

К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГРУППЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА

© 2016 Ширёва Ирина Викторовна

кандидат юридических наук, доцент

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49

© 2016 Ширёв Денис Андреевич

кандидат юридических наук

Российский университет дружбы народов

117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

адвокат

Ассоциация адвокатов

Московская областная коллегия адвокатов

105037, г. Москва, Измайловский пр-т, д. 49

E-mail: irinashiryova@yandex.ru, ne205@yandex.ru

Рассматриваются аспекты взаимодействия группы Всемирного банка с Российской Федерацией.

Ключевые слова: группа Всемирного банка, Международный банк реконструкции развития (МБРР), Международная ассоциация развития (МАР), Международная финансовая корпорация (МФК), Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МИГА), концепция внешней политики Российской Федерации, концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

В эпоху глобализации происходит процесс интенсификации взаимодействия государств, в том числе в инвестиционной, торговой, финансовой сферах. Глобализация характеризуется свободным использованием мировых ресурсов, свободным движением товаров, услуг, факторов производства, капитала. Отличительными процессами, характеризующими глобализацию, являются:

- увеличение суммарного мирового объема экспорта товаров и услуг;
- увеличение суммарного мирового объема иностранных инвестиций;
- развитие мировых рынков валюты и капиталов, непрерывное совершение операций на расстоянии и в реальном времени;
- развитие новых средств коммуникации - Интернета, мобильной связи, глобальных информационных и социальных сетей;
- движение огромных сумм спекулятивного капитала, не поддающегося прогнозированию;
- активизация деятельности финансово-экономических организаций (МВФ, Группа Всемирного банка, ВТО и др.);
- развитие процесса региональной интеграции в мировой экономике¹.

Международная экономическая система продолжает динамично развиваться. В этих условиях Российской Федерации целесообразнее всего выстраивать собственную глобальную стратегию, которая должна быть направлена на укрепление и повышение общенациональной конкурентоспособности.

Согласно мнению В.М. Шумилова основными событиями и фактами минувшего века, отразившимися в международной экономической системе, являются: вступление мира в стадию интеграционных процессов и глобализации; образование в международной системе трех центров экономической силы: США, Европейского союза, Японии; возникновение и увеличение многонациональных предприятий (транснациональных корпораций, банков), охвативших своим влиянием весь мир; переход государств западного цивилизационного типа к новому этапу экономического развития - постиндустриальному; усиление борьбы между государствами за конкурентоспособность своих товаров и экономик; превращение США в первую индустриальную (постиндустриальную) страну мира; воцарение доллара США в качестве мировой платежно-расчетной единицы².

Очевидно, что в XX в. произошли значительные изменения, которые нашли отражение в международной экономической системе. Это связано, прежде всего, с возрастанием числа многосторонних и двусторонних международных договоров, затрагивающих экономическую сферу, а также с деятельностью универсальных международных межправительственных организаций³, составляющих организационную основу международной экономической системы.

Особое место среди универсальных международных межправительственных организаций занимают созданные после Второй мировой войны группа Всемирного банка (World Bank)⁴ и Международный валютный фонд (International Monetary Fund)⁵. Напомним, Российская Федерация является членом четырех учреждений группы Всемирного банка⁶, а именно: Международной ассоциации развития (МАР) с 16 июня 1992 г.; Международной финансовой корпорации (МФК) с 12 апреля 1993 г.; Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям (МИГА) с 29 декабря 1992 г.; Международного банка реконструкции и развития (МБРР) с 16 июня 1992 г.⁷; в Международный валютный фонд Российская Федерация вступила 1 июня 1992 г.

В России радикальные экономические преобразования начались к концу 1990-х гг. В результате в сжатые сроки был проведен комплекс рыночных реформ, суть которых отражает известная триада «либерализация - приватизация - стабилизация»⁸. Как справедливо обозначил А. Кузнецов, «Россия достигла существенных успехов в развитии финансового рынка в постсоветский период. Вместе с тем, - говорил он, - полноценным участником финансовой глобализации наша страна не стала»⁹.

В концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р¹⁰, закреплена стратегическая цель, заключающаяся в достижении уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015-2020 гг. Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету

покупательной способности). Достижение этой цели означает формирование качественно нового образа будущей России к концу следующего десятилетия, говорится в концепции¹¹.

Согласно национальной концепции внешней политики, утвержденной Президентом РФ В.В. Путиным 12 февраля 2013 г., главные внешнеполитические усилия должны быть сосредоточены на достижении основных целей:

- создание благоприятных внешних условий для устойчивого и динамичного роста экономики России, ее технологической модернизации и перевода на инновационный путь развития, повышение уровня и качества жизни населения, укрепление правового государства и демократических институтов, реализация прав и свобод человека;

- развитие двусторонних и многосторонних отношений взаимовыгодного и равноправного партнерства с иностранными государствами, межгосударственными объединениями, международными организациями и форумами на основе принципов уважения независимости и суверенитета, прагматизма, транспарентности, многовекторности, предсказуемости;

- укрепление торгово-экономических позиций России в системе мирохозяйственных связей, дипломатическое сопровождение интересов отечественных экономических операторов за рубежом, недопущение дискриминации российских товаров, услуг, инвестиций, использование возможностей международных и региональных экономических и финансовых организаций в этих целях¹².

Основные задачи РФ в сфере международных экономических отношений заключаются в обеспечении равноправных позиций нашей страны в современной системе мирохозяйственных связей, в сведении к минимуму рисков, возникающих при интеграции в мировую экономику¹³.

Следует отметить, что Россия подключилась к глобальной финансовой системе только в начале 1990-х гг.¹⁴

Участие России в МАР, МФК, МИГА, МБРР дает ей возможность заимствовать средства на определенных условиях, что повышает кредитный рейтинг РФ и открывает доступ на мировой рынок ссудных капиталов. Всемирный банк предлагает консультационные и аналитические услуги (КАУ), в том числе консультационные услуги, оказываемые на возмездной основе (КУВО)¹⁵; продукты по передаче экспертных знаний - эко-

номические и отраслевые исследования (ЭОИ), техническое содействие (ТС).

Соответственно, в 2010 г. на проект “Реформа жилищно-коммунального хозяйства в России” из средств займа Всемирного банка было выделено 200 млн долл. Из них 19,3 млн долл. выделено на финансирование технического содействия и 175 млн долл. на финансирование инвестиционных планов городов¹⁶, а 5,7 млн долл. направлены на операционные расходы. Реализация проекта должна была пройти в два этапа¹⁷. В ходе реализации программ реформирования ЖКХ было отмечено, что возросла доля жителей среди населения городов, по мнению которых качество услуг ЖКХ улучшилось: в 2013 г. она составила 61 % по сравнению с 54 % на начало реализации проекта в 2010 г. В городах, где инвестиционные контракты были реализованы, данный показатель значительно больше - например, в Набережных Челнах он составляет 80 %¹⁸.

Следует отметить, что была разработана “Стратегия партнерства (КПС)¹⁹ Группы Всемирного банка (Группа ВБ) с Российской Федерацией на 2012-2016 гг.”, предусматривающая оказание содействия России: в ускорении роста и диверсификации экономики за счет совершенствования управления государственными финансами, улучшения инвестиционного климата, более активного внедрения инноваций, укрепления финансового сектора, а также дальнейшего развития инфраструктуры и повышения эффективности охраны окружающей среды; в развитии человеческого капитала за счет повышения уровня квалификации рабочей силы и укрепления системы социального обеспечения путем совершенствования систем образования, здравоохранения и социальной защиты населения; в повышении глобальной и региональной роли России в связи с усилиями правительства страны, предпринимаемыми в области международной помощи развитию и по обеспечению глобальных общественных благ; в повышении качества и прозрачности государственного управления за счет усиления подотчетности государственных органов и совершенствования стандартов на оказание услуг в сфере государственного администрирования. Программа Группы ВБ закрепила необходимость содействия в решении долгосрочных экономических, социальных и природоохранных задач России.

В октябре 2013 г. Совет директоров Всемирного банка одобрил заем в размере 60 млн долл.

для совместного финансирования с РФ “Второго проекта по модернизации и техническому перевооружению учреждений и организаций Росгидромета” (Росгидромет-2). Общая стоимость проекта составила 139,50 млн долл.²⁰ В 2013 г. совокупный объем обязательств МБРР по финансированию 10 инвестиционных проектов в России составил 646 млн долл.

Стоит отметить, что, наряду с возможностью получения заимствований от Всемирного банка, Россия сама оказывает поддержку международному развитию. В апреле 2014 г. была утверждена “Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию”. Среди приоритетных направлений российской политики в области содействия международному развитию на региональном и глобальном уровнях можно выделить: повышение эффективности систем государственного управления и улучшение условий для торговли и инвестиций в странах - получателях помощи; создание и усиление государственных мер по борьбе с организованной преступностью и терроризмом; реализация социальных и экономических проектов в странах - получателях помощи. Россия профинансировала 21 трастовый фонд²¹ МАР/МБРР, 15 из которых являются действующими (активными), среди них: Трастовый фонд на восстановление стран, пострадавших от вируса Эболы; программа быстрого социального реагирования в области социальной защиты на рынке труда с учетом вопросов питания; механизм управления долгом; прозрачность в области торговли; программа развития потенциала в регионе ЕЦА (Европа и Центральная Азия); программа “Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами”; реконструкция Афганистана; поддержка МПС (малых и средних предприятий) в сфере энергетики в странах Африки к югу от Сахары (Мали, Танзания, Руанда, Сенегал, Кения, Ботсвана); Программа противодействия глобальному продовольственному кризису (Таджикистан, Кыргызская Республика); Российская программа содействия образованию в целях развития (Ангола, Армения, Эфиопия, Мозамбик, Замбия, Вьетнам, Таджикистан, Кыргызская Республика) и др.²² Совокупный объем в данные программы/трастовые фонды составляет почти 261 млн долл.²³

В 2015 г. специалистами Всемирного банка был подготовлен доклад об экономике России, в

котором приводился негативный прогноз роста российской экономики на 2015-2016 гг.: спад экономики на 3,8 % в 2015 г. и небольшое сокращение на 0,3 % в 2016 г.²⁴ «Как показывает международный опыт, экономические санкции вполне могут изменить структуру российской экономики и пути интеграции России в мировое пространство. В перспективе будет необходимо найти способы адаптации к рискам, обусловленным более низкой ценой на нефть и сохраняющимися экономическими санкциями», - отметил Михаил Рутковский, директор и постоянный представитель Всемирного банка в РФ. В среднесрочной перспективе основным риском для экономического роста в России будет сохраняющийся дефицит инвестиций и доступных кредитных ресурсов²⁵.

Также специалистами Всемирного банка были отмечены такие проблемы, как: несоответствие квалификации работников предъявляемым им требованиям на рабочих местах, что становится все более серьезным ограничением для дальнейшего роста экономики страны; степень незащищенности населения; низкая рождаемость, высокая смертность и заболеваемость среди взрослых, низкая эффективность расходов на здравоохранение; проблемы государственного управления и коррупции²⁶. Среди шагов по борьбе с названными проблемами обозначены: необходимость улучшения инвестиционного климата; устранение крупных инфраструктурных проблем; необходимость диверсификации налоговой, экспортной и общей экономической базы; укрепление системы государственного управления и институтов. В докладе подчеркивалось, что задача по улучшению инвестиционного климата лежит в основе общей программы модернизации правительства, на решение которой ориентирована широкая экспертная работа по обновлению Стратегии 2020²⁷.

В соответствии с пожеланиями Правительства РФ весь объем кредитования со стороны МБРР предполагается предоставить в виде поддержки в рамках инвестиционных проектов. Программа МБРР по предоставлению финансирования на первые два года реализации КПС²⁸ охватывала проекты в таких областях, как микрокредитование, развитие финансового сектора, энергоэффективность, охрана лесов, улучшение состояния инфраструктуры и развитие местного самоуправления. В течение пятилетнего срока действия КПС МФК было запланировано профинан-

сировать из собственных средств инвестиции на общую сумму 3,8-4,8 млрд долл., а также оказать содействие в привлечении существенного объема средств со стороны российских партнеров²⁹. Согласно краткому обзору результатов деятельности Всемирного банка в России специалистами было отмечено, что с момента вступления в члены (МБРР и МАР) в 1992г. Банк предоставил заемные средства для финансирования более 70 проектов³⁰ в различных отраслях на общую сумму немногим более 10,5 млрд долл. Около 95 % общего кредитного портфеля было освоено³¹.

По состоянию на сентябрь 2015 г. российский портфель МБРР насчитывал 10 проектов на общую сумму 668,3 млн долл. Банк предоставляет 100 % своего финансирования Российской Федерации в форме инвестиционных займов. В отношении двух проектов³² осуществлялся внимательный контроль и мониторинг, так как отмечались значительные задержки с их реализацией. Проект «Поддержка судебной реформы» был дважды подвергнут серьезной реструктуризации, и в результате его рейтинг повышен до уровня «удовлетворительно»³³.

Также следует отметить, что предоставление консультационных и аналитических услуг (КАУ) по-прежнему является важным элементом работы МБРР в России. Банк расширил тематическую направленность оказываемого им технического содействия, охватив такие сферы, как социальное развитие, система развития детей в раннем возрасте, развитие коренных и малочисленных народов, повышение социальной ответственности. В 2016 финансовом году, наряду с публикацией двух традиционных Докладов об экономике России, Всемирный банк запланировал выпустить исследование «Связность и инклюзивный рост в России»³⁴.

Группа Всемирного банка предоставила консультационные услуги в поддержку проекта модернизации аэропорта «Пулково» в Санкт-Петербурге с применением механизма ГЧП. В рамках Пулковского проекта³⁵ удалось привлечь частные инвестиции в объеме более 1,2 млрд евро. Поскольку знание международного опыта и аналитическая составляющая зачастую являются решающими факторами успеха в таких секторах, как образование, здравоохранение и социальная защита населения, спрос со стороны клиентов привел к широкому использованию КУВО по этим

направлениям. Кроме того, в течение двух последних лет КУВО стали пользоваться спросом в таких сферах, как улучшение инвестиционного климата, консультирование по вопросам экономической политики, содействие в реализации программ поддержки местных инициатив³⁶.

С тех пор как в 1993 г. Россия стала членом МФК, организация осуществила в рамках 263 проектов долгосрочные инвестиции в Россию на общую сумму 10 млрд долл., включая синдицированные кредиты на сумму 3,5 млрд долл. По состоянию на сентябрь 2015 г. российский портфель инвестиционных обязательств МФК составляет 1,5 млрд долл. в рамках примерно 70 проектов, реализуемых в интересах приблизительно 50 клиентов³⁷.

В соответствии со Стратегией партнерства Группы Всемирного банка и Российской Федерации МФК продолжает поддерживать диверсификацию экономики и экономического роста в России посредством оказания содействия своим клиентам из частного сектора в реализации их потенциала долгосрочного развития, при этом особое внимание уделяется максимизации воздействия в менее развитых регионах. Эта деятельность включает такие направления, как: совершенствование транспортной и социальной инфраструктуры для улучшения доступа граждан и организаций к товарам и услугам; создание новых рабочих мест, требующих высокой квалификации работников; расширение обрабатывающих отраслей по производству продукции с высокой долей добавленной стоимости. Кроме того, МФК предоставляет российским компаниям и банкам стратегические консультации по вопросам обеспечения долгосрочного устойчивого роста, повышения энерго- и ресурсоэффективности, совершенствования практики корпоративного управления, а также консультирует правительства российских регионов по вопросам структурирования проектов в области муниципальной инфраструктуры³⁸.

По состоянию на сентябрь 2015 г. общий риск, гарантированный МИГА в России, в стоимостном выражении составил 705 млн долл. в рамках восьми действующих контрактов (по семи проектам) (после перестрахования чистый объем обязательств составляет около 381 млн долл.)³⁹. Гарантийные обязательства МИГА сосредоточены в российских финансовых учреждениях и направлены на поддержку инвестиций, осуществ-

ляемых ими в свои банковские, ипотечные и лизинговые дочерние структуры в России. Программы МИГА также покрывают проекты в обрабатывающих отраслях, сфере услуг и инфраструктурных секторах. МИГА предлагает несколько традиционных продуктов для страхования от политических рисков, которые покрывают: ограничения на перевод и конвертируемость средств, экспроприацию и разрыв контракта, войны и гражданские беспорядки. Кроме того, МИГА предлагает свой новый продукт, посредством которого покрывается риск неисполнения финансовых обязательств государственными предприятиями⁴⁰.

Таким образом, положительные результаты взаимодействия Российской Федерации с Группой Всемирного банка⁴¹ говорят о целесообразности продолжения сотрудничества для обеспечения национальных интересов.

¹ Экономическая теория: учебник и практикум для бакалавров / под ред. С.А. Толкачева. Москва, 2014. С. 390.

² Шумилов В.М. Международное экономическое право : учеб. для магистров. 6-е изд., перераб. и доп. Москва, 2014. С. 24-25.

³ Банк международных расчетов, Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и др.

⁴ URL: <http://www.worldbank.org>.

⁵ URL: <http://www.imf.org/external/index.htm>.

⁶ Кроме МЦУИС, Международного центра по урегулированию инвестиционных споров.

⁷ Для того чтобы стать членом МБРР, сперва необходимо стать членом Международного валютного фонда.

⁸ Экономическая теория. С. 49.

⁹ Кузнецов А. Проблемы интеграции России в мировую финансовую систему // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 6. С. 88.

¹⁰ URL: <http://government.ru/info/6217>.

¹¹ Подробнее см.: URL: <http://government.ru/info/6217>.

¹² Подробнее см.: Концепция внешней политики РФ. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents.

¹³ URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents.

¹⁴ В 2002 г. США и ЕС присвоили России статус страны с рыночной экономикой. См.: Экономическая теория. С. 53.

¹⁵ КУВО приобретают все большее значение для российских регионов - правительства более 30 субъектов Федерации подписали с Всемирным банком, как

минимум, одно соглашение об оказании КУВО (в настоящее время в девяти различных регионах действуют 15 таких соглашений).

¹⁶ Братск, Волжский, Иваново, Набережные Челны, Нефтеюганск, Новокуйбышевск, Оренбург, Саранск, Тула, Чебоксары, Архангельск, Димитровград, Пятигорск, Череповец.

¹⁷ Первый этап - институциональный: претворение в жизнь принятых городами - участниками программ реформирования жилищно-коммунального комплекса за счет собственных средств и усилий при техническом содействии со стороны экспертов, финансируемых из средств проекта. Второй этап - инвестиционный: предоставление инвестиций в объекты инфраструктуры ЖКХ из средств проекта, проводимое в соответствии с разработанными городами инвестиционными планами.

¹⁸ URL: <http://www.worldbank.org/ru/news/feature/2015/04/28/reforming-russias-housing-and-communal-services-sector>.

¹⁹ КПС на 2012-2016 гг. представляет собой определенный бизнес-план Группы ВБ, разработанный для оказания содействия России в реализации ее собственной стратегии развития и предусматривающий дальнейший переход на инновационные формы сотрудничества на глобальном, региональном (т.е. с охватом соседних с Россией стран) и национальном (федеральном и субфедеральном) уровнях. КПС согласована с уточненной программой Группы ВБ "Стратегия деятельности в России до 2020 года" ("Стратегия 2020").

²⁰ Проект призван оказать содействие Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды в целях дальнейшего повышения национальной потенциала в области предоставления надежной и своевременной метеорологической, гидрологической и климатической информации российским гражданам, региональным и муниципальным органам власти и отраслям экономики, зависящим от погодных, водных и климатических условий.

²¹ Финансовый механизм, созданный за счет взносов одного или нескольких внешних доноров или партнеров, а в отдельных случаях - за счет ресурсов Группы Всемирного банка - в целях оказания поддержки реализации мероприятий в области международного развития, в том числе связанных с развитием и укреплением внутреннего потенциала стран.

²² URL: <http://www.worldbank.org/country/russia/brief/international-development#6>.

²³ Там же.

²⁴ Инвестиции, согласно прогнозам, будут сокращаться, так как российское правительство откладывает реализацию крупных инфраструктурных проектов, а частные инвесторы сворачивают свои инвестиционные программы в условиях сохраняющейся высокой стоимости заемного капитала и неопределенности спроса, говорится в Докладе ВБ об экономике России.

²⁵ URL: <http://www.worldbank.org/ru/news/press-release/2015/04/01/russia-economic-report-33>.

²⁶ Несмотря на результаты, достигнутые при реализации ряда важных реформ, проводимых в последнее время, государственное управление нередко характеризуется слабой институциональной структурой и низким качеством. Ориентировочный объем финансирования, предусмотренный в течение срока действия КПС в рамках сотрудничества с МБРР, включает займы на общую сумму до 5 млрд долл. плюс софинансирование.

²⁷ Российское правительство осознает масштаб проблем, которые предполагается решить в рамках обновленной Стратегии 2020. URL: <http://www.worldbank.org/ru/news/press-release/2015/04/01/russia-economic-report-33>.

²⁸ "Стратегия партнерства (КПС) Группы Всемирного банка (Группа ВБ) с Российской Федерацией на 2012-2016 гг."

²⁹ Фактический объем финансовых обязательств будет зависеть от рыночных условий, потребностей со стороны клиентов, необходимости участия МФК, а также готовности со стороны партнеров совместно с МФК предоставлять финансирование.

³⁰ Таких, как Проект по борьбе с лесными пожарами в России: Российское культурное наследие 2 (RUSSIA CULTURAL HERITAGE2); Проект поддержки судебной реформы (Judicial Reform Support Project); Проект экономического развития Санкт-Петербурга (St. Petersburg Economic Development Project). См. подробнее: URL: http://www.vsemirnyjbank.org/projects/search?lang=ru&searchTerm=&countrycode_exact=ru.

³¹ URL: <http://www.worldbank.org/ru/news/press-release/2015/04/01/russia-economic-report-33>.

³² В отношении Проекта реформирования лесоправления и мер по борьбе с лесными пожарами в России и Второго проекта модернизации и технического перевооружения учреждений и организаций Росгидромета.

³³ Текущий коэффициент освоения заемных средств составляет примерно 2,4 %. Средний срок действия проектов составляет 6,26 года. Это обусловлено тем, что большинство проектов разработано в форме пятилетних инвестиционных операций.

³⁴ URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/projects?lang=ru>.

³⁵ Проект в 2011 г. был удостоен высшей награды журнала "Infrastructure Investor" в номинации "Сделка года по схеме ГЧП на международном рынке".

³⁶ URL: <http://www.worldbank.org/ru/news>.

³⁷ URL: <http://www.worldbank.org/eca/russian>.

³⁸ Там же.

³⁹ Это четвертый по величине портфель проектов для МИГА.

⁴⁰ URL: <http://www.worldbank.org/eca/russian>.

⁴¹ За исключением МЦУИС.