

Политика содействия международному развитию: специфика реализации в зарубежных государствах и выводы для России

Политика содействия международному развитию (далее по тексту – СМР) изначально была приоритетом для развитых государств Запада в отношении стран третьего мира и своей целью провозглашала сведение к минимуму негативных последствий их экономического отставания.

Однако с течением времени СМР трансформировалось в неотъемлемую часть внешней политики и пополнило арсенал средств государств для воздействия на внешний мир. Политику СМР начинают проводить не только преуспевающие в экономическом отношении страны, но и развивающиеся, меняя тем самым идейные основы СМР и его цели. Так, благородные мотивы поддержки слабых и нуждающихся, сменились аргументами, связанными с политическими и экономическими интересами стран-доноров.

Что же не так с политикой СМР и почему она не отвечает имеющемуся реальному запросу о помощи?

В [57-м выпуске](#) Отчета о сотрудничестве в целях развития ОЭСР (2019 год), Комитет содействия развитию ОЭСР (далее по тексту – КСР ОЭСР) увязывает СМР с наиболее актуальными глобальными «приоритетами» сегодняшнего дня – от растущей угрозы последствий изменения климата – до реализации целей в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Доклад констатирует, что в период нарастания скептицизма относительно деятельности различных международных институтов, сотрудничество в целях развития нуждается в новом измерении. Подобный вывод, однако, контрастирует с реальной ситуацией, которая имеет место в сфере СМР сегодня.

ОЭСР предлагает облечь СМР новыми нарративами, которые в первую очередь касаются той вспомогательной роли, которую СМР может сыграть для развивающихся стран в их усилиях по улучшению жизни своих граждан, руководствуясь принципом «никто не будет забыт». Кроме того, важным, по мнению ОЭСР, является донести до международной общественности необходимость слаженных практических действий и шагов на пути к достижению заявленного, а также сделать инструменты распределения помощи и отчетности о реализованных мерах СМР прозрачнее.

Анализ доклада подтверждает тот факт, что СМР в настоящий момент лишь беззубый инструмент в множестве средств государств для проведения их политики во внешний мир.

Как реализуется СМР

В структуру СМР включен спектр разнородных по происхождению, характеру и целевому назначению финансовых потоков, главную роль среди которых играет официальная помощь развитию (далее по тексту – ОПР).

ОПР определяется как государственная помощь, направленная на содействие экономическому развитию и благосостоянию развивающихся стран. Помощь может предоставляться на двусторонней основе от донора к получателю или направляться через многостороннее агентство по развитию, такое как ООН или Всемирный банк. Помощь включает гранты, «льготные» кредиты и предоставление технической помощи. Займы и кредиты на военные нужды в структуру ОПР официально не входят.

Чистая ОПР (англ. net ODA) распределяется двумя путями:

- в зависимости от уровня валового национального дохода стран (ВНД, англ. GNI) – наименее развитые страны, страны с низким уровнем дохода, страны с уровнем дохода ниже и выше среднего, более развитые и развивающиеся страны и территории);

- по географическому признаку – Африка к югу от Сахары и Центральная Азия, другие страны Азии и Океании, Ближний Восток и Северная Африка, Латинская Америка и Карибский бассейн, Европа).

Список получателей ОПР, который разрабатывается Комитетом развития ОЭСР пересматривается каждые три года и включает более 150 стран и территорий.

Официальный ориентир ООН по объему предоставляемой помощи составляет 0,7% от ВНД стран-доноров. Стоит отметить, что только [7 стран](#) в прошедшем году достигли этого таргета: Дания, Люксембург, Норвегия, Швеция, Турция, Великобритания и ОАЭ. Цифры, представленные ОЭСР по 2017-2019 годам, демонстрируют общий прогресс по наращиванию объемов, выделяемых странами в рамках ОПР средств, однако он все также не соответствует объему целей и задач, которые требуют скорейшей реализации. А самое главное, несмотря на действующие десятилетиями программы помощи, проблемы стран-доноров все также не решены.

Важно упомянуть, что периодически происходят изменения в способе учета многосторонней помощи. В соответствии с правилами, разработанными и применяемыми КСР ОЭСР с 2017 года, в зависимости от конкретных условий предоставления, финансовые взносы в международные организации могут засчитываться как двусторонняя помощь. То есть значительная часть помощи может и не быть распределена по странам, а попадать в специальные целевые фонды, средства из которых не ограничиваются конкретными странами и регионами. В связи с чем, крайне сложно установить конечного потребителя помощи и цель, на которую она предоставлялась.

Специфика реализации СМР для стран и международных институтов

Китай

Механизмы СМР все чаще возникают в странах, которые стали наращивать свой экономический потенциал и внешнюю активность в

последние десятилетия. Так Китай, являясь одновременно страной-донором и страной-реципиентом, успешно реализует цели своей внешней политики через программы СМР за рубежом.

Именно Китай расширил понимание СМР и создал, тем самым, проблемы для сравнения потоков СМР на международном уровне, включив в это понятие не только традиционные формы официального финансирования, но и коммерческие инвестиции, концессионные торговые операции, культурные и образовательные программы. Китай превратил СМР в развитие с «прогнозируемым результатом для себя», когда в процесс содействия развитию стран-реципиентов включено торгово-экономическое, научно-техническое и гуманитарное сотрудничество, что позволяет Китаю наращивать свое геополитическое влияние путем участия в реализации долгосрочных экономических программ в стране-реципиенте. То есть основным принципом оказания помощи для Китая является взаимная выгода, когда страны, получающие помощь, рассматриваются в качестве равноправных партнеров.

С появлением в 2018 году Китайского агентства международного сотрудничества в целях развития (англ. и далее – CIDCA), инструменты Китая в сфере СМР стали прозрачнее. Вместе с тем CIDCA не является исполнительным агентством. Оно формулирует стратегические руководящие принципы, планы и политику в отношении оказания помощи, координирует и дает рекомендации, продвигает реформы Китая в вопросах, касающихся предоставления иностранной помощи, а также определяет основные программы, осуществляет надзор и оценку их реализации.

Китай активно проявляет себя в рамках «сотрудничества Юг-Юг», где глобальный след Китая в СМР, благодаря активной кооперации с развивающимися странами, стал настолько весомым, что крупнейшие страны-доноры уже не могут его не замечать.

Особенность сотрудничества заключена в том, что страны «глобального Юга» руководствуются принципом «инклюзивной помощи», когда только они осознают истинные потребности друг друга и только они же могут предложить соизмеримые способы их удовлетворения. В модели «кооперации Юг-Юг» преобладающей является техническая помощь и экспертиза по тем или иным направлениями научно-технического развития. «Сотрудничество Юг-Юг» отличается от традиционной, преобладающей модели СМР, тем, что помощь носит партнерский характер и не увязывается с требованиями проведения экономических и политических реформ, что характерно для моделей СМР США и стран Евросоюза.

США

Для США помощь развитию на протяжении всей истории воспринималась исключительным элементом политического и пропагандистского обеспечения влияния страны на окружающий мир, будь то меры по борьбе с терроризмом, использование механизма санкций или –

обеспечение военных операций стран-реципиентов. США столетиями шли к формированию института СМР, который позже стал их национальной стратегией, инструментом влияния и орудием «демократизации». Главной отличительной чертой СМР США является выдвижение политических условий стране-реципиенту при осуществлении помощи.

США закрепили за собой статус лидера по объемам выделяемой помощи. Доля США в общем объеме глобального финансирования развития составляет 23%. В 2018 году объем ОПР, [выделенной США](#), составил 34,6 млрд. долл. США. 89% от общего объема ОПР было предоставлено на двусторонней основе, остальные 11% – на многосторонней. Основными реципиентами помощи остаются страны Африки, погрязшие в длительных конфликтах: Южный Судан, Эфиопия, Кения, а также Сирийская Арабская Республика, Афганистан и Иордания.

США участвуют в деятельности практически всех международных организаций, занимающихся вопросами содействия развитию, и играют ведущую роль в ряде финансовых институтов – МВФ, Всемирный банк, региональные банки развития. В то же время стоит отметить, что внешняя помощь, предоставляемая США, в основном выделяется на двусторонней основе, что позволяет добиваться гибкости в части географического распределения и подчинения программ помощи глобальным интересам США. В среднем у стран-членов КСР ОЭСР эта доля выше на 10%.

С 2018 года Агентство США по международному развитию (англ. USAID) начало издавать так называемые «дорожные карты самообеспеченности стран», которые опираются на 17 показателей, совпадающих с провозглашенными целями в области устойчивого развития. С помощью карт USAID предполагает оценивать прогресс достижения целей, отслеживать поворотные моменты по выходу государств на «устойчивую» траекторию развития.

Парадокс состоит в том, что у США свое понимание «устойчивости», которое не предполагает самостоятельного пути развития стран-получателей помощи, а стремится к наращиванию устойчивой зависимости этих стран от США.

Государства-участники Евросоюза

В 2017 году Евросоюз и его государства-участники приняли Новый европейский консенсус по развитию, который должен обеспечивать общее стратегическое видение политики СМР, с упором на сокращение бедности, и содействие реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Таким образом, 17 прозрачных целей в области устойчивого развития стали основой современной глобальной политики Евросоюза в реализации СМР.

В своем экспертном докладе 2019 года КСР ОЭСР отмечает лидерство институтов Евросоюза в мобилизации глобальных усилий в интересах устойчивого развития, борьбы с изменением климата и гуманитарной деятельности. В 2018 году ОПР со стороны государств-членов Евросоюза-участников КСР ОЭСР была равна 84,5 млрд. долл США, 98% объема которой составила двусторонняя помощь, остальные 2% – помощь, оказанная Евросоюзом на многосторонней основе. Основными реципиентами стали: Турция, Марокко, Сербия, Тунис и Индия. Значительная помощь также была оказана Сирийской Арабской Республике и Украине. При этом основной фокус помощи Евросоюза был направлен на поддержку социального сектора, а наименьшую поддержку, также, как и в случае с США, получил сектор развития экономической инфраструктуры стран-реципиентов.

Основу стратегии СМР как для стран-участников, так и для институтов Евросоюза, составляют амбициозные цели по достижению «устойчивого развития», которое, однако, представляет собой лишь временную (переходную) концепцию, требующую пересмотра. «Устойчивое развитие» должно смениться новым форматом взаимодействия, когда содействие развитию – это не только финансирование достижения целей, которые, как правило, носят декларативный характер, но, в первую очередь, долгосрочные программы развития, направленные на формирование устойчивых социально-экономических основ государств-реципиентов.

Россия

Национальную стратегию России в сфере СМР составляет «Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» 2014 года. Однако большое количество органов, ответственных за реализацию концепции СМР на национальном уровне, привело к отсутствию четких механизмов и программ помощи, учитывающих конкретные внешнеполитические и внешнеэкономические задачи России. С сожалением можно констатировать, что российская концепция в сфере СМР до сих пор не сформирована.

В 2019 году Россия [предоставила ОПР](#) в размере 1,1 млрд. долл США, что эквивалентно 0,07% ВВП. Большая часть ОПР была предоставлена на двусторонней основе, 2/3 из объема которой, составили операции по облегчению бремени задолженности для Кубы, Ирака и ряда Африканских стран. В 2018 году Российская Федерация продолжила предоставлять большую часть своей ОПР на двусторонней основе.

В 2018 году общий взнос Российской Федерации в многосторонние организации был в основном направлен региональным банкам развития, ООН и Группе Всемирного банка. Система ООН получила 28% общего объема российской многосторонней помощи. Из общего объема (105 млн. долл. США) для системы ООН тремя основными получателями поддержки стали:

Секретариат ООН (47,1 млн. долл. США), ВОЗ (14,9 млн. долл. США) и МОТ (7,6 млн. долл. США). Основными реципиентами России при этом являются: Индия, Китай, Индонезия, Египет и Бразилия.

Российское присутствие в СМР можно назвать скромным. В первую очередь из-за отсутствия синхронности принятия решений в сфере, а также из-за слабости некоммерческого сектора, который не имеет повестки в сфере СМР или просто не обладает необходимой экспертизой и возможностями для ее реализации.

Красочным подтверждением отсутствия стратегичности российского СМР являются результаты голосования по чувствительным для России вопросам в Генассамблее ООН, когда даже развивающиеся страны-наши реципиенты голосуют против внесенных Россией резолюций, либо же в лучшем случае воздерживаются.

Для того чтобы сфера российского СМР наконец перестала ассоциироваться исключительно с песнями, плясками, кокошниками и программами русского языка, необходимо пересмотреть отношение к гуманитарной политике и сформировать стратегию, отвечающую российским географическим и секторальным интересам (в первую очередь пространство ЕАЭС).

Очевидно, что оказываемая поддержка не может быть заключена в разработке общих «пакетных» предложений. Она должна осуществляться на основании индивидуальных потребностей стран, обеспечивать имеющиеся потребности жителей этих государств. Механизм должен включать вопросы планирования, реализации, мониторинга, оценки стратегий и программ помощи, подготовки их бюджета и управления. Только в этом случае, из эфемерной «бумажной стратегии», российское СМР сможет стать эффективным инструментом российской внешней политики.

Пандемия обнажила необходимость пересмотра реализации инструмента СМР для каждого из государств в отдельности и для всех международных институтов в целом.

Основа системы СМР должна быть заложена в национальных стратегиях государств, а не иметь характер навязанной международными организациями и отдельными государствами извне. Сейчас помощь оказывается так, как понимается страной-донором, а не как необходимо стране-реципиенту. В основе их взаимоотношений покупка за лояльность, а не долгосрочное взаимовыгодное партнерство. На сегодняшний день СМР ряда стран похоже на хорошо продуманный финансовый продукт, который при любом раскладе позволяет получить выгоду государству-донору, но для государства-реципиента едва ли может стать инструментом развития.

Очевидно, что СМР не может придерживаться принципов навязывания каких-либо политических условий, вмешательства во внутренние дела стран-получателей. Политика в сфере СМР должна уважать право стран-реципиентов самостоятельно выбирать свои пути и модели развития и иметь

проводящую силу, а не только идеи, порой оторванные от реальности. Последовательная поддержка развивающихся стран позволит им создать свои планы экономического развития и самостоятельно инвестировать в инфраструктуру, образование, развитие человеческого потенциала.