

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана****Семьдесят девятая сессия**

Бангкок и онлайн, 15–19 мая 2023 года

Пункт 4g предварительной повестки дня*

Обзор осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в Азиатско-Тихоокеанском регионе и вопросов, касающихся вспомогательной структуры Комиссии: макроэкономическая политика, борьба с нищетой и финансирование развития**Обеспечение устойчивости государственного долга при достижении целей в области устойчивого развития****Записка секретариата***Резюме*

Экономическая активность в Азиатско-Тихоокеанском регионе значительно замедлилась в 2022 году и, как ожидается, будет оставаться слабой в 2023 году на фоне высокой инфляции, слабости мировой экономики и неопределенности, вызванной войной на Украине. В ответ на высокую инфляцию и рост процентных ставок в странах с развитой экономикой начиная со второй половины 2022 года ускорилось ужесточение денежно-кредитной политики в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Такие экономические условия имеют последствия для финансового положения развивающихся стран и уровня их задолженности. Уровень государственного долга в регионе продолжает расти, что, наряду с повышением расходов на финансирование и неопределенным экономическим прогнозом, дает основания полагать, что в ближайшие годы сохранится значительный риск возникновения долгового кризиса. Это означает, что масштаб финансовых мер, доступных для достижения целей в области устойчивого развития и борьбы с изменением климата, скорее всего, останется ограниченным.

Однако, результаты анализа, проведенного Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана с использованием инструментов стратегического прогнозирования, учитывающего климатические и социально-экономические мегатенденции, а также результаты анализа сценариев осуществления целей в области устойчивого развития в сложных макроэкономических условиях, свидетельствуют о том, что более высокий уровень задолженности не всегда является проблемой и не обязательно приводит к более высокому риску долгового кризиса. Тщательное изучение характеристик национального государственного долга с учетом результатов прогнозирования указывает на то, что приемлемый уровень задолженности зависит от ряда факторов, включая прочность финансового положения и потенциал обслуживания долга; факторы и цель увеличения задолженности; тип задолженности (внутренняя или внешняя); характеристики кредитора; и некоторые структурные, управленческие и институциональные аспекты. Кроме того, существует необходимость в долгосрочном, комплексном и упреждающем подходе к оценке существующего и будущего приемлемого уровня государственной задолженности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, который будет должным образом учитывать, среди прочего, национальные инвестиционные потребности, связанные с достижением целей в области устойчивого развития; национальные стратегии финансирования целей в области устойчивого развития; и социально-экономические и экологические выгоды от государственных инвестиций в свете основных мегатенденций, таких как изменение климата и старение общества.

* ESCAP/79/1/Rev.2.

Благодаря смелым политическим действиям на внутреннем уровне и духу многосторонности и сотрудничества, расширение бюджетного пространства для обеспечения приемлемого уровня государственной задолженности и эффективного реагирования на обязательства, связанные с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и борьбой с изменением климата, не должно быть обременительной задачей. Примеры вариантов внутренних стратегий принятия упреждающих мер включают: увеличение налоговых поступлений за счет совершенствования и повышения эффективности налогового администрирования, расширения налоговой базы и большей опоры на меры прямого и прогрессивного налогообложения; повышение эффективности распределения и расходования государственных средств и результативности государственных расходов, в том числе за счет использования цифровых технологий; и совершенствование управления государственным долгом. Нельзя недооценивать также и роль международного сообщества, занимающегося вопросами развития, в укреплении и содействии скоординированным переговорам между должниками и кредиторами, в том числе по вопросам реструктуризации долга, а также в ускорении прогресса в создании общих международных механизмов и рамок урегулирования задолженности.

Комиссии предлагается рассмотреть и обсудить политические идеи и перспективные предложения, содержащиеся в настоящем документе, и представить секретариату отзывы и рекомендации в этой связи, чтобы задать направление предстоящей аналитической работы, а также планирования и подготовки технической помощи и будущих проектов по наращиванию потенциала. Членам и ассоциированным членам Комиссии предлагается поделиться своим опытом и информацией об инициативах по этим вопросам.

I. Введение

1. Война на Украине и кризис, связанный с повышением стоимости жизни, привели к росту нищеты и неравенства в Азиатско-Тихоокеанском регионе, тем самым усугубив социально-экономические проблемы, созданные пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19). Исторически высокая инфляция подрывает экономическую стабильность, а рост процентных ставок приводит к увеличению финансовых и долговых проблем в странах с развивающейся экономикой. Эти экономические условия затрудняют для стран возможность продолжать инвестировать в преобразующую Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в интересах обеспечения инклюзивного и устойчивого будущего. В частности, растущий после пандемии уровень государственного долга наряду со слабыми перспективами экономического роста и более высокими процентными ставками значительно увеличивает риск возникновения долгового кризиса в регионе. В результате, масштаб финансовых мер, доступных для достижения целей в области устойчивого развития и борьбы с изменением климата, скорее всего, останется ограниченным.

2. Учитывая эту перспективу, в настоящем документе излагаются аргументы в пользу существенного изменения представлений об использовании государственного долга для достижения целей в области развития. Представлены новые взгляды на анализ финансовой системы и государственного долга, которые помогут развивающимся странам региона продолжить инвестировать средства в достижение целей в области устойчивого развития при сохранении приемлемого уровня государственной задолженности в долгосрочной перспективе.

3. В настоящем документе используются методы анализа с применением инструментов стратегического прогнозирования¹ для структурированного и систематического изучения использования долга, а также

¹ Например, см. Программа развития Организации Объединенных Наций, Глобальный центр передового опыта в области государственной службы, *Foresight Manual: Empowered Futures for the 2030 Agenda* (Сингапур, 2018 год).

для моделирования будущего социально-экономического развития на основе сценариев, связанных с изменением бюджетных, финансовых и социально-экономических условий². Сценарии прогнозирования, разработанные с учетом социально-экономических и климатических тенденций и их возможного смягчения посредством инвестиций в достижение целей в области устойчивого развития, представляют различные общие характеристики долгового риска и содержат оценки их устойчивости. Такой анализ позволяет лучше подготовиться к потенциальному долговому кризису, и дает возможность в полной мере использовать возможности развития, направленные на достижение целей в области устойчивого развития. Результаты такого анализа с использованием инструментов прогнозирования используются для выработки рекомендаций в области политики, направленных на более инклюзивное и устойчивое экономическое развитие.

4. В настоящем документе представлен обзор глобальных и региональных тенденций, которые оказывают влияние на финансовые потребности и ресурсы правительств. Далее следует описание текущего положения дел с точки зрения доступности долговых ресурсов для поддержки государственных бюджетных расходов. В документе также содержатся предложения по стратегиям, которые могут быть использованы для выхода из финансового и долгового кризиса путем увеличения налоговых поступлений, повышения эффективности и результативности государственных расходов и совершенствования управления государственным долгом. Также включены предложения, которые могут помочь странам и территориям, столкнувшимся с высоким уровнем долгового кризиса, эффективно провести процедуру реструктуризации суверенного долга. Кроме того, в документе содержатся предложения о том, как международное сообщество, занимающееся вопросами развития, может активизировать свои усилия для оказания помощи правительствам стран Азиатско-Тихоокеанского региона путем ускорения прогресса в создании общих международных механизмов и рамок урегулирования задолженности и реструктуризации.

II. Контекст

5. Экономическая активность в Азиатско-Тихоокеанском регионе значительно замедлилась в 2022 году и, как ожидается, будет оставаться слабой в 2023 году на фоне высокой инфляции, слабости мировой экономики и неопределенности, вызванной войной на Украине. По оценкам, средний рост производства в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона в 2022 году составил 3,5 процента по сравнению с 7,1 процента в 2021 году. Ранее ожидалось, что в 2023 году он достигнет приблизительно 4,4 процента. Инфляция выросла до 7,7 процента в 2022 году с 3,5 процента в 2021 году на фоне высоких мировых цен на продовольствие и энергоносители, и ожидается, что она останется на высоком уровне (6 процентов) в 2023 году. Такой исторически высокий уровень инфляции не только подрывает экономическую стабильность, но и негативно сказывается на домохозяйствах с низким уровнем дохода, больше чем на других, тем самым усугубляя глубокие социально-экономические последствия пандемии COVID-19. Соответственно, восстановление стабильности цен и защита уязвимых слоев населения – это не просто макроэкономические вопросы, а важнейшие предпосылки для реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в регионе.

² Подробнее см. в издании *Economic and Social Survey for Asia and the Pacific 2023: Rethinking Public Debt for the SDGs* («Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2023 год: переосмысление государственного долга для достижения ЦУР») (готовится к публикации).

6. В ответ на высокую инфляцию начиная со второй половины 2022 года ускорилось ужесточение денежно-кредитной политики в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Поскольку в большинстве стран высокий уровень инфляции связан как с факторами спроса, так и с факторами предложения, процесс ведения денежно-кредитной политики становится все более сложным. Центральным банкам региона необходимо найти баланс при управлении инфляционными ожиданиями с учетом факторов, воздействующих со стороны предложения, и одновременно минимизировать негативное влияние повышенных процентных ставок на перспективы восстановления экономики. Кроме того, им необходимо сохранять осторожность в отношении давления на их валюты в плане их обесценивания в условиях повышения процентных ставок в странах с развитой экономикой. По данным оценки Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана, ожидается, что процентные ставки в регионе останутся повышенными в 2023 году.

7. Бюджетные потребности правительств в расходах на развитие растут. Например, бюджетные ресурсы необходимы для дополнения денежно-кредитной политики в деле сдерживания высокой инфляции за счет снижения роста стоимости жизни посредством целевых субсидий или денежных переводов для защиты малоимущих домохозяйств от высоких цен на продовольствие в условиях риска социальных волнений. Возможность маневра бюджетными средствами также необходима для контрциклических пакетов стимулирования на фоне риска резкого замедления мировой экономики в 2023 году. Учитывая ограниченный прогресс в достижении целей в области устойчивого развития, будущие потребности в финансировании для эффективной реализации целей в области устойчивого развития будут значительными, и удовлетворение этих потребностей остается крайне важным. В то же время потребности в финансировании вопросов, связанных с климатом, включая смягчение последствий изменения климата и адаптацию к ним, а также потери и ущерб от стихийных бедствий, вызванных изменением климата, также ложатся бременем на государственные финансы.

III. Ситуация с государственным долгом в Азиатско-Тихоокеанском регионе

8. До пандемии COVID-19, в 2019 году, средний показатель соотношения долга к валовому внутреннему продукту в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона достиг 11-летнего максимума и составил 40,4 процента. В 2021 году он вырос еще больше – до 49,1 процента. Государственный долг в двух третях стран Азиатско-Тихоокеанского региона в настоящее время находится на самом высоком уровне с 2008 года. Учитывая растущий бюджетный дефицит, более высокие потребности в заимствованиях и растущие процентные ставки, во многих странах региона в ближайшие годы также ожидается рост платежей по обслуживанию государственного долга.

9. Значительный первичный дефицит бюджета, определяемый как общий бюджетный дефицит без учета выплаты процентов, является основной причиной тенденции роста государственного долга в Азиатско-Тихоокеанском регионе в последнее десятилетие. Для ряда стран-должников, особенно тех, которые полагаются на внешний долг, обесценивание валюты также способствует повышению уровня задолженности. Напротив, в прошлом высокие темпы экономического роста относительно стоимости заимствований в определенной степени способствовали сдерживанию резкого роста задолженности.

10. Около половины развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона по-прежнему в значительной степени зависят от внешнего долга, в

частности, от двусторонних и многосторонних официальных кредиторов³. Азиатский банк развития и Всемирный банк остаются крупнейшими многосторонними кредиторами в регионе. Однако с течением времени их займы становятся менее льготными: доля льготных займов снизилась с 51 процента всех займов в 2008 году до 26 процентов в 2021 году. Помимо официальных кредиторов, в регионе растет роль частных держателей облигаций, таких как институциональные и индивидуальные инвесторы.

11. В ряде малых островных развивающихся государств и развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, произошло самое резкое увеличение задолженности Китаю, преимущественно для реализации инфраструктурных проектов в рамках инициативы «Один пояс – один путь». Объем кредитования Китаем региона вырос почти в 12 раз – с 6 млрд долл. США в 2008 году до 71 млрд долл. США в 2021 году. Однако доля льготных займов была очень низкой и составляла всего 4 процента от всех займов.

12. Несколько стран Азиатско-Тихоокеанского региона, некоторые из которых имеют относительно высокий уровень внутреннего долга, увеличили выпуск государственных облигаций в национальной валюте на внутренних рынках в 2020 и 2021 годах, в основном для финансирования пакетов мер стимулирования в рамках реагирования на пандемию COVID-19. Хотя выпуск таких облигаций может способствовать расширению базы инвесторов, расширению и увеличению ликвидности внутренних рынков капитала, правительствам следует опасаться растущего риска внезапного оттока капитала, поскольку с 2008 года увеличился и иностранный объем владения такими облигациями.

13. В Азиатско-Тихоокеанском регионе растет риск возникновения долгового кризиса. Согласно Схеме расчета приемлемого уровня задолженности (стран с низким уровнем дохода), одиннадцать стран региона, в том числе восемь малых островных развивающихся государств, подвержены высокому риску долгового кризиса. Из общего числа стран Азиатско-Тихоокеанского региона, по которым имеются суверенные кредитные рейтинги, оцененные агентствами, 18 стран имеют оценку ниже инвестиционного уровня. Поскольку бюджетные и долговые риски в этих странах считаются высокими, они, как правило, страдают от более высоких затрат по государственным займам.

14. В условиях острой необходимости восполнить пробел в финансировании Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и амбициозных целей, связанных с борьбой с изменением климата, в ближайшем будущем, для политиков и международного сообщества, занимающегося вопросами развития, настало время переосмыслить взаимосвязь между долгом и развитием, ориентируясь на перспективу, со стратегическим акцентом на лежащие в основе социально-экономические и климатические мегатенденции⁴. Необходимо повысить осведомленность о том, что более высокий государственный долг может быть мощным инструментом для устойчивого развития, если использовать его разумно. Пороговые значения государственного долга Международного валютного фонда и Всемирного банка, которые используются в их оценках задолженности и считаются «оптимальными», на самом деле слишком низкие, и способствуют получению неоптимальных результатов развития. Тщательное изучение государственного долга стран с разных точек зрения показывает, что более высокий уровень долга – это не обязательно плохо. В некоторых случаях, как например, в Японии и Сингапуре, это не приводит к повышению риска долгового кризиса. Имеют значение несколько факторов, таких как прочность финансового положения и способность обслуживать долг; факторы

³ Там же, глава 2.

⁴ Там же, глава 2.

и цель увеличения задолженности; состав (внутренний и внешний) долга; характеристики кредитора; и некоторые структурные, управленческие и институциональные аспекты. То, насколько большое значение придается этим характеристикам при оценке долгового кризиса, варьируется в разных странах и включает в себя элемент субъективной оценки.

15. Также необходимо пересмотреть традиционные инструменты оценки задолженности для более глубокой оценки приемлемого уровня задолженности в будущем. Текущий подход к анализу приемлемого уровня задолженности в значительной степени сосредоточен на поддержании долга на устойчивом уровне в краткосрочной перспективе. Это подрывает способность правительства получать доступ к финансовым ресурсам и несовместимо с долгосрочным движением к инклюзивному и устойчивому развитию. Существует необходимость в долгосрочном, комплексном подходе к оценке приемлемого уровня задолженности, который должным образом учитывает, в частности, инвестиционные потребности страны в достижении целей в области устойчивого развития; национальные стратегии финансирования целей в области устойчивого развития; и социально-экономические и экологические выгоды от государственных инвестиций. Действительно, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана разработала такой расширенный и ориентированный на долгосрочную перспективу подход к оценке приемлемого уровня задолженности⁵, и она будет взаимодействовать с государствами-членами на четвертой сессии Комитета по макроэкономической политике, борьбе с нищетой и финансированию развития, которая состоится в Бангкоке в конце 2023 года, и в рамках проектов технической помощи.

IV. Стратегии расширения бюджетного пространства

16. Благодаря смелым политическим действиям на внутреннем уровне и духу многосторонности и сотрудничества, расширение бюджетного пространства для обеспечения приемлемого уровня государственной задолженности и эффективного реагирования на обязательства, связанные с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и борьбой с изменением климата, не должно быть обременительной задачей. Более подробное описание ряда таких упреждающих стратегий содержится в тематических исследованиях, подготовленных для семьдесят седьмой и семьдесят восьмой сессий Комиссии. Ниже представлены основные направления политики.

A. Увеличение налоговых поступлений

17. Более совершенное и эффективное налоговое администрирование позволит сократить уклонение от уплаты налогов среди компаний и физических лиц. Более высокий уровень соблюдения требований по уплате налогов не только увеличивает налоговые поступления, но и позволяет избежать возможного повышения налоговых ставок в будущем. Среди прочих мер по дальнейшему повышению качества налогового администрирования правительствам предлагается внедрить и обеспечить соблюдение эффективного налогового законодательства; увеличить использование информационных технологий в налоговых операциях, таких как электронное выставление счетов и налоговая отчетность; упорядочить налоговые процедуры; и внедрить контроль за соблюдением требований, основанный на оценке рисков. Также могут быть созданы специальные подразделения для крупных налогоплательщиков.

18. Правительства также должны стремиться к расширению налоговой

⁵ Там же, глава 4.

базы путем рационализации существующих налоговых льгот, формализации неформальной экономической деятельности и введения новых налогов, которые будут способствовать инклюзивному и перспективному «зеленому» развитию. Например, можно рационализировать или отменить щедрые налоговые льготы для стимулирования иностранных инвестиционных проектов в углеродоемких отраслях. Помимо поддержки формализации экономики, цифровизация систем налогового администрирования также позволяет расширить налоговую базу, учитывая быстрый рост цифровой экономики⁶.

19. В большинстве стран Азиатско-Тихоокеанского региона налоговые системы основаны на косвенных налогах, таких как налоги на потребление, а не на прямых налогах, таких как корпоративные и личные подоходные налоги. Такая зависимость в основном обусловлена большими размерами неформального сектора и ограниченными возможностями налоговой администрации по сбору прямых налогов⁷. Снижение зависимости от косвенных налогов позволит увеличить будущие доходы государства и уменьшить неравенство в доходах. В этой связи правительствам следует стремиться использовать потенциал более прямого налогообложения в ближайшие годы, в частности, более прогрессивных налогов на доходы физических лиц.

20. Возникающие трансграничные проблемы в области налогообложения также требуют развития регионального и глобального сотрудничества в сфере налогообложения. Новые бизнес-модели и меняющийся глобальный экономический ландшафт делают налогообложение, основанное на традиционных моделях, которые привязаны к территориям и опираются на материальные активы, более сложным. В качестве примеров можно привести подъем цифровой экономики, незаконные финансовые потоки, вывод прибыли из-под налогообложения транснациональными компаниями и уклонение богатых людей от уплаты налогов с выводом средств в офшорные зоны. В будущем Азиатско-Тихоокеанский регион выиграет от расширения диалогов по вопросам политики, обмена знаниями и передовым опытом, а также наращивания потенциала в области международного налогового сотрудничества.

В. Повышение эффективности и результативности государственных расходов

21. Страны Азиатско-Тихоокеанского региона могут улучшить управление государственными расходами путем повышения эффективности распределения и использования средств. Для повышения эффективности распределения средств следует обеспечить увязку годовых бюджетов с целями в области устойчивого развития и другими приоритетами будущего развития на национальном уровне. Для этого могут быть приняты подходы к составлению бюджета, ориентированные на гендерные вопросы, проблему изменения климата или цели в области устойчивого развития. Между тем, повышение эффективности использования средств предполагает более эффективное управление проектным циклом, включая эффективную комплексную проверку, подходящие размеры проектов, строгий надзор за проектами и меры по пресечению коррупции.

22. Что касается эффективности распределения средств, то расходы на оборону во многих странах Азиатско-Тихоокеанского региона по-прежнему

⁶ См. *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2022: Building Forward Fairer – Economic Policies for an Inclusive Recovery and Development* («Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2022 год: построение более справедливого будущего – экономические стратегии инклюзивного восстановления и развития») (публикация Организации Объединенных Наций, 2022 год).

⁷ Там же.

составляют более 10 процентов от общих государственных расходов⁸. В Таиланде расходы на оборону были частично перераспределены для финансирования внедрения всеобщей программы здравоохранения, которая дает больший эффект для развития⁹. Помимо расходов на оборону, государственный сектор остается основным работодателем в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона, где зарплаты гражданских служащих составляют более половины всех государственных расходов¹⁰. В этой связи правительствам предлагается пересмотреть свои будущие приоритеты и направить больше бюджетных ресурсов на решение других проблем, например, на укрепление продовольственной и энергетической безопасности и достижение национальных целей в области борьбы с изменением климата.

23. В вопросах эффективности использования средств важную роль могут сыграть цифровизация и программы целевого использования государственных средств. Более широкое использование информационных технологий должно быть внедрено на всех этапах этого процесса, начиная с распределения средств и заканчивая расходованием средств и мониторингом результатов. Это особенно важно для основных направлений государственных расходов, таких как здравоохранение, образование и социальная защита, которые позволили существенно сократить масштабы нищеты и неравенства доходов в Азиатско-Тихоокеанском регионе¹¹. В Тихоокеанском субрегионе расходы на здравоохранение были переориентированы на профилактику, специализированные медицинские услуги и лечение на ранних стадиях заболевания. Этот подход привел к повышению эффективности расходов на здравоохранение и должен использоваться и впредь с точки зрения стратегического прогнозирования.

24. Предоставление государственных субсидий на товары первой необходимости помогает находящимся в уязвимом положении домохозяйствам пережить потрясения, связанные с ценами на сырьевые товары. В условиях высоких мировых цен на продовольствие правительствам предлагается рассмотреть вопрос о расширении масштабов и обеспечении адресности продовольственных субсидий, например, в рамках программ школьного питания. Аналогичным образом, целевые энергетические субсидии могут быть использованы для решения проблемы высоких цен на энергоресурсы, однако такие программы должны носить временный характер, чтобы избежать сбоев в долгосрочном переходе к экологически чистым и возобновляемым источникам энергии. Для повышения эффективности и прозрачности подобных программ субсидирования правительствам следует стремиться к внедрению в ближайшем будущем цифровых систем для регистрации и управления программами субсидирования, таких как, например, программа «Аадхаар» в Индии. В более широком смысле содействие долгосрочной продовольственной и энергетической безопасности позволит избежать больших затрат на субсидии в будущем.

⁸ *Reclaiming Our Future: A Common Agenda for Advancing Sustainable Development in Asia and the Pacific* (United Nations publication, 2022).

⁹ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2018: Mobilizing Finance for Sustained, Inclusive and Sustainable Economic Growth* («Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2018 год: мобилизация финансовых средств для дальнейшего, предоставляющего равные возможности для всех и устойчивого экономического роста») (публикация Организации Объединенных Наций, 2018 год).

¹⁰ *Reclaiming Our Future*.

¹¹ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2018 and Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2022*.

С. Совершенствование управления государственным долгом

25. Для того чтобы справиться с растущим уровнем государственного долга и увеличивающимися будущими рисками, связанными с приемлемым уровнем задолженности, правительствам следует повышать эффективность управления государственным долгом. Помимо прочих преимуществ, это может привести к снижению расходов на финансирование и более эффективному управлению рисками. Для этого правительствам следует стремиться к созданию или достижению в ближайшие годы следующих аспектов надлежащей практики управления государственным долгом:

- a) четкие цели управления долгом и прозрачная законодательная база, дающая право на заимствования и выдачу государственных гарантий;
- b) сильная и эффективная координация фискальной и монетарной политики;
- c) отдельные и подотчетные учреждения по управлению государственным долгом для укрепления доверия к политике;
- d) своевременный сбор, мониторинг и представление данных о государственном долге;
- e) правильный баланс между расходами на обслуживание долга и уровнем риска, связанного с риском рефинансирования, реализацией условного фискального обязательства и рисками, возникающими из-за нестабильности процентных ставок, обменных курсов и ликвидности рынка;
- f) эффективная система управления государственными денежными средствами, включающая централизованные банковские счета правительства и возможность составления точных прогнозов движения денежных средств.

26. Многие страны Азиатско-Тихоокеанского региона продемонстрировали различные примеры передовой практики в области управления государственным долгом. Например, Индонезия учредила Форум по стабильности финансовой системы, в который вошли Министерство финансов, Банк Индонезии, Управление по финансовым услугам и Индонезийская корпорация страхования депозитов, для усиления координации фискальной и монетарной политики. Форум проводит регулярные совещания, и его члены делятся своими оценками макроэкономических и политических факторов, влияющих на экономическую и финансовую стабильность. Для поощрения подотчетного управления долгом Непал в 2018 году учредил Государственное учреждение по управлению задолженностью, чтобы объединить все функции по управлению долгом в рамках Министерства финансов. Кроме того, Папуа–Новая Гвинея внесла поправки в Закон о финансовой ответственности, чтобы учесть поглощение условных обязательств, и создала межведомственное управление при Министерстве финансов для мониторинга и устранения просроченной задолженности.

V. Рассмотрение вопроса о реструктуризации суверенного долга

27. Дефолт по суверенному долгу может повлечь за собой большие социально-экономические издержки для стран-должников по нескольким причинам. Потери экономического производства в результате дефолта оцениваются в 1–4 процента валового внутреннего продукта ежегодно в кратко- и среднесрочной перспективе¹². Воздействие также может быть долгосрочным и приводить к существенному

¹² См. Dmitry Kuvshinov and Kaspar Zimmermann, “Sovereigns going bust: estimating the cost of default”, *European Economic Review*, vol. 119 (October 2019), pp. 1–21; Silvia Marchesi and Tania Masi, “Life after default: private and official deals”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 113 (May 2021); and Juan P. Farah-Yacoub and others, “The social costs of sovereign default”, Policy Research Working Paper, No. 10157 (Washington, D.C., World Bank, 2022).

ухудшению показателей нищеты и социальных показателей¹³. Столь высокие издержки, связанные с дефолтом по суверенному долгу, подкрепляются такими факторами, как более высокие затраты по займам; исключение из рынка капитала; репутационные потери; внутренние финансовые и политические издержки; и прямые санкции и торговые издержки. Несогласие кредиторов также приводит к затягиванию переговоров, длительной сверхнормативной задолженности и потребности в неоднократной реструктуризации долга.

28. Реструктуризация долга является основным каналом смягчения ущерба в случае потенциального или произошедшего дефолта по суверенным долговым обязательствам. Благодаря различным комбинациям продления сроков погашения, корректировки купонных выплат и частичного списания основной суммы долга¹⁴ можно создать столь необходимое пространство для маневра для обеспечения непрерывности основных государственных расходов в будущем, снижения налогово-бюджетного бремени, восстановления доступа к финансовым рынкам и финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе.

29. В большинстве случаев реструктуризация суверенного долга не является достаточно упреждающей и имеет слишком малый масштаб. Слишком поздняя реструктуризация долга, как правило, связана с опасениями по поводу внутренних политических издержек и финансовой нестабильности. Более того, неспособность международных рынков капитала признать неприемлемый уровень задолженности, а также распространенное мнение, согласно которому предложение о реструктуризации рассматривается как де-факто суверенный дефолт, также способствуют задержке реструктуризации. Между тем, реструктуризация долга, проводимая слишком поздно, не отвечает своей главной цели – восстановлению долгосрочной бюджетной устойчивости. Стимулы для поверхностной реструктуризации возникают потому, что признание неудач в политике и принятии решений, а также финансовые потери влекут за собой различные издержки как для стран-должников, так и для их кредиторов.

30. Изучение структур задолженности (с использованием анализа с применением инструментов стратегического прогнозирования) и прошлых случаев дефолта позволяет выявить несколько приоритетных направлений реструктуризации задолженности. С точки зрения страны-должника, результаты анализа указывают на ряд шагов в процессе реструктуризации суверенного долга, включая следующие:

a) *проведение комплексной и реалистичной оценки приемлемого уровня государственной задолженности с учетом социально-экономических и климатических мегатенденций, которые формируют долгосрочные потребности в расходах и зачастую определяют их качество и отдачу от инвестиций.* Эта оценка может быть проведена самим правительством, если оно обладает достаточным внутренним потенциалом. Однако в подавляющем большинстве случаев страна-должник проводит такой анализ долговой устойчивости при широкой поддержке партнеров по процессу развития, в первую очередь Международного валютного фонда;

b) *определение масштабов реструктуризации.* Одно из важных решений касается того, ограничить ли реструктуризацию только внутренним или

¹³ См. Farah-Yacoub and others, “The social costs of sovereign default”.

¹⁴ Продление срока погашения, иногда называемое переносом или перепрофилированием, относится к продлению сроков выплаты процентов или погашения основной суммы долга и введению льготного периода. Оно также может снижать текущую сумму непогашенной задолженности, но такое снижение, как правило, ограничено. Корректировка купонных выплат относится к снижению процентных ставок по непогашенному долгу. Частичное списание основной суммы долга подразумевает уменьшение основной суммы долга.

внешним долгом или провести комплексную реструктуризацию, охватывающую и тот, и другой долг. Это имеет важные последствия для подхода к реструктуризации, поскольку каждый вариант имеет свои преимущества и недостатки. Например, реструктуризация внутреннего долга обеспечивает стране-должнику большую гибкость при разработке плана реструктуризации, ограничивает возможность отказа со стороны кредиторов и предотвращает возможные судебные разбирательства. Однако возникает проблема обеспечения внутренней финансовой стабильности, поскольку внутренние финансовые учреждения часто подвержены значительным рискам в связи с внутренним суверенным долгом. При реструктуризации внешнего долга основную озабоченность вызывает то, что на международных рынках капитала правительство будет нести репутационные потери, особенно когда внутренний долг исключается из реструктуризации;

с) *подготовка предложений по реструктуризации в отношении масштабов и элементов реструктуризации долга для различных кредиторов.* Эти предложения служат для подготовки кредиторов и означают начало официального переговорного процесса. Некоторые предложения публикуются публично, в то время как другие раскрываются только целевым кредиторам и защищаются соглашениями о неразглашении;

д) *ведение переговоров с официальными и частными двусторонними кредиторами.* По сравнению с частными кредиторами, официальные двусторонние кредиторы часто более охотно сотрудничают со странами-должниками в поиске решений проблемы неприемлемого уровня задолженности или, в некоторых обстоятельствах, предоставляют двустороннюю помощь. Отчасти это объясняется тем, что двусторонние кредиторы в первую очередь заботятся о более широком общественном благосостоянии, а также их обширными экономическими связями со странами-должниками и национальными интересами в них. Существующие платформы урегулирования задолженности или координации политики, в частности Парижский клуб и Группа двадцати, также ускоряют и упрощают переговоры о реструктуризации долга с двусторонними кредиторами, тем самым побуждая страны-должники стремиться к заключению соглашений о будущей помощи в первую очередь с двусторонними кредиторами и позволяя частным кредиторам использовать более широкое фискальное пространство, созданное официальными кредиторами;

е) *управление рисками реализации и судебными рисками.* Судебные риски в основном касаются реструктуризации внешнего долга, в отношении которого применяется иностранное право, обычно в Нью-Йорке или Лондоне, и страна-должник не имеет над ним контроля. Кредиторы, не соглашающиеся на реструктуризацию задолженности, могут настаивать на полной выплате по своим требованиям и блокировать выплаты из страны-должника другим кредиторам, которые согласились на условия реструктуризации. В этом отношении прогресс, достигнутый в принятии положений о коллективных действиях в договорах о суверенных заимствованиях, обнадеживает, поскольку отчасти помогает решить эту проблему.

31. Успешная реструктуризация суверенного долга зависит от нескольких условий. Упреждающая, быстрая и надлежащая реструктуризация суверенного долга, основанная на достоверных оценках приемлемого уровня задолженности, может значительно сократить продолжительность эпизодов долгового кризиса и смягчить общий социально-экономический ущерб от дефолта по долгу. С этой целью укрепление мониторинга суверенного долга и прозрачности данных способствует будущим активным и достаточным усилиям по реструктуризации долга.

32. Кроме того, для реструктуризации внутреннего долга необходимы твердые политические обязательства для преодоления потенциально сильного

сопротивления со стороны влиятельных групп заинтересованных лиц. Прозрачное и инклюзивное взаимодействие с широким кругом заинтересованных сторон позволит снизить такое политическое сопротивление и получить будущую общественную поддержку. Надежная стратегия реализации дополнительных реформ, направленных на устранение коренных причин долгового кризиса, также помогает повысить доверие среди кредиторов и общественности.

33. Кроме того, успешная реструктуризация суверенного долга зависит от справедливого отношения ко всем заинтересованным сторонам. Реструктуризация долга неизбежно болезненна для всех вовлеченных сторон, а не только для стран-должников. Плавная реструктуризация, разумно уравнивающая интересы стран-должников и кредиторов, например, посредством более совместного подхода к урегулированию задолженности, отвечает всеобщим интересам.

VI. Роль международного сообщества, занимающегося вопросами развития

34. Международное сообщество, занимающееся вопросами развития, играет значительную роль в укреплении и содействии скоординированным обсуждениям между должниками и кредиторами, в том числе по вопросам реструктуризации долга, а также в ускорении прогресса в создании общих международных механизмов и рамок урегулирования задолженности. Недавним примером таких усилий является Общий механизм урегулирования долговых вопросов по завершении Инициативы по приостановлению обслуживания долга Группы двадцати. Существует ряд действий, которые можно предпринять, чтобы сделать Общий механизм более эффективным и усилить его воздействие, в том числе: а) расширить круг охваченных должников не только за счет стран с низким уровнем дохода, но и за счет крайне уязвимых стран со средним уровнем дохода, имеющих задолженность; б) расширить круг правомочных кредиторов, не ограничиваясь официальными двусторонними кредиторами и, по возможности, включить в него частных кредиторов; в) рассмотреть варианты сокращения объема долга, например, за счет учета расходов на борьбу с изменением климата в счет погашения долга; г) содействовать диалогу между должником и кредитором; д) улучшить координацию внутри и между официальными кредиторами; и е) обеспечить прозрачность деятельности всех официальных кредиторов¹⁵. Более того, поскольку Инициатива по приостановлению обслуживания долга завершилась в декабре 2021 года и обслуживание долга возобновилось для многих стран до того, как страны-должники смогли достичь соглашения в рамках Общего механизма, следует предложить временное прекращение выплат в счет погашения задолженности на время текущих переговоров.

35. В более широком смысле многосторонние долговые усилия выиграют от изменений в основополагающих концепциях, таких как учет потребностей должника в финансировании мер по борьбе с изменением климата и достижению целей в области устойчивого развития при рассмотрении масштабов облегчения долгового бремени. Также важны изменения в институциональных механизмах, например, создание глобального координационного органа по суверенному долгу для разработки норм по пруденциальному выпуску государственных долговых

¹⁵ Подробнее см. Bodo Ellmers, “Financing sustainable development in the era of COVID-19 and beyond: an analysis and assessment of innovative policy options”, Briefing (Aachen, Germany, Misereor, 2020); International Monetary Fund and World Bank, “Implementation and extension of the debt service suspension initiative”, Joint IMF-WBG Staff Note, September 2020 (Washington, D.C, 2020); and *Financing for Sustainable Development Report 2022* (United Nations publication, 2022).

обязательств и наращивания потенциала в отношении будущих долговых обязательств¹⁶.

36. Будучи крупным кредитором ряда стран Азиатско-Тихоокеанского региона, Китай может сыграть значительную роль в облегчении бремени государственной задолженности многих развивающихся стран. В рамках Инициативы по приостановлению обслуживания долга Китай облегчил долговое бремя на сумму не менее 2,1 млрд долл. США, включая долги перед такими организациями, как Китайское агентство международного сотрудничества в области развития и Экспортно-импортный банк Китая¹⁷. В период 2000–2019 годов Китай аннулировал около 3,4 млрд долл. США своих официальных беспроцентных кредитов африканским странам, реструктурировав при этом долг еще на 7,5 млрд долл. США, в основном за счет продления сроков погашения¹⁸. Аналогичные варианты могут быть рассмотрены и для стран-должников в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

37. Обеспечение сопоставимости режима для всех кредиторов, включая частных кредиторов, является важнейшим вопросом. Как правило, у частных кредиторов есть стимулы для того, чтобы не соглашаться и извлекать выгоду из повышения потенциала страны по обслуживанию долга за счет облегчения долгового бремени со стороны официальных кредиторов. Хотя сопоставимость режима является одним из принципов Общего механизма, в настоящее время не существует конкретного механизма, обеспечивающего участие частного сектора. Для решения этой проблемы были выдвинуты различные предложения, например ограничение суммы будущего взыскания долга частными кредиторами; возложение обязательств на находящиеся в меньшинстве кредиторов следовать решениям большинства по условиям реструктуризации; и рассмотрение возможности включения положений об учете платежеспособности государства для защиты должников от внешних негативных рисков¹⁹. В более широком смысле желательны механизмы, позволяющие должникам восстановить доступ на рынок после реструктуризации долга.

38. Можно усилить поддержку, оказываемую системой Организации Объединенных Наций совместно с международными финансовыми учреждениями странам-должникам в принятии положений о коллективных действиях в договорах о суверенных заимствованиях, что позволит снизить риск отказа и судебных разбирательств со стороны некоторых кредиторов. Между тем, было бы полезно предоставить большему числу развивающихся стран техническую помощь, направленную на поддержку принятия в ближайшем будущем механизмов распределения рисков между странами-должниками и кредиторами, например, путем введения положений об учете платежеспособности государства.

39. Во всем мире страны-доноры не выполнили свои обязательства по предоставлению 0,7 процента от своего валового национального дохода в качестве официальной помощи в целях развития. Аналогичным образом, в области климатического финансирования развитые страны в 2009 году обязались увеличить объем финансирования с целью мобилизации 100 млрд долл. США

¹⁶ Alberto Isgut, “Addressing sovereign debt challenges in the era of COVID-19 and beyond: the role of the United Nations”, *Asia-Pacific Sustainable Development Journal*, vol. 28, No. 2 (December 2021), pp. 149–192.

¹⁷ Reuters, “China says has given \$2.1 billion of debt relief to poor countries”, 20 November 2020.

¹⁸ Kevin Acker, Deborah Brautigam and Yufan Huang, “Debt relief with Chinese characteristics”, China Africa Research Initiative Working Paper, No. 39 (Washington, D.C., John Hopkins University, 2020).

¹⁹ *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

ежегодно к 2020 году. Эта сумма неуклонно росла и в 2018 году достигла 79 млрд долл. США; однако цель не была достигнута. Хотя усилия правительств по расширению фискального пространства внутри страны крайне важны, масштаб финансовых потребностей многих бедных и уязвимых стран Азиатско-Тихоокеанского региона существенно превышает их фискальные возможности по обслуживанию растущего уровня задолженности и достижению целей в области устойчивого развития и задач по борьбе с изменением климата.

40. Можно также приложить больше усилий для обеспечения того, чтобы уязвимость страны к внешним потрясениям (таким как стихийные бедствия, вызванные изменением климата) была должным образом отражена при распределении льготного финансирования и оценке приемлемого уровня задолженности. Доминирующее использование дохода на душу населения в качестве показателя уровня развития страны означает, что некоторые весьма уязвимые страны с более высоким уровнем дохода не имеют доступа к льготному финансированию. Однако более высокая уязвимость означает, что способность обслуживать долг может неожиданно снизиться после потрясений. Для решения этой проблемы Организация Объединенных Наций создала группу экспертов высокого уровня для изучения индекса многоаспектной уязвимости. Отражая уязвимость страны к внешним потрясениям, которые находятся вне ее контроля, но могут привести к большим потерям, этот индекс поможет всесторонне оценить экономическую, социальную и экологическую уязвимость развивающихся стран в будущем. Анализ приемлемого уровня долга, учитывающий этот индекс, также отразит более значительные потребности в помощи для крайне уязвимых стран.

41. Предоставление многосторонними организациями технической поддержки странам-должникам в области мониторинга суверенного долга и оценки его устойчивости также может помочь правительствам принимать обоснованные, основанные на фактах и перспективные политические решения. Более того, эффективная координация между официальными кредиторами часто является первым шагом к успешной реструктуризации суверенного долга, а своевременные и адекватные усилия официальных кредиторов по облегчению долгового бремени помогают стимулировать участие частных кредиторов. Рамки координации между официальными кредиторами также могут быть использованы в качестве основы для более широкой координации с участием частных кредиторов.

VII. Вопросы для рассмотрения Комиссией

42. Комиссии предлагается рассмотреть выводы и политические рекомендации, содержащиеся в настоящем документе, и дать секретариату дальнейшие указания в этом отношении. Это поможет направить предстоящую аналитическую работу секретариата; его работу по планированию и подготовке будущих проектов технической помощи и наращивания потенциала; а также работу по использованию стратегического прогнозирования в качестве инструмента долгосрочного планирования.

43. Членам и ассоциированным членам Комиссии предлагается поделиться своим опытом и информацией об инициативах по этим вопросам. Обмен и обсуждение таких примеров будет плодотворным и позволит участникам учиться друг у друга и обогатит их политические дискуссии.

44. В этом контексте членам и ассоциированным членам предлагается поделиться своим национальным опытом в следующих вопросах:

а) расширение фискального пространства путем повышения бюджетных доходов, эффективности и результативности расходов, а также управления государственным долгом;

b) предоставление рекомендаций и освещение возможностей для регионального и международного сотрудничества, чтобы помочь странам-должникам справиться с высоким риском долгового кризиса.
