

**3-Я МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ РАЗВИТИЯ
13-16 ИЮЛЯ, АДДИС-АБЕБА, ЭФИОПИЯ**



**FINANCING FOR
DEVELOPMENT**
13-16 JULY 2015 - ADDIS ABABA - ETHIOPIA
TIME FOR GLOBAL ACTION

**ВЫСТУПЛЕНИЕ
ГЛАВЫ ДЕЛЕГАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ЗАМЕСТИТЕЛЯ МИНИСТРА ФИНАНСОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
С.А. СТОРЧАКА**

**ТЕКСТ ВО ВРЕМЯ ВЫСТУПЛЕНИЯ
МОЖЕТ ОТЛИЧАТЬСЯ ОТ НАСТОЯЩЕГО ВАРИАНТА
(CHECK AGAINST DELIVERY)**

15.07.2015

Уважаемый господин Председатель,
Уважаемые участники конференции, дамы и господа!

За время, истекшее после конференции в Дохе, произошёл целый ряд событий, серьёзно изменивших структуру содействия международному развитию (СМР) и подходы к обеспечению его финансирования. Среди них, – резко возросшая роль так называемых «формирующихся доноров», появление новых «игроков», так или иначе влияющих на участников процесса СМР. Это - Совет финансовой стабильности, региональные фонды стабильности и развития, Новые многосторонние институты развития. Усилилось внимание к данной теме со стороны таких влиятельных форумов, как «Группа двадцати», АТЭС, объединение БРИКС. Свой, правда, негативный «вклад» в СМР внёс и мировой финансовый кризис, последствия которого до сих пор сказываются как на странах-партнерах, так и на государствах-донорах.

Самостоятельным фактором, оказывающим, безусловно, непосредственное влияние на нашу сегодняшнюю дискуссию, стал являющийся вот уже два года на уровне правительств процесс по формулированию Повестки дня в области развития на период после 2015 года. Взамен Целей развития тысячелетия (ЦРТ) нам предстоит определиться, во-первых, с конкретным содержанием Целей устойчивого развития (ЦУР) и, во-вторых, принять эффективную стратегию мобилизации ресурсов, необходимых для достижения этих целей.

Хочу заверить всех присутствующих в том, что Россия полностью поддерживает такую постановку задачи и намерена активно участвовать в её решении всеми доступными средствами.

В целом, нельзя не отметить прогресс, достигнутый в достижении ЦРТ. Опыт последних 15 лет доказывает, что международное сообщество может быть мобилизовано для решения проблем глобального масштаба. Для борьбы с бедностью объединились правительства, международные организации, многосторонние банки развития, гражданское общество, бизнес-структуры. Нам удалось согласовать новые подходы к достижению ЦРТ, выделить значительные ресурсы и даже создать качественно новые инструменты и технологии (например, Инициатива по облегчению бремени многосторонней задолженности).

На наш взгляд, в контексте новой Повестки дня в области содействия развитию важнейший урок пост-Монтеррейского периода состоит в том, что нам не избежать усиления тенденции к снижению роли и значения официальной помощи развитию (ОПР), причем как в относительных масштабах, так и в абсолютном измерении. С одной стороны, основной прогресс в деле достижения ЦРТ обеспечен усилиями и ресурсами самих развивающихся стран. С другой, «традиционные» доноры, как представляется, вышли на исторические рубежи своего вклада в ОПР. Дальнейшее существенное увеличение генерируемых ими потоков маловероятно или затруднительно. Что касается «формирующихся доноров», то они вряд ли смогут что-то радикально изменить.

На основе данной оценки мы делаем два вывода, имеющих системное значение для формирования национальных политик в сфере финансирования СМР. Во-первых, лишь в малой степени значительные финансовые ресурсы, необходимые для достижения предлагаемых к утверждению ЦУР, могут быть аккумулированы по линии ОПР. Поэтому главной задачей на период после 2015 года является создание условий и предпосылок для мобилизации внутренних источников финансирования - частных и государственных, а также привлечение на цели развития значительных объемов зарубежного частного капитала. По нашему мнению, в этот контекст более чем удачно вписывается инициатива по реформированию глобальных налоговых практик, запущенная в 2013 году по итогам российского председательства в «Группе двадцати». Сфокусированная помощь развивающимся странам в становлении современной эффективной налоговой системы позволит укрепить и диверсифицировать внутренние источники финансирования развития и тем самым обеспечить выполнение социальных обязательств властей.

Во-вторых, по мнению России, в условиях ограничения бюджетных возможностей официальным донорам необходимо как можно чётче учитывать специфические потребности двух групп стран-партнёров. Применительно к беднейшим государствам, нередко погруженным в затяжные внутренние конфликты, первоочередной задачей является восстановление стабильности, воссоздание базовых государственных институтов, обеспечение минимальных жизненных потребностей населения. Соответственно, помощь этим странам не может не предоставляться в основном из официальных источников, причём на максимально возможно льготных условиях, то есть преимущественно в

форме грантов. Этой практики Россия придерживается, например, в отношениях с Киргизией. Мы учредили Российско-Киргизский Фонд развития с оплаченным Россией капиталом в сумме 500 млн. долл. США и предоставили безвозмездную помощь в сумме 200 млн. долл. США для обеспечения адаптации экономики республики к условиям евразийской интеграции.

В свою очередь, странам среднего уровня развития необходимо полагаться, прежде всего, на внутренние ресурсы, а также на денежные средства зарубежного частного сектора. По этой причине официальная помощь этим государствам не может не фокусироваться на реализации мер по совершенствованию их макроэкономической, фискальной и социальной политик, на облегчении их доступа к долгосрочному частному капиталу, на поиске проектов, в финансировании которых могут быть заинтересованы банки (bankable projects), на развитии локальных рынков капитала, на улучшении инвестиционного климата. Этот сценарий Россия, как основной донор Евразийского фонда стабилизации и развития, намерена использовать в процессе согласования условий предоставления Фондом льготного кредита Армении в сумме 300 млн. долл. США.

Таким образом, основываясь на российском опыте финансирования различных двусторонних программ развития и участия в работе многосторонних институтах развития, в качестве наиболее перспективных источников финансирования ЦУР рассматриваем следующие.

Мобилизация и эффективное использование внутренних источников финансирования

1. На наш взгляд, ключевым внутренним источником финансирования развития не может не стать эффективная налоговая система. По нашему мнению, работу над этой темой необходимо оптимизировать, если не форсировать. Большинство развивающихся государств имеет существенный потенциал для расширения налогооблагаемой базы и резкого увеличения поступлений в доходы национальных бюджетов. В пост-Монтеррейский период значимость этого вопроса не раз подчеркивалась в документах и «двадцатки», и ОЭСР. Хотя страны-члены этой организации уже оказывают помощь и техническое содействие многим развивающимся государствам в построении национальных систем налогового администрирования, однако

мы находимся в самом начале пути.

Россия, чья собственная налоговая система существует немногим более 20 лет, отдает себе отчет, с какими финансовыми и техническими трудностями сталкиваются развивающиеся экономики при создании современных систем налогообложения. Многие из наших соседей относятся как раз к числу таких юрисдикций. Потому мы на регулярной основе оказываем им соответствующую помощь, проводя учебные семинары, организуя мероприятия по обмену опытом, передавая современные технологии.

2. Однако работа по использованию внутренних источников финансирования не исчерпывается одними лишь налогами. Важную роль играют и меры по модернизации и укреплению системы управления государственными финансами, в целом. Начиная с середины 2000-х годов Российская Федерация пытается идентифицировать на глобальном уровне «лучшие практики» управления государственными финансами, рассматривая разработку и принятие соответствующего Кодекса как важнейший ресурс финансирования развития. В 2013 году эти усилия были продолжены в рамках российского председательства в «Группе 20». По нашей инициативе были адаптированы к новым реалиям «Наставления по управлению государственным долгом», в начале XXI века предложенные МВФ и МБРР. Осознанное применение этих Наставлений суверенными заёмщиками позволит усовершенствовать и укрепить существующие подходы к управлению государственным долгом и тем самым будет способствовать устойчивости национальных бюджетов, являющихся важнейшей основой достижения ЦУР.

В контексте изложенного придаём исключительно важное значение участию в реализуемой МВФ и МБРР программе по оказанию технической помощи тем странам, которые нуждаются в развитии потенциала национальных систем управления государственным долгом. В ноябре 2014 г. в условиях не самой благоприятной макроэкономической конъюнктуры Россия присоединилась ко второй фазе финансирования этой программы, поскольку, как суверенный кредитор, мы заинтересованы в том, чтобы наши потенциальные заёмщики строили свои долговые политики на основе лучших практик.

Инвестиционное финансирование

1. Для большинства развивающихся стран и государств формирующихся рынков наращивание инвестиций в производственные сектора национальных экономик является определяющим условием (фактором) развития. Однако, в посткризисный период практически у всех субъектов экономической деятельности заметно сократился «аппетит» к принятию рисков, особенно рисков долгосрочного финансирования инвестиций. Несмотря на то, что почти три года назад в ходе российского председательства в «двадцатке» этот «диагноз» был поставлен, за истекший период мало что изменилось. Новая иерархия рыночных рисков формируется медленно, что препятствует притоку инвестиций в реальный сектор и слабо воздействует на их структуру. В этой связи необходимо продолжить работу по созданию благоприятных условий для финансирования долгосрочных инвестиций, в частности, в контексте инициатив по использованию потенциала институциональных инвесторов и развития локальных долговых рынков в местной валюте.

2. Составной проблемой недостаточности инвестиций, направляемых на цели развития, является нехватка финансово-обоснованных и инвестиционно-привлекательных проектов. Важнейшей задачей в этом контексте становится повышение эффективности планирования, приоритезации и подготовки проектов, а также повышение ответственности стран-партнеров за их реализацию. Качество подготовки инвестиционных проектов является одним из основных факторов, в дальнейшем влияющих и на их эффективность, и на устойчивость результатов.

Вот уже в течение нескольких лет в своей политике ОПР Россия уделяет повышенное внимание указанному выше аспекту взаимодействия со странами-партнёрами. В рамках программ, действующих в Восточной Европе и Центральной Азии, совместно со Всемирным банком мы оказываем государствам этих регионов содействие в формировании их потенциала в области подготовки проектов. Выделенные для семи стран 22 гранта региона дали возможность привлечения ресурсов для финансирования проектов в таких отраслях, как укрепление систем образования и социальной защиты, здравоохранения, модернизации ирригационных систем, автодорожное и железнодорожное строительство. При относительно небольших бюджетных расходах принятые меры обеспечили инвестиции на общую сумму около 2,2 млрд. долл. США.

Долговая тематика в повестке финансирования развития

1. Россия полностью удовлетворена содержанием раздела «Е» итогового документа конференции в Аддис-Абебе по финансированию развития. Действительно, активное использование схем долгового финансирования – а без него не обойтись – настоятельно диктует, в частности, дальнейшее совершенствование как самого механизма оценки долговой устойчивости суверенного заёмщика, разработанный совместно МВФ и Всемирным банком, так и практики его применения. Принципиально важно и дальше позиционировать разработанную ими модель анализа DSA как полезный инструмент в руках как самих заёмщиков, так и их кредиторов и доноров. Все участники процесса международных заимствований должны иметь чёткие представления об уровне предельно допустимой долговой нагрузки, свыше которой ресурсы на цели развития могут предоставляться только в виде грантов.

2. Россия, как и многие другие страны, прошедшие через «жернова» долговых кризисов, разделяет выдвинутые Аргентиной и рядом других государств претензии к используемому в настоящее время механизму урегулирования (реструктуризации) суверенной задолженности. Его трудно назвать справедливым, сбалансированным и, тем более, эффективным. При этом имевшие место в последнее время конфликты между отдельными дебиторами и их кредиторами показали наличие в них - этих конфликтах - угроз глобальной финансовой стабильности, то есть от содержания взаимоотношений должников и кредиторов в известном смысле зависит благополучие миллионов жителей Планеты.

В этом контексте мы поддерживаем предложение о создании надлежащих юридических, регулятивных и административных предпосылок для повсеместного применения в долговых контрактах оговорки о коллективных действиях кредиторов, а также сопряженных с ней иных оговорок (статей) кредитной документации, в частности, оговорки об объединении требований (*aggregation clause*) и оговорки о пропорциональном распределении платежей (*pari-passu clause*).

Однако на средне- и долгосрочную перспективу считаем принципиально важным развивать универсальный правовой подход, который можно было бы применять ко всей сумме накопленного внешнего долга, а не только к облигационной задолженности. Считаем, что только при решении данной задачи можно будет не опасаться за стабильность международной финансовой системы. В соответствующем юридически

обязывающем документе могли бы быть зафиксированы такие порядок, условия и процедуры реструктуризации суверенной задолженности, при которых обеспечивался бы баланс долгосрочных интересов страны-дебитора и ее кредиторов.

3. В то же время не считаем, что изжили себя некоторые «традиционные» механизмы, облегчения долгового бремени суверенных дебиторов. Так, перспективой является использование схемы «долг – в обмен на программы развития». По нашему мнению, в случае рационального подхода к их реализации обеспечивается направление финансовых средств, высвободившихся в результате урегулирования задолженности, на реализацию проектов в таких приоритетных областях, как защита окружающей среды, здравоохранение, энергетика, образование, развитие инфраструктуры. Россия заключила ряд межправительственных соглашений, предусматривающих использование данного механизма, с Республикой Замбия, Республикой Мозамбик, Объединенной Республикой Танзания, Республикой Куба, Корейской Народно-Демократической Республикой и некоторыми другими странами.

Роль многосторонних институтов в финансировании развития

1. Полагаем, что в период после 2015 года роль многосторонних банков развития (МБР) в мобилизации и передаче ресурсов на цели развития будет усиливаться. Несмотря на то, что их доля в общем объеме финансирования развивающихся государств и стран формирующихся рынков в целом невелика, их кредиты и инвестиции являются важным фактором развития ключевых секторов экономики, создания и распространения региональных и глобальных общественных благ, снижения рисков развития, связанных со стихийными бедствиями, эпидемиями и экономическими кризисами.

Убеждены, что МБР существенно повысят свой вклад в развитие, если будут помогать странам в решении таких проблем, которые в наибольшей степени тормозят экономический рост, препятствуют улучшению инвестиционного климата и сдерживают социально-гуманитарный прогресс. В современных условиях успех деятельности МБР — в максимальной ориентации на потребности клиентов при использовании своих сравнительных преимуществ.

Вместе с тем, в новых реалиях особую роль приобретает усиление каталитического эффекта операций МБР в виде создания условий и предпосылок для мобилизации их клиентами денежных средств из всех

доступных источников в размерах, существенно превышающих собственные возможности Банков. Только в этом случае нам удастся обеспечить масштабы финансирования, соизмеримые с масштабом задач, подразумеваемых Целями устойчивого развития.

В то же время на данном этапе Россия осторожно относится к радикальному увеличению МБР объемов кредитования и инвестиций путём снижения их уровня капитализации и использования «инновационных» финансовых решений, сопряженных с принятием повышенных рисков. МБР не могут и не должны за счет искусственного роста балансов компенсировать снижение размеров официальной помощи развитию. Более того, каталитический эффект их операций напрямую зависит от их финансового состояния.

2. Наряду с активизацией «здоровой» деятельности уже созданных МБР мы поддерживаем и приветствуем учреждение новых институтов развития. Начало работы Нового банка развития (НБР) как итог проведения первого заседания его Совета управляющих (Москва, 7 июля с.г.) стало наглядным отражением глубинных изменений, происходящих в международной финансовой архитектуре. С 1944 года НБР стал первым, по-настоящему глобальным многосторонним банком развития, учредителями которого выступили исключительно экономики формирующихся рынков. Это демонстрирует возросшее влияние, в частности, стран БРИКС и их важную роль в решении глобальных проблем развития. Более того, создание НБР не может не дать мощный импульс к дальнейшему реформированию системы международных финансовых отношений, подтверждением чего стало учреждение Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ), в котором участвуют и развитые, и развивающиеся страны при доминировании в капитале Банка последних.

При создании НБР и АБИИ были учтены лучшие мировые практики корпоративного управления, использован ряд инновационных подходов, например, принято решение о функционировании Советов директоров по принципу non-resident board. Странам удалось учредить современные институты, способные решать амбициозные задачи в интересах не только их акционеров, но и других развивающихся государств. Обладая объявленным капиталом в размере 100 млрд. долл. США каждый, с акцентированным вниманием к финансированию инфраструктуры, эти институты, безусловно, помогут многим развивающимся странам в решении стоящих перед ними задач развития.

В то же время, считаю важным отметить, что ни НБР, ни АБИИ не призваны заменить существующие институты развития. Их миссия - дополнить осуществляемую такими «ветеранами», как МБРР или АЗБР, деятельность в целях содействия экономическому развитию. При этом мы допускаем, что в случае быстрого выхода на значимые успехи сам факт создания этих Банков станет важнейшим стимулом для реформирования существующих МБР.

3. По мнению России, всемерная поддержка деятельности Международной ассоциации развития (МАР) как уникального и универсального механизма передачи льготных ресурсов наименее развитым странам должна быть приоритетом для международного донорского сообщества. К сожалению, в ходе нашей конференции об Ассоциации практически не вспоминали. Между тем, преимущества МАР над другими организационными формами оказания международной помощи очевидны. Они вытекают из использования так называемой страновой модели содействия, которая позволяет передавать ресурсы на программной основе, по стабильным известным правилам и в соответствии с национальными приоритетами государств-получателей. Как следствие качественные характеристики помощи развитию по линии МАР намного превышают характеристики содействия, оказываемого по линии многих официальных доноров. Мы выступаем за укрепление финансового положения Ассоциации, за повышение гибкости проводимой ей политики как с точки зрения используемых ею продуктов, так и в плане совершенствования действующих порядков и правил распределения ресурсов.

К сожалению, акционеры МАР только в конце 2013 г. в Москве в ходе Конференции по XVII пополнению капитала глубоко задумались о модернизации Ассоциации. Между тем, такая необходимость прямо вытекает из того, что для целого ряда стран средства, получаемые из МАР, с одной стороны, жизненно необходимы, а с другой - крайне малы для решения задач развития и/или финансирования значимых инфраструктурных проектов. Более того, в близком будущем ожидается выход из числа клиентов Ассоциации ряда динамично развивающихся государств. Они потеряют доступ к ресурсам МАР из-за роста доходов на душу населения. Однако, в силу недостаточной платежеспособности эти экономики не смогут компенсировать снижение объёма ресурсов, получаемых от Ассоциации, заимствованиями у МБРР, хотя их потребности во внешнем льготном финансировании сохраняются. В результате

значительную часть реципиентов Ассоциации будут составлять беднейшие экономики, многие из которых относятся к числу пост-конфликтных территорий или к странам с подорванными институтами государственного управления. Но работа только с такими клиентами не в полной мере устраивает МАР как финансовый институт.

На наш взгляд, решить указанные выше проблемы можно на основе следующих подходов:

- существенно дифференцировать те условия, которые используются при предоставлении кредитов МАР;
- создать новые финансовые инструменты;
- усовершенствовать политику выхода стран из статуса получателей помощи;
- изменить правила установления лимитов кредитования;
- более активно использовать смешанное финансирование как на уровне страновых программ, так и отдельных проектов.

Звучат также предложения о принятии мер для повышения каталитической роли Ассоциации. В этой связи считаем возможным обсуждение соответствующих подходов в рамках реализации концепции «МАР-плюс». Однако нам следует тщательно просчитать риски, сопряженные с применением инновационных финансовых схем типа секьюритизации будущих финансовых притоков, появляющихся в результате ожидаемого возврата кредитов МАР её заемщиками.

Подходы России к Официальной помощи развитию (ОПР) на двусторонней основе: востребованность мирового опыта и российская практика

Политика Российской Федерации в сфере СМР выстраивается в соответствии с положениями Концепции, одобренной Президентом Российской Федерации в апреле 2014 года. В основе наших действий в рассматриваемой области лежит принцип приверженности приоритетам устойчивого развития самих государств - получателей помощи и в этом контексте концентрация усилий для достижения конкретных результатов в борьбе с бедностью и неравенством, взаимодействие с государствами-партнёрами в целях повышения доверия, взаимного уважения, обеспечения прозрачности оказываемой помощи и подотчетности её участников.

Системный подход к реализации политики в области СМР подтверждает статус России как ответственного донора и международного

партнера. В 2014 году объем российского СМР составил порядка 875 млн. долл. США, что на 20 % больше, чем в 2013 году. Таким образом, Россия сохраняет приверженность целям международного развития, даже в период, неблагоприятный для экономики страны. Накопленный опыт и собственный донорский потенциал позволяют России, развивая уже апробированные форматы участия в международном сотрудничестве и многосторонних инструментах, расширять двусторонние программы предоставления помощи.

Содействие, оказываемое нами на двусторонней основе, охватывает широкий круг тем и направлений. Это - продовольственная безопасность, управление государственными финансами, повышение институционального потенциала, образование, формирование систем социальной поддержки, борьба с инфекционными заболеваниями и др. Имеющиеся возможности позволяют предоставлять международную помощь государствам-партнёрам за счет использования исключительно российских сил и экспертизы. В основном, - это программы в области борьбы с инфекционными заболеваниями, формирование систем чрезвычайного реагирования, а также обучение и повышение профессиональных компетенций государственных служащих стран-партнеров. При реализации таких программ используется комплексный подход, при котором учитываются как практические, операционные вопросы (например, предоставление оборудования и организация курсов повышения квалификации), так и формирование долгосрочных основ национальных систем в соответствующих областях (помощь в создании нормативной правовой базы, формирование институционального потенциала).

В завершение хотел бы отметить, что рассматриваемая нами Повестка в области развития после 2015 года призвана, прежде всего, задать направление для коллективных и, главное, максимально согласованных действий. Рассчитываем, что дальнейшая работа будет строиться на принципах общей, но дифференцированной ответственности, повышения прозрачности и максимальной каталитической роли ОПР, а также на принципе «измеримости» достижения поставленных целей, учета эффективности существующих форматов сотрудничества, особенно сотрудничества по линии «Юг-Юг» и трехстороннего взаимодействия.