд. долл. США по сравнению с максимальным объемом, который пришелся на середину 2014 года, в том числе сократился на 25 процентов в 2015 году¹⁸.

17. Дополнительная обеспокоенность по поводу финансовой стабильности в последние годы была связана с увеличением объема внешней задолженности частного сектора в развивающихся странах и странах с формирующейся рыночной экономикой¹⁹. Несмотря на отсутствие регулярной отчетности о совокупных показателях такой задолженности, по данным проведенного Международным валютным фондом (МВФ) в 2015 году исследования объемы задолженности нефинансовых корпораций в странах с формирующейся рыночной экономикой возросли, по оценкам, с 4 трлн. долл. США в 2004 году до более чем 18 трлн. долл. США в 2014 году²⁰. Более новые данные по 20 крупным странам с формирующейся рыночной экономикой свидетельствуют о том, что на конец 2015 года общая сумма займов, предоставленных нефинансовыми корпорациями, достигла 25 трлн. долл. США, что составляет более 103 процентов от размера ВВП соответствующих стран²¹.

18. Для смягчения последствий значительного оттока капитала на обменные курсы и другие экономические параметры многие развивающиеся страны использовали свои международные резервы. В 2014 году объем резервов развивающихся стран и стран с переходной экономикой увеличился лишь на 172 млрд. долл. США, а затем в 2015 году снизился более чем на 511 млрд. долл. США. В абсолютном выражении значительная часть этого сокращения пришлась на Китай, резервы которого уменьшились на 343 млрд. долл. США (что связано с усилиями по стабилизации курса юаня), а также на страны Западной Азии, сокращение резервов которых было обусловлено снижением цен на нефть²².

19. Страны обычно вкладывают средства в безопасные ликвидные активы, и по состоянию на первый квартал 2016 года 64 процента объема официальных резервов, о которых была представлена информация, хранилось в долларах Соединенных Штатов (в 2014 году — 61 процент)²³. Однако наращивание безопасных низкодоходных активов сопряжено с вмененными издержками, по-

¹⁷ На основе данных Банка международных расчетов и принятой Банком классификации стран, доступно по адресу www.bis.org/statistics/bankstats.htm.

¹⁸ Bank for International Settlements “BIS international banking statistics at end-December 2015”, April 2016, available from www.bis.org/statistics/rppb1604.pdf.

¹⁹ См. доклады Генерального секретаря о суверенной внешней задолженности (A/71/276 и A/71/311).

²⁰ “Corporate leverage in emerging markets: a concern?” in IMF, *Global Financial Stability Report — Vulnerabilities, Legacies and Policy Challenges: Risks Rotating to Emerging Markets* (Washington, D.C., October 2015).

²¹ Статистические данные Банка международных расчетов о кредитовании нефинансового сектора, полученные 21 июля 2016 года, доступно по адресу stats.bis.org/statx/toc/CRE.html.

²² IMF, *World Economic Outlook: Too Slow for Too Long* (Washington, D.C., April 2016).

²³ МВФ, база данных о структуре официальных валютных резервов в разбивке по валютам, доступно по адресу data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4.

скольку резервы можно было бы со значительно более высокой отдачей вкладывать в развитие производственного потенциала и инфраструктуры внутри страны, что оказало бы более существенное воздействие на процесс развития.

С. Долгосрочные инвестиции для целей устойчивого развития

20. В Программе действий подчеркивается, что в рамках финансовой системы следует разработать механизмы для удовлетворения долгосрочных потребностей в финансировании. Международным сообществом поднимается вопрос о роли инвесторов, финансовые обязательства которых носят долгосрочный характер, таких как пенсионные фонды, компании по страхованию жизни и суверенные фонды, совокупные активы которых оцениваются в сумму более 60 трлн. долл. США. Тем не менее в настоящее время на этих инвесторов приходится основная часть краткосрочных портфельных инвестиций, способствующих повышению волатильности потоков капитала, о которой говорилось выше. На повестке дня по-прежнему стоит сложная задача перераспределения этого большого объема ресурсов. Многие из таких инвесторов продолжают вкладывать средства преимущественно в ликвидные активы; ликвидные активы составляют 76 процентов портфелей инвестиций пенсионных фондов, действующих на крупнейших пенсионных рынках²⁴. Тем не менее отмечается сдвиг в сторону вложений в более неликвидные активы, включая недвижимость, инвестиции в частный капитал и инфраструктуру. Это частично связано с низким уровнем процентных ставок, но может также означать и структурные сдвиги (см. A/71/311).

21. В Программе действий подчеркивается также важность дальнейших усилий по обеспечению большей согласованности между горизонтом планирования инвесторов и задачами достижения целей в области устойчивого развития посредством различных рекомендаций, инструментов, реформ и других мер в сфере политики, включая меры по укреплению международной финансовой архитектуры.

III. Укрепление международной финансовой архитектуры в поддержку осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

22. В Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития делается упор на важности наличия стабильной международной финансовой архитектуры. В Аддис-Абебской программе действий подтверждается данный тезис, а также подчеркивается роль финансовой системы в привлечении заемных средств и инвестиций, в частности долгосрочных инвестиций, и уделяется повышенное внимание роли банков развития. В ней подчеркивается также, что для достижения целей в области устойчивого развития важно обеспечить, чтобы в нормах, регулирующих деятельность финансовой системы, учитывались факторы обеспечения устойчивого развития.

²⁴ Willis Towers Watson, "Global pension assets study, 2016" (February 2016).

А. Межгосударственные финансовые учреждения

23. В Программе действий подчеркивается, что многосторонним банкам развития следует оптимальным образом использовать свои ресурсы и средства на балансе, а также обновить и разрабатывать свои стратегии в поддержку осуществления Повестки дня на период до 2030 года. В ней содержится также обращение к многосторонним учреждениям, занимающимся финансированием развития, призыв учредить процесс для обсуждения своей роли, масштаба деятельности и механизмов функционирования, с тем чтобы они могли адаптироваться к повестке дня в области устойчивого развития и в полной мере учитывать ее в своей работе.

24. В своем совместном заявлении многосторонние финансовые учреждения приветствовали принятие Повестки дня на период до 2030 года. На своих ежегодных совещаниях в 2015 году Всемирный банк и МВФ объявили о своих планах внесения изменений в деятельность в связи с принятием Повестки дня на период до 2030 года, которые были с удовлетворением отмечены в коммюнике министров²⁵. Что касается Азии, то Азиатский банк развития (АзБР) будет и впредь руководствоваться его стратегией на период до 2020 года, которая была принята в 2008 году, в то время как осуществлению Повестки дня на период до 2030 года будет способствовать активизация партнерских связей между Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), АзБР и Программой развития Организации Объединенных Наций. Другие банки развития сообщили, что их приоритетные задачи согласуются с Повесткой дня на период до 2030 года, однако они еще не разработали конкретные планы для пересмотра их роли или функционирования с учетом данной повестки дня.

25. Последний раз увеличение капитала Группы Всемирного банка было согласовано одновременно с реформой системы распределения голосов в 2010 году. В октябре 2015 года Управляющие постановили рассмотреть вопрос об общем увеличении размера капитала, с тем чтобы к моменту проведения ежегодных совещаний в 2017 году принять соответствующее решение. Это совпадает со сроками проведения дальнейших реформ системы управления Банком (см. ниже). Доноры рассматривают также вопрос о внесении изменений в порядок формирования капитала МАР. На совещаниях по вопросам пополнения ресурсов МАР в первой половине 2016 года изучалась возможность использования собственных средств МАР и более широкого использования субсидий и льготных займов доноров МАР с целью позволить ей увеличить объем принимаемых обязательств.

26. АзБР работает над дальнейшей оптимизацией своего баланса. В 2017 году вступит в силу соглашение об объединении средств, предоставляемых в рамках кредитных операций Азиатского фонда развития, и обычного капитала АзБР. Это позволит Банку увеличить объем ежегодно утверждаемых займов и субсидий с 13 млрд. долл. США в 2014 году до более 20 млрд. долл. США к 2020 году. В то же время ряд управляющих АзБР высказались за дальнейшее увеличение размера капитала в среднесрочной перспективе. Утвержденное в 2012 году

²⁵ Доступно по адресу www.imf.org/external/np/cm/2015/101015.htm.

увеличение капитала Межамериканского банка развития должно быть завершено в 2016 году, что приведет к увеличению суммы обычного капитала на 70 млрд. долл. США.

27. На саммите «Группы двадцати», состоявшемся в ноябре 2015 года в Анталье (Турция), лидеры «Группы двадцати» согласовали план действий из пяти пунктов по оптимизации балансов многосторонних банков развития для предоставления дополнительных займов за счет существующих капитальных ресурсов²⁶. В связи с этим банки предприняли ряд действий, включая создание платформы для обмена займами в целях дальнейшей диверсификации их портфелей, и подготовили совместный ответ «Группе двадцати», который был положительно воспринят на состоявшемся в июле 2016 года совещании министров финансов стран «Группы двадцати»²⁷.

28. В Программе действий подчеркивается также, что банкам развития следует создавать или поддерживать системы социальных и экологических гарантий, касающихся прав человека, гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, которые были бы прозрачными, эффективными, действенными и актуальными. В 2012 году Всемирный банк приступил к обзору своих гарантий. В июле 2015 года его Совет директоров обсудил второй проект новой стратегии в отношении гарантий и достиг консенсуса по общей структуре и некоторым из предлагаемых положений. В августе 2015 года Совет приступил к третьему раунду консультаций по проекту, в ходе которого основное внимание было уделено возможности применения в значительной степени согласованной системы в странах-заемщиках, а также другим неурегулированным вопросам, требующим дополнительной проработки. Консультации завершились в марте 2016 года.

29. В сентябре 2015 года Азиатский банк инфраструктурных инвестиций опубликовал проект стратегии в отношении гарантий. После непродолжительного периода консультаций и пересмотра в феврале 2016 года был согласован окончательный вариант стратегии, в том числе заявления в отношении прав человека и гендерного равенства²⁸. Согласно этой стратегии, соблюдение гарантий будет обеспечиваться как через механизмы рассмотрения жалоб на уровне проектов, так и через механизм надзора, разработка которого пока еще не была завершена. Новый банк развития пока еще не опубликовал стратегию в отношении гарантий, однако ведет набор персонала, который будет заниматься экологическими и социальными гарантиями.

30. Государства-члены неоднократно подчеркивали важность обеспечения прав женщин и гендерного равенства, в том числе в итоговых документах о финансировании развития, и призывали многосторонние банки развития учитывать проблему гендерного равенства при принятии инвестиционных решений. В декабре 2015 года Группа Всемирного банка приняла новую стратегию в отношении гендерного равенства, которая рассчитана на период 2016–2023 годов и основана на концептуальных рамочных положениях, изложенных

²⁶ См. g20.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Multilateral-Development-Banks-Action-Plan-to-Optimize-Balance-Sheets.pdf.

²⁷ См. www.g20.org/English/Documents/Current/201607/t20160728_3091.html.

²⁸ Asian Infrastructure Investment Bank, “Environmental and social framework” (February 2016).

в докладе 2012 года о мировом развитии, который был посвящен вопросам гендерного равенства²⁹. Она базируется на страновом подходе, цель которого заключается в том, чтобы максимально повысить отдачу от усилий по устранению гендерных пробелов в ключевых показателях развития путем осуществления деятельности и ее мониторинга на основании поддающихся количественной оценке и значимых результатов. Банк отслеживает гендерные аспекты своей деятельности по предоставлению заемных средств через механизм общеорганизационной отчетности. В соответствии с представленной в октябре 2015 года оценочной таблицей в 64 процентах проектов гендерная проблематика была затронута в трех аспектах: анализ, меры и мониторинг; информация о гендерных результатах представлялась на этапе осуществления проектов в 70 процентах случаев; а гендерные вопросы учитывались в контексте всех страновых стратегий. Международная финансовая корпорация (МФК) с 2009 года осуществляет сбор дезагрегированных по признаку пола показателей в рамках своей системы отслеживания результатов деятельности в целях развития. В соответствии с новой гендерной стратегией Группы Всемирного банка МФК разработает пересмотренную систему оценки результатов в целях обеспечения более точного учета результатов ее деятельности в плане обеспечения гендерного равенства. Она будет предполагать взаимодействие с клиентами в целях расширения сбора и использования ими данных, дезагрегированных по признаку пола. Группа Африканского банка развития в рамках своей системы оценки результатов деятельности стала больше внимания уделять гендерным аспектам и в настоящее время стремится получать, где это возможно, данные о бенефициарах своих операций с разбивкой по полу. В 2014 году 89 процентов новых проектов Группы были разработаны с учетом гендерных аспектов, а в 78 процентах случаев были достигнуты удовлетворительные результаты в области обеспечения гендерного равенства³⁰.

В. Международная система финансового регулирования

31. После начала финансового кризиса международное сообщество работало над повышением устойчивости финансового сектора посредством реформирования системы регулирования в первую очередь в целях обеспечения безопасности и надежности финансовой системы. Основные усилия были сосредоточены на реформировании банковского и страхового секторов, а также рынков производных инструментов и теневой банковской системы.

32. Главная функция финансовой системы заключается в том, чтобы содействовать движению средств от держателей накоплений к заемщикам и обеспечивать эффективное распределение средств в масштабах экономики. Для поддержки кредитования и инвестиций решающее значение имеют безопасность и надежность как отдельных учреждений, так и системы в целом. Вместе с тем,

²⁹ World Bank Group gender strategy 2016-2023, “Gender equality, poverty reduction, and inclusive growth” (2015), доступно по адресу documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25691813/world-bank-group-gender-strategy-fy16-23-gender-equality-poverty-reduction-inclusive-growth.

³⁰ African Development Bank Group, “Annual development effectiveness review 2015: driving development through innovation” (2015).

чтобы реально содействовать устойчивому развитию, финансовая система должна обеспечивать доступ к кредиту. Уменьшение рисков, особенно системных рисков, при одновременном содействии предоставлению доступа к кредиту и финансовым услугам для всех ставит перед лицами, отвечающими за выработку политики, непростую задачу, поскольку ее решение может предполагать необходимость компромиссов. Таким образом, нормативно-правовая база и стратегические рамки должны обеспечивать надлежащую сбалансированность³¹.

33. В то же время в Программе действий отмечается, что регулирование финансовых потоков должно осуществляться с учетом задач устойчивого развития. Это может быть сделано посредством сочетания различных мер в области политики, в том числе путем обеспечения учета внешних факторов ценообразования; применения схем смешанного финансирования и гарантий; и привлечения частных инвестиций через государственных посредников, таких как банки развития. Такие меры могут быть также реализованы в рамках системы финансового управления. Например, в контексте проведенного Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде обследования в отношении структуры устойчивой финансовой системы приводится ряд примеров, в частности пример Центрального банка Бразилии, который в рамках своих основных функций как пруденциального регулятора банковского сектора уделяет пристальное внимание вопросам управления социально-экологическими рисками; оказание Банком Бангладеш поддержки сельским предприятиям и содействия в финансировании экологически чистых проектов, что, как утверждает Банк, способствует повышению валютно-финансовой стабильности; и проведение Банком Англии пруденциального обзора потенциальных последствий изменения климата для страхового сектора Соединенного Королевства в рамках осуществления Банком своих основных функций в области пруденциального регулирования и выполнения требований Закона Соединенного Королевства об изменении климата.

Регулирование банковской деятельности

34. Международные стандарты в области регулирования банковской деятельности устанавливаются Базельским комитетом банковского надзора под методическим руководством Совета по финансовой стабильности, а затем инкорпорируются в национальную нормативно-правовую систему. В рамках Базельского соглашения III в отношении банковского регулирования были введены более жесткие требования к нормативам достаточности капитала банков; иными словами, регулируемым учреждениям предписывается увеличить долю базового капитала в активах. На конец октября 2015 года нормативы достаточности капитала с учетом рисков были внедрены всеми 24 странами, входящими в состав Совета. Шестью странами Европейского союза были приняты изъятия, предусматривающие применение более низкого коэффициента риска в отношении суверенного долга и займов для малых и средних предприятий в целях обеспечения достаточного доступа этих секторов к заемным средствам, не-

³¹ См. Ratna Sahay and others, "Financial inclusion: can it meet multiple macroeconomic goals?" IMF staff discussion note, (September 2015), доступно по адресу www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1517.pdf.

смотря на то, что это привело к тому, что по результатам взаимных оценок было признано, что данные страны по существу не соблюдают режим Базеля III³². Внедрение коэффициента краткосрочной ликвидности было завершено всеми странами, а семью из них были подготовлены проекты требований в отношении раскрытия информации о коэффициентах краткосрочной ликвидности³³.

35. В 2015 году Комитет завершил разработку и издал для проведения консультаций ряд глобальных стандартов для банков, в том числе требования в отношении гарантийного обеспечения внебиржевых сделок с производными финансовыми инструментами; требования в отношении риска изменения процентных ставок для банковского портфеля; стандарты раскрытия информации о чистых коэффициентах стабильного финансирования; обзор рамок корректировки стоимости кредитного портфеля с учетом рисков; критерии определения простых, транспарентных и сопоставимых сделок секьюритизации; нормативы минимальной удельной стоимости залогового обеспечения для внебиржевых сделок по финансированию под залог ценных бумаг; изменения в стандартизированном подходе к кредитному риску; минимальные требования к размеру капитала с учетом рисков изменения рыночной конъюнктуры³⁴. Комитет приступил также к работе по пересмотру нормативных требований в отношении суверенного риска, что может повлиять на стоимость заемных средств для стран, относимых к категории высокого риска.

36. Внутренние модели рисков подвергались критике с момента принятия Базельского соглашения II в связи с тем, что данные модели являются весьма сложными, допускают регулярный арбитраж и могут обеспечивать должный учет рисков экстремальных изменений. Некоторые утверждают, что такие модели дают преимущество более крупным и комплексным финансовым учреждениям, у которых имеются возможности для их использования. Кроме того, была высказана обеспокоенность, что применение передовых подходов, предусмотренных в Базельском соглашении II и разрешающих банкам использовать внутренние модели рисков, не является последовательным и что допускает значительные расхождения в весовых показателях риска между учреждениями и странами. В программе работы Комитета банковского надзора на 2016 год значится рассмотрение вопроса об излишнем разбросе взвешенных значений уровня риска активов. Комитет планирует провести обзор правил применения и непосредственного применения банками внутренних моделей рисков и может ввести требования к минимальному размеру капитала на основе стандартизированных методов. Комитет планирует завершить данный обзор к концу 2016 года.

³² Financial Stability Board, "Implementation and effects of the G20 financial regulatory reforms: report of the Financial Stability Board to G20 Leaders" (9 November 2015).

³³ Базельским соглашением III вводятся требования в отношении двух показателей ликвидности. Коэффициент краткосрочной ликвидности указывает на объем высококачественных ликвидных активов, который должен иметь банк для покрытия общего чистого оттока денежных средств в течение 30 дней; коэффициент чистого стабильного финансирования указывает на наличие у банка суммы средств для стабильного финансирования в объеме, превышающем необходимый объем стабильного финансирования в течение года в ситуации продолжительного стресса; см., например, <http://www.bis.org/bcbs/publ/d366.htm>.

³⁴ См. Bank for International Settlements, *86th Annual Report* (Basel, Switzerland, June 2016).

37. Правительства приняли на себя также обязательства по устранению рисков, создаваемых финансовыми учреждениями, которые являются «слишком большими для того, чтобы объявить их банкротами», и уделять внимание трансграничным элементам в деле эффективного урегулирования проблем неблагополучных финансовых учреждений, имеющих важное значение для всей системы. Для решения проблемы финансовых учреждений, которые являются «слишком большими для того, чтобы объявить их банкротами», Совет по финансовой стабильности предложил ввести для определенных международных финансовых учреждений, представляющих важность для всей системы, требование по дополнительному (сверх общих стандартов Базеля III) покрытию убытков за счет собственных средств и долгосрочных долговых средств учреждения. В ноябре 2015 года Совет опубликовал бюллетень с количественными параметрами в отношении общих возможностей по покрытию убытков. Процесс внедрения новых правил для внутренних системообразующих банков в целях расширения их возможностей в плане покрытия убытков, которые были утверждены Комитетом банковского надзора в 2012 году и должны были быть поэтапно введены в действие с января 2016 года, был практически завершен, однако в четырех странах еще не завершен процесс окончательного утверждения³⁵. Структурные реформы системообразующих международных финансовых учреждений, направленные на отделение основной банковской деятельности от рыночных операций, еще не приняты многими странами, и в настоящее время продолжается их обсуждение.

38. В Программе действий признается, что национальные стратегические решения могут иметь системные и далеко идущие последствия, выходящие далеко за рамки национальных границ, в том числе для развивающихся стран. Изданный в ноябре 2015 года доклад Совета по финансовой стабильности о ходе осуществления стал первым годовым докладом, в котором предпринимается попытка оценить результаты осуществления новых реформ в сфере финансового регулирования. В докладе сделан вывод о том, что пока не было выявлено каких-либо существенных «непреднамеренных последствий» в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах, но при этом признается, что имеющиеся данные носят в основном качественный характер. В нем отмечается, что некоторые страны почувствовали на себе побочные эффекты от осуществления реформ в национальных юрисдикциях глобальных финансовых учреждений. В нем отмечается также, что сложно выделить позитивные или негативные последствия реформ эмпирическим путем, что особенно справедливо в отношении долгосрочных реформ, которые все еще находятся в стадии осуществления.

39. В апреле 2015 года «Группа двадцати» просила Совет изучить риски, связанные с изменением климата. В ноябре Совет предложил создать отраслевую целевую группу для разработки рекомендаций в отношении раскрытия финансовой информации, связанной с изменением климата. Раскрытие соответствующей информации не только является необходимым условием, для того чтобы финансовые фирмы могли должным образом регулировать и оценивать клима-

³⁵ Basel Committee on Banking Supervision, “Tenth progress report on adoption of the Basel regulatory framework” (April 2016). Соответствующая норма также была признана неприменимой к Соединенным Штатам.

тические риски, но и позволяет им принимать решения, связанные с кредитованием, инвестированием, страхованием, на основе их мнения относительно сценариев для переходного периода. В декабре 2015 года Совет учредил отраслевую Целевую группу по вопросам раскрытия финансовой информации, связанной с изменением климата. Целевая группа разработает комплекс рекомендаций в отношении согласованных, сопоставимых, достоверных, четких и эффективных правил раскрытия компаниями информации, связанной с изменением климата. Она отметила, что ее рекомендации будут широко применяться к финансовым и нефинансовым компаниям.

40. На страновом уровне объем раскрываемой информации и отчетности, связанной с экологическими, социальными и управленческими вопросами, также увеличился. В ходе недавнего исследования было установлено, что за последние несколько лет число механизмов отчетности существенно увеличилось и что число механизмов отчетности по вопросам устойчивого развития в 64 странах достигло практически 400³⁶. 37 процентов секторальных механизмов приходится на механизмы раскрытия информации компаниями, предоставляющими финансовые услуги (24 процента в 2013 году). Тем не менее представляемая отчетность не носит стандартизированный характер, и неясно, в какой степени механизмы отчетности способствуют изменению поведения.

Теневая банковская деятельность, производные финансовые инструменты, расширение доступа к финансовым услугам и корреспондентские банковские отношения

41. С учетом тенденций ужесточения регулирования банковской системы существует обеспокоенность, что финансовая деятельность перейдет в теневую банковскую сферу³⁷. Совет по финансовой стабильности использует два различных показателя масштабов теневой банковской деятельности: узкий показатель — показатель объема операций небанковских финансовых учреждений, которые создают риски для финансовой стабильности (в 2014 году этот показатель увеличился до 36 трлн. долл. США), и более широкий показатель, включающий все «другие финансовые учреждения» (этот показатель увеличился до 80 трлн. долл. США). Значение еще более широкого показателя, который включает пенсионные фонды и страховые компании, увеличилось на 9 процентов до 137 трлн. долл. США³⁸. Недавно была завершена разработка ряда стратегий в этой области (например, в отношении фондов краткосрочных денежных рынков, согласования рисков, связанных с секьюритизацией); таким образом, процесс осуществления, как правило, находится на раннем этапе. Проведенная Советом в мае 2016 года экспертная оценка показала, что необходимо сделать еще многое и что «в настоящее время лишь в нескольких странах, входящих в состав Совета по финансовой стабильности, имеется систематический

³⁶ Wim Bartels and others, “Carrots and sticks: global trends in sustainability reporting regulation and policy” (KPMG and others, 2016).

³⁷ Термином «теневая банковская деятельность» иногда обозначаются нерегулируемые услуги финансовых посредников, обеспечивающих установление кредитных отношений; однако Совет по финансовой стабильности определяет теневую банковскую деятельность как посредничество в получении кредита, в котором задействованы юридические лица и осуществляются операции за пределами официальной банковской системы.

³⁸ Financial Stability Board, “Global shadow banking monitoring report 2015” (November 2015).

процесс, охватывающий все соответствующие национальные органы власти, ... обеспечивающий, чтобы [режимом регулирования] были охвачены небанковские финансовые учреждения и деятельность, которые могут представлять риск для финансовой стабильности»³⁹.

42. Кризис 2008 года выявил также риски, связанные с нерегулируемыми производными финансовыми инструментами (особенно внебиржевыми производными инструментами), кардинально увеличивающими степень использования заемного капитала в финансовой системе. Согласованные Советом по финансовой стабильности реформы, которые касаются требований в отношении отчетности о трейдинговых операциях, централизованного клиринга, трейдинговых платформ и информирования о гарантийном обеспечении, должны были поэтапно осуществляться начиная с конца 2012 года. На ноябрь 2015 года половина стран, входящих в состав Совета, обеспечили соблюдение требований в отношении централизованного клиринга, а треть стран обеспечили полное соблюдение требований в отношении трейдинговых платформ. Во многих странах все еще сохраняются юридические преграды для эффективного использования и распространения информации, полученной из трейдинговых платформ и централизованных клиринговых систем. Правила в отношении необходимого гарантийного обеспечения по внебиржевым сделкам с производными финансовыми инструментами должны быть поэтапно введены в период с сентября 2016 года по 2019 год.

43. Один из рисков, с которым сопряжено ужесточение норм регулирования в отношении теневой банковской деятельности, заключается в том, что нерегулируемые финансовые учреждения зачастую играют важную роль в расширении доступа к финансовым услугам, особенно в развивающихся странах. В связи с этим в Программе действий подчеркивается важность для всей деятельности по финансовому посредничеству надежных регулирующих механизмов, учитывающих роль финансовых учреждений в обеспечении всеохватного доступа к финансовым услугам (см. A/71/311). Государства-члены обязались рассматривать вопрос всеохватного доступа к финансовым услугам в качестве одной из стратегических целей в области финансового регулирования в соответствии с национальными приоритетами и законодательством. Они договорились также работать над тем, чтобы политика и система регулирования поддерживали стабильность финансового рынка и способствовали обеспечению всеохватного доступа к финансовым услугам на сбалансированной основе и при надлежащей защите потребителей.

44. Важной частью международной финансовой системы являются корреспондентские банковские отношения — соглашения между двумя банками, находящимися в разных странах, об осуществлении операций от имени друг друга. Они позволяют осуществлять платежи внутри страны и трансграничные платежи и имеют чрезвычайно большое значение для содействия осуществлению денежных переводов трудящимися-мигрантами. В Программе действий подчеркивается необходимость оказания надлежащих финансовых услуг, а также содействия осуществлению денежных переводов и снижению их стоимости, однако вследствие финансового кризиса многие корреспондентские от-

³⁹ Financial Stability Board, “Thematic review on the implementation of the Financial Stability Board policy framework for shadow banking entities” (May 2016).

ношения между банками были прекращены. В июле 2016 года сотрудники МВФ писали, что «в последние годы ряд стран сообщили о сокращении масштабов корреспондентских отношений между глобальными банками. Неблагоприятные условия для корреспондентских банковских отношений связаны с ограниченным доступом к финансовым услугам некоторых категорий клиентов, предприятий, стран или регионов»⁴⁰.

45. О сокращении масштабов корреспондентских операций свидетельствуют результаты обследований, в частности обследования, которое провел Всемирный банк и результаты которого были опубликованы в ноябре 2015 года, а также дискуссии МВФ с властями стран. Кроме того, Совет по финансовой стабильности опубликовал доклад о сокращении масштабов таких операций и подготовил план действий, который в ноябре 2015 года был одобрен «Группой двадцати». Данный план действий предполагает: а) дальнейшее изучение аспектов и последствий сокращения; б) разъяснение требований органов регулирования, в том числе предоставление дополнительных указаний Группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег; в) укрепление внутреннего потенциала в соответствующих странах; и d) укрепление инструментов для обеспечения соблюдения требований должной осмотрительности, в том числе использование системы идентификационных кодов юридических лиц в рамках корреспондентских банковских отношений⁴¹.

Рейтинговые агентства

46. В 2012 году Совет по финансовой стабильности представил план по уменьшению роли механистических оценок рейтинговых агентств в стандартах, законодательных актах и нормативных положениях. В результате проведенной в 2014 году экспертной оценки внедрения национальными властями принятых в 2010 году принципов для обеспечения уменьшения роли оценок рейтинговых агентств был сделан вывод о том, что можно было бы приложить дополнительные усилия для устранения недостатков в индивидуальных планах действий. Например, в изданном в октябре 2015 года докладе Европейского союза было отмечено, что ссылки на кредитные рейтинги по-прежнему содержатся в национальных законодательных актах и законодательстве Европейского союза, а также учитываются в системах залогового обеспечения некоторых центральных банков.

47. В Соединенных Штатах Америки финансовые регуляторы вместо обязательного использования кредитных рейтингов ввели альтернативные методы, включая использование определений, моделей регулирования и оценку третьими сторонами, однако оценки рейтинговых агентств по-прежнему могут использоваться банками в их внутренних моделях оценки рисков⁴². В соответствии с Законом Додда-Франка о реформе финансовой отрасли и защите прав потребителей Комиссия по ценным бумагам и биржам Соединенных Штатов

⁴⁰ Michaela Erbenová and others, “The withdrawal of correspondent banking relationships: a case for policy action”, IMF staff discussion note (June 2016).

⁴¹ Financial Stability Board, “Report to the G20 on actions taken to assess and address the decline in correspondent banking” (November 2015).

⁴² John Soroushian, “Credit ratings in financial regulation: what’s changed since the Dodd-Frank Act”, Office of Financial Research (April 2016).

ежегодно проводит оценку рейтинговых агентств. В последнем докладе, опубликованном в декабре 2015 года, содержится информация о деятельности таких агентств в 2014 году⁴³. Комиссия пришла к выводу о том, что в одном из крупных, а также в нескольких малых агентствах отсутствуют надлежащие стратегии, процедуры и механизмы контроля для решения проблемы конфликта интересов, связанного с получением вознаграждения от эмитента, или для предотвращения доступа персонала, занимающегося аналитической деятельностью, к информации о вознаграждении или доле компании на рынке. Она также пришла к выводу, что в одном из крупных рейтинговых агентств стратегии и процедуры не обеспечивали предотвращение запрещенной несправедливой практики, действий принудительного характера или злоупотреблений и что решение этого агентства по собственной инициативе присвоить эмитенту рейтинг было обусловлено, по крайней мере частично, долей компании на рынке.

С. Многосторонние реформы

Системы защиты и макроэкономическое наблюдение

48. Надлежащая глобальная система финансовой защиты может обеспечить ликвидность во время системного кризиса, дестимулируя накопление странами избыточных резервов в качестве самостраховки от неблагоприятных потрясений⁴⁴. После глобального финансового кризиса МВФ стремился укрепить глобальную систему финансовой защиты посредством увеличения в четыре раза объема заемных ресурсов и внедрения ряда новых инструментов финансирования с целью добиться того, чтобы страны с меньшим предубеждением относились к заимствованию в Фонде, и побудить страны обращаться за помощью до наступления полномасштабного кризиса. В Программе действий также признается потребность в укреплении постоянной международной системы финансовой защиты, предполагающей наличие сильного, действующего на основе установления квот Фонда.

49. В преддверии третьей Международной конференции по финансированию развития Фонд провел реформу своей кредитной архитектуры с целью расширить доступ к его льготным ресурсам и предоставить самым бедным странам более широкие возможности защиты в случае непредвиденных потрясений⁴⁵. Основные меры включают увеличение лимитов доступа ко всем льготным займам на 50 процентов, корректировку соотношения льготного и нельготного финансирования по смешанным займам и установление нулевой процентной ставки для займов в рамках механизма ускоренного кредитования странам с низким уровнем дохода на срочные нужды, связанные с платежным балансом.

⁴³ United States, Securities and Exchange Commission “2015 Summary report of Commission staff’s examinations of each nationally recognized statistical rating organization” (December 2015).

⁴⁴ Обычно считается, что глобальная система финансовой защиты включает международные резервы, ресурсы МВФ, двусторонние соглашения центральных банков о своп-операциях и региональные механизмы финансирования. Некоторые аналитики относят сюда также рыночные инструменты.

⁴⁵ См. IMF, “Financing for development: enhancing the financial safety net for developing countries” (July 2015).

50. В ноябре 2015 года Совет МВФ принял решение включить юань в качестве пятой валюты в составе валютной корзины специальных прав заимствования (СДР). В связи с существенным расширением использования юаня для международных операций и увеличением объема торговли этой валютой ее удельный вес в корзине СДР с октября 2016 года будет составлять 10,92 процента. Кроме того, начиная с этой даты Фонд будет отдельно указывать юань в своей базе данных официальных валютных резервов.

51. В опубликованном в марте 2016 года докладе МВФ содержится информация о развитии и реформах глобальной системы финансовой защиты, а также обосновывается необходимость в дальнейших реформах⁴⁶. В нем отмечается, что, несмотря на значительное расширение системы защиты с момента начала глобального финансового кризиса, ее архитектура по-прежнему имеет существенные недостатки. Как отмечается в данном докладе, в настоящее время система защиты отличается большей степенью фрагментированности, неравномерным охватом, она по-прежнему является слишком дорогостоящей, ненадежной и создает благоприятные условия для недобросовестного поведения. В настоящее время сотрудники МВФ проводят углубленную оценку, результаты которой будут положены в основу рассмотрения вопроса о том, помогут ли более широкие реформы набора имеющихся в распоряжении Фонда инструментов устранить данные недостатки.

52. В Программе действий государства-члены призвали укреплять сотрудничество между МВФ и региональными финансовыми механизмами при сохранении независимости соответствующих учреждений. Важность этого была подчеркнута в связи с предоставлением займов Греции в течение последних нескольких лет, когда возникли сложности в сотрудничестве с механизмом чрезвычайного финансирования Европейского союза, которые были обусловлены различными подходами к принципам кредитования и последовательности необходимых реформ в области политики⁴⁷. В мае 2016 года Ассоциация государств Юго-Восточной Азии договорилась укреплять сотрудничество с МВФ путем проведения совместного испытания их регионального механизма финансирования — Чиангмайской многосторонней инициативы.

53. В Программе действий государства-члены признали, что стабильная глобальная макроэкономическая обстановка будет благоприятствовать осуществлению стратегий, способствующих устойчивому развитию. С учетом нынешнего состояния глобальной экономики МВФ намерен активизировать деятельность по мониторингу в рамках подготовки своего доклада о внешнем секторе экономики, в который включается обновленная информация о глобальных диспропорциях и в котором приводятся результаты комплексной и последовательной многосторонней оценки состояния внешнего сектора экономики крупных стран и стратегий этих стран в отношении данного сектора. Кроме того, в 2016 году страны — члены «Группы двадцати» вновь заявили о своей приверженности проведению по крайней мере раз в пять лет оценки стабильности финансового сектора.

⁴⁶ IMF, “Adequacy of the global financial safety net” (March 2015).

⁴⁷ Independent Evaluation Office of the IMF, “The IMF and the crises in Greece, Ireland, and Portugal: an independent evaluation by the Independent Evaluation Office” (July 2016).

Управление счетом движения капиталов

54. В Программе действий отмечалось, что в деле борьбы с рисками, связанными с крупными и волатильными потоками капитала, необходимая корректировка макроэкономической политики могла бы быть дополнена макроэкономическими мерами осмотрительного регулирования и, по мере необходимости, мерами по управлению потоками капитала. Анализ опыта стран в отношении движения капитала, который будет проведен МВФ, позволит извлечь уроки и изучить новые вопросы, в том числе провести обзор опыта применения рамочных механизмов либерализации и регулирования движения капитала, сформулированных в общеорганизационном концептуальном документе МВФ. Кроме того, ОЭСР изучает опыт стран — членов Организации в осуществлении ее требования в отношении либерализации всех потоков капитала. Система Организации Объединенных Наций также продолжает проводить работу в области управления счетом движения капиталов, включая публикацию сборника принятых на глобальном уровне мер по управлению счетом движения капиталов⁴⁸.

Участие женщин в экономической деятельности

55. В Программе действий государства-члены взяли на себя обязательство обеспечивать женщинам равный доступ и возможности для участия и выполнения руководящей роли в экономической жизни. По оценке Всемирного банка, сделанной на основе данных его регулярных обследований предприятий из 169 стран, во всех странах женщины входят в число собственников более 35 процентов компаний. Однако лишь в 18,5 процента компаний женщины занимают высшие руководящие должности, и лишь в 13,3 процента компаний женщины составляют большинство собственников⁴⁹. Анализ базы данных об участии в советах директоров частных компаний показывает, что в 2015 году в мире в целом женщины составляли лишь 15 процентов членов советов директоров, а если рассматривать лишь крупные корпорации в странах с формирующейся рыночной экономикой, то эта цифра составляет и того меньше — 8,4 процента⁵⁰. Кроме того, согласно опубликованному в 2016 году данным Международной организации труда о гендерном составе работников различных профессий в целом в мире женщины занимают 43,1 процента руководящих и технических должностей и должностей специалистов, однако в развивающихся странах их доля на таких должностях составляет лишь 41,3 процента⁵¹.

Глобальное экономическое управление

56. В Программе действий вновь подтверждается приверженность увеличению влияния и расширению участия развивающихся стран в международном процессе принятия экономических решений и установления норм в глобальной

⁴⁸ См., например, José Antonio Ocampo and Stephany Griffith-Jones, “A counter-cyclical framework for a development-friendly international financial architecture”, Department for Economic and Social Affairs working paper No. 39 (June 2007).

⁴⁹ См. данные проведенных Группой Всемирного банка обследований предприятий на сайте www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/gender.

⁵⁰ Linda-Eling Lee and others, “Women on boards: global trends in gender diversity on corporate boards”, MSCI (November 2015).

⁵¹ ILO “Women in work: trends 2016” (2016).

системе экономического управления. Страны вновь заявили о своей приверженности дальнейшему реформированию системы управления в МВФ и Всемирном банке, с тем чтобы обеспечить их адаптацию к переменам, происходящим в мировой экономике.

57. В январе 2016 года начали действовать меры, согласованные МВФ в 2010 году в рамках реформ системы квот и управления. В контексте этих реформ были увеличены вдвое ресурсы квот МВФ и произведено перераспределение квот для увеличения совокупных прав голоса развивающихся стран и стран с формирующейся рыночной экономикой, а также для расширения их представительства в Совете. Совокупная квота стран с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся стран увеличилась на 2,8 процента до 42,4 процента. Впредь все члены Совета будут избираться; таким образом, ликвидируется право пяти крупнейших государств-акционеров назначать по одному исполнительному директору⁵². Для изменения системы квот требуется получить согласие стран, и на июль 2016 года все, за исключением девяти стран, направили МВФ свое официальное согласие. Пятнадцатый общий пересмотр квот, в том числе новой формулы квот, изначально должен был быть завершен к январю 2014 года, однако управляющие приняли решение о том, что эта работа должна быть завершена до начала ежегодных совещаний в 2017 году.

58. Пересмотр структуры акционерного капитала Всемирного банка, решение о проведении которого было принято в 2010 году, до сих пор находится в процессе осуществления, поскольку странам был предоставлен срок до марта 2017 года подписаться на причитающиеся им новые акции учреждения и внести дополнительный капитал. В 2010 году управляющие приняли решение проводить каждые пять лет, начиная с 2015 года, периодические обзоры структуры акционерного капитала Банка и МФК. В 2015 году был проведен обзор удельной доли членов в мировой экономике, их вклад в осуществление Группой Всемирного банка своих целей в области развития и прогресса на пути к более справедливому распределению голосов. На своем весеннем совещании 2016 года Комитет по развитию с удовлетворением отметил промежуточный доклад о динамической формуле и подчеркнул необходимость планирования дальнейшей деятельности, с тем чтобы достигнуть договоренности к началу ежегодных совещаний 2017 года в соответствии с принципами пересмотра структуры акционерного капитала и согласованной в 2015 году в Лиме «дорожной карты»⁵³.

59. В Программе действий государства-члены, как акционеры основных международных финансовых институтов, заявили о своей приверженности открытому и транспарентному, отвечающему принципам гендерной сбалансированности и учета профессиональных качеств отбору руководителей основных международных финансовых учреждений. В январе 2016 года Исполнительный совет МВФ приступил к процессу выбора его Директора-распорядителя, по-

⁵² С полной информацией о реформах, включая результаты по отдельным странам и группам стран, можно ознакомиться в издании “IMF quota and governance reform: elements of an agreement” (October 2010).

⁵³ IMF and World Bank Development Committee, “2015 shareholding review: report to the Governors” (September 2015).

сколькo первый срок полномочий занимающей эту должность Кристин Лагард истекал в июле 2016 года. Совет объявил о трехнедельном периоде для представления кандидатур. Была представлена лишь одна кандидатура — г-жи Лагард. Таким образом, в середине февраля Исполнительный совет МВФ назначил г-жу Лагард на второй срок. Пятилетний срок полномочий Президента Всемирного банка Джима Ён Кима истекает в июле 2017 года. Исполнительный совет Всемирного банка пока не объявлял о каких-либо сроках проведения выборов Президента в 2017 году.

Роль Организации Объединенных Наций в содействии обеспечению согласованности политики

60. В Программе действий признается необходимость преодоления институциональной замкнутости посредством взаимного обогащения идеями и более эффективной координации действий, а также важность устранения несогласованности в системе. В Программе действий государства-члены обязались полнее использовать преимущества соответствующих форумов Организации Объединенных Наций в целях поощрения всеобщей слаженности, целостного подхода и содействия выполнению международных обязательств по обеспечению устойчивого развития. Более тесное сотрудничество между учреждениями Организации Объединенных Наций, Группой Всемирного банка и МВФ, а также между банками развития уже удалось наладить в контексте Повестки дня на период до 2030 года и процессов финансирования в целях развития. Межучрежденческая целевая группа по финансированию развития, в состав которой входят пять основных институциональных субъектов и свыше 50 учреждений Организации Объединенных Наций, международных организаций и других соответствующих субъектов, таких как Совет по финансовой стабильности и ОЭСР, может способствовать дальнейшему расширению сотрудничества между международными учреждениями. Члены Целевой группы уже планируют использовать ее возможности для содействия межучрежденческой работе по конкретным темам.

61. На четырнадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), которая состоялась в июле 2016 года в Найроби и на которой был принят итоговый документ под названием «Найробийский консенсус», государства-члены поручили секретариату ЮНКТАД оказывать развивающимся странам, по их просьбе, поддержку в разработке и осуществлении национальной торговой политики и нормативно-правовой базы и их интеграции в национальные стратегии в области развития и макроэкономическую политику. Кроме того, ЮНКТАД будет продолжать также заниматься вопросами инвестиционной политики, международных инвестиционных соглашений и связей между деятельностью по обеспечению гендерного равенства, расширению прав и возможностей женщин и девочек и деятельностью в области торговли и развития.

62. Экономический и Социальный Совет призван играть ключевую роль в вопросах обеспечения согласованности, координации и сотрудничества. В результате принятия Программы действий ежегодное Специальное заседание высокого уровня Совета с бреттон-вудскими учреждениями, Всемирной торговой организацией и ЮНКТАД теперь будет проводиться в рамках ежегодных совещаний Форума Совета по последующей деятельности в области финансиро-

вания развития. Форум служит важной платформой для укрепления международного сотрудничества, и его решения должны служить руководством для всех государств-членов и соответствующих организаций.

IV. Незаконные финансовые потоки и международное сотрудничество в налоговых вопросах

63. Борьба с уклонением от уплаты налогов и уходом от налогов, а также с другими незаконными финансовыми потоками остается одной из самых больших проблем, связанных с мобилизацией внутренних поступлений развивающимися странами. В октябре 2015 года ОЭСР опубликовала консервативную оценку масштабов проблемы размывания налогооблагаемой базы и выведения прибыли из-под налогообложения в стоимостном выражении, согласно которой предприятиями не уплачивается от 4 до 10 процентов налога на прибыль, что соответствует сумме от 100 до 240 млрд. долл. США в год. В докладе «подтверждается наличие проблемы выведения прибыли из-под налогообложения, которая характеризуется значительными масштабами, которая, по всей вероятности, будет продолжать усугубляться и которая создает неблагоприятные отклонения в экономическом развитии»⁵⁴.

64. В глобализованном мире возможности стран по самостоятельному противодействию незаконным финансовым потокам ограничены. В связи с этим в Программе действий содержится призыв укреплять международное сотрудничество в налоговых вопросах и зафиксировано решение добиваться дополнительного увеличения объема ресурсов Комитета экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах. Было принято решение чаще проводить совещания Комитета и увеличить их продолжительность с пяти дней в год в рамках одной сессии до восьми дней в год в рамках двух сессий. В октябре 2015 года состоялись заседания Комитета, на которых рассматривались предлагаемые руководящие указания в отношении таких вопросов, как выведение прибыли из-под налогообложения, налогообложение услуг, добывающая промышленность и налоговые соглашения. Он принял обширную программу работы, которая предусматривает, в частности, создание двух новых подкомитетов по плате за право пользования и по предотвращению и урегулированию споров. Вместе с тем Экономический и Социальный Совет еще не принял решение о сроках и месте проведения будущих сессий Комитета.

65. В Программе действий правительства обязались добиваться того, чтобы все компании, включая транснациональные корпорации, платили налоги правительствам стран, в которых осуществляется соответствующая экономическая деятельность и создается добавленная стоимость, в соответствии с национальными и международными нормативными актами и стратегиями. В качестве одного из комплекса мер для решения данной проблемы ОЭСР опубликовала в октябре 2015 года ряд докладов, составляющих план действий, в том числе 15 практических мер, в отношении размывания налогооблагаемой базы и выведения прибыли из-под налогообложения, который был одобрен лидерами «Группы двадцати» на их саммите в ноябре 2015 года. В этом плане действий

⁵⁴ OECD, *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11-2015 Final Report* (Paris, 2015).

содержатся руководящие указания по 11 основным вопросам, в том числе по вопросу о том, как многонациональные предприятия могут распределять прибыль от интеллектуальной собственности, использовании управленческих сборов и других видах платы за предоставление услуг внутри группы предприятий, которые используются для перераспределения прибыли в пользу компаний-пустышек, находящихся на территориях с низкими или нулевыми ставками налогов. ОЭСР создала всеохватную сеть для осуществления плана действий, в состав которой на июль 2016 года входили 85 стран и территорий⁵⁵. Она призвана обеспечить внедрение четырех минимальных стандартов, содержащихся в плане действий: о пагубной налоговой практике, злоупотреблении налоговыми соглашениями, пострановой отчетности и механизмах урегулирования споров; внедрение данных стандартов будет отслеживаться путем проведения независимых экспертных оценок.

66. В мае 2015 года ОЭСР одобрила комплекс мер в отношении внедрения практики представления многонациональными предприятиями пострановой отчетности; в соответствии с данными мерами конечная материнская компания многонациональной группы с суммарной выручкой свыше 750 млн. евро будет представлять пострановую финансовую отчетность властям той территории, где она является резидентом. Для облегчения обмена такой отчетностью были разработаны типовые соглашения (однако центральный реестр отсутствует). Кроме того, процесс обмена информацией будет осуществляться при условии наличия двусторонних налоговых соглашений и информационно-технических средств, которые могут иметься не у всех органов, особенно в развивающихся странах. Какие-либо требования об общественном доступе к информации о числе представленных отчетов или сообщений в рамках обмена между налоговыми органами не предусматриваются.

67. Для надлежащей проверки деятельности многонациональных корпораций налоговые органы будут требовать предоставить доступ к пострановым отчетам. Неспособность развивающихся стран получить практический доступ к таким отчетам из-за того, что ими было заключено меньше налоговых соглашений, может способствовать дальнейшему увеличению разрыва между потенциалом развитых и развивающихся стран в области налогообложения. Некоторые страны в соответствии с их внутренним законодательством, вероятно, будут запрашивать отчеты от национальных структур, входящих в состав многонациональных корпораций, даже в случае отсутствия действующих налоговых соглашений, в связи с чем будут возникать вопросы по поводу конфиденциальности. В соответствии с Конвенцией о взаимной административной помощи в налоговых вопросах (см. ниже) ОЭСР подготовила также многостороннее соглашение между компетентными органами об обмене пострановой отчетностью. По состоянию на конец июня 2016 года данное соглашение было подписано 44 странами. Тем не менее оно не было подписано некоторыми развитыми странами, на территории которых осуществляют свою деятельность значительное число многонациональных корпораций; кроме того, данное соглашение подписали лишь некоторые из развивающихся стран.

⁵⁵ См. www.oecd.org/ctp/beps-about.htm.

68. В Программе действий подчеркивается также необходимость обеспечения доступа компетентных органов к информации о собственниках-бенефициарах. Доступ к такой информации может повысить способность налоговых органов выявлять случаи ухода от налогов и уклонения от уплаты налогов как отдельных лиц, так и предприятий. Наиболее широко используемый стандарт основывается на стандарте Группы разработки финансовых мер и является частью стандарта об обмене информацией, принятого Глобальным форумом по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения. Доступ к информации о собственниках-бенефициарах структуры в другой юрисдикции, как правило, предоставляется при наличии какого-либо двустороннего соглашения, например об избежании двойного налогообложения или об обмене налоговой информацией. Некоторые страны в одностороннем порядке создают государственные реестры. Соединенное Королевство приняло законодательство о создании централизованного государственного реестра, который начал функционировать в июне 2016 года; Норвегия и Дания также заявили о своей готовности создать государственные реестры; кроме того, в мае 2015 года Европейский союз принял правила, в соответствии с которыми государства — члены Европейского союза должны иметь централизованные реестры, доступ к которым должен быть у властей страны, но которые не обязательно должны быть доступны широкой общественности. В апреле 2016 года Соединенное Королевство, Германия, Франция, Италия и Испания объявили о достижении договоренности в отношении применения в экспериментальном порядке механизма автоматического обмена информацией о собственниках-бенефициарах. Министры финансов из этих стран направили совместное письмо их коллегам из стран «Группы двадцати» с настоятельным призывом разработать глобальный стандарт для такого обмена, ведущую роль в работе над которым, по их мнению, могли бы взять на себя ОЭСР и Группа разработки финансовых мер⁵⁶.

69. Обмен между странами информацией о финансовых счетах и налоговых вопросах, как правило, осуществляется на основании какого-либо двустороннего соглашения, например об избежании двойного налогообложения или об обмене налоговой информацией, а для участников многосторонней Конвенции о взаимной административной помощи в налоговых вопросах — на основании этой конвенции. На основании статьи 6 Конвенции было разработано Многостороннее соглашение между компетентными органами о единых стандартах отчетности, которое в настоящее время подписали 84 страны. ОЭСР ожидает, что первый механизм обмена информацией на основе Соглашения начнет действовать в конце 2016 года или начале 2017 года. Что касается автоматического обмена информацией, то новые страны и территории присоединились к Глобальному форуму по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения, который в настоящее время насчитывает 134 участника. После 2017 года ОЭСР планирует оказать содействие в проведении углубленной экспертной оценки по каждой территории, принявшей стандарт автоматического обмена информацией, для оценки соблюдения.

70. Важным вопросом в контексте международного сотрудничества в налоговых вопросах остается обеспечение того, чтобы развивающиеся страны, вклю-

⁵⁶ См. www.gov.uk/government/publications/g5-letter-to-g20-counterparts-regarding-action-on-beneficial-ownership.

чая наименее развитые страны, получали выгоды от обмена информацией по налоговым вопросам в том, что касается предоставления информационно-технической поддержки, необходимой для автоматического обмена, содействия наращиванию потенциала в отношении направления запросов об обмене и реагирования на просьбы, а также проведения анализа данных и оценки рисков. Важно также, чтобы административная нагрузка на такие страны была сведена к минимуму и чтобы вопросы конфиденциальности, несмотря на их большую важность, не использовались ненадлежащим образом в качестве основания для отказа в предоставлении этим странам информации.

71. МВФ, ОЭСР, Организация Объединенных Наций и Группа Всемирного банка создали платформу для сотрудничества в налоговых вопросах в целях оказания правительствам более эффективной поддержки путем укрепления связей между деятельностью по развитию потенциала и нормотворческой деятельностью, а также путем систематического обмена информацией о деятельности.

V. Заключение

72. Как подчеркивается в различных главах Программы действий и особо отмечается в настоящем докладе, обеспечение стабильной, эффективной и всеохватной международной финансовой системы будет по-прежнему иметь исключительно большое значение для реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в том числе для достижения целей в области устойчивого развития, и обеспечения того, чтобы никто не был забыт.