

СОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ

КУРС ЛЕКЦИЙ



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

СОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ

КУРС ЛЕКЦИЙ

**Под редакцией
В.И. Бартенева и Е.Н. Глазуновой**

**Москва
2012**



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Эта публикация издана в соответствии с Протоколом №2 Всемирной конвенции об авторском праве. Этот материал может быть использован и воспроизведен в научных и образовательных целях в странах-членах Всемирного банка. Все выводы, толкования и заключения, изложенные в данной публикации, принадлежат исключительно автору (авторам) и не имеют какого-либо отношения к позиции и мнению Всемирного банка, организаций, входящих в его состав, а также членов Совета директоров Всемирного банка и стран, которые они представляют.

Ответственные редакторы:
В.И. Бартнев, Е.Н. Глазунова

СОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ. КУРС ЛЕКЦИЙ / Под редакцией В.И. Бартнев и Е.Н. Глазуновой. 2012. – 408 с.

Все права защищены
© Всемирный банк, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие от координаторов программы Всемирного банка «Инициатива: Россия в качестве донора»	5
Введение	11
РАЗДЕЛ I. РАЗВИТИЕ И СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ: ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ	19
Лекция 1. Теория развития и ее историческая эволюция	21
Лекция 2. Эволюция доктрин помощи развитию	41
РАЗДЕЛ II. АРХИТЕКТУРА СОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ	69
Лекция 3. Помощь развитию: определение, участники СМР, основные формы	71
Лекция 4. Структура и распределение потоков помощи развитию: новейшие тенденции и вызовы	99
Лекция 5. «Традиционные» доноры: общие черты и страновая специфика	127
Лекция 6. «Новые» доноры: общее и особенное	159
Лекция 7. Россия как «новый» донор	195
РАЗДЕЛ III. УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ СМР	221
Лекция 8. Организация процесса участия в СМР	223
Лекция 9. Выбор способов, моделей и каналов финансирования СМР	245
Лекция 10. Мониторинг, оценка, результативность помощи	267
Лекция 11. Специфика оказания помощи «нестабильным государствам»	285
РАЗДЕЛ IV. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СМР В ОТДЕЛЬНЫХ ОБЛАСТЯХ	315
Лекция 12. СМР в области поддержания роста производства	317
Лекция 13. СМР в области инфраструктуры	333
Лекция 14. СМР в социальной сфере	351
Лекция 15. СМР в области охраны окружающей среды	371
ГЛОССАРИЙ	385
СПИСОК АББРЕВИАТУР	399
СПИСОК РИСУНКОВ, ТАБЛИЦ И ВСТАВОК	402
СВЕДЕНИЯ О РАЗРАБОТЧИКАХ КУРСА	407

Предисловие от координаторов программы Всемирного банка «Инициатива: Россия в качестве донора»

Содействие международному развитию (СМР) – сфера международных экономических и политических отношений, в которой на протяжении последних 10-15 лет происходят глубокие, поистине трансформационные изменения. Расширяется круг участников, параллельно с ростом частных инвестиций быстрыми темпами увеличиваются объемы официальной помощи развитию (ОПР), совершенствуются концепции и подходы, в рамках которых страны - получатели помощи начинают рассматриваться в качестве партнеров по СМР. На этом фоне появляются и стремительно укрепляют свои позиции так называемые «новые» доноры и партнеры в глобальном развитии, к числу которых относится и Российская Федерация.

Расширение участия России в СМР происходит по нескольким направлениям. Во-первых, Россия вносит важный вклад в формирование глобальной повестки дня в области развития в рамках членства в «Группе восьми» и «Группе двадцати». Во-вторых, Россия выступает инициатором и активным участником новых механизмов оказания ОПР, таких как, например, многосторонний Антикризисный фонд ЕврАзЭС. В-третьих, за последние 5-7 лет Россия перешла от реструктуризации задолженности развивающихся стран к выделению финансовых ресурсов на новые программы развития, увеличив свой финансовый вклад в ОПР до полумиллиарда долларов США в год. Активно идет процесс институционально-правового и организационного формирования национальной системы СМР.

Мотивы, побуждающие Российскую Федерацию к участию в СМР, весьма разнообразны. Подобно многим «традиционным» донорам, Россия преследует одновременно несколько целей: создание благоприятных условий для решения глобальных и региональных геополитических задач, обеспечение устойчивости внутреннего экономического и социального развития стран-получателей помощи, укрепление связей со странами постсоветского пространства. В ряде случаев политические и имиджевые соображения также имеют значение. Не секрет, что в современных условиях создание позитивного имиджа государства в глазах общественности – как внутри страны, так и за ее пределами – становится одним из важнейших средств реализации его задач, необходимым условием успешной внутренней и внешней политики.

В этой связи примечательно, что среди населения России превалирует мнение о том, что финансовые ресурсы российского бюджета, направляемые на цели содействия развитию, должны, главным образом, способствовать сокращению бедности. При этом значительная часть россиян считает, что, в первую очередь, следу-

ет укреплять собственный потенциал получателей помощи, а не просто передавать ресурсы («давайте удочку», а не «рыбу»). Более 3/4 населения в целом позитивно относятся к идее участия России в СМР, причем среди них есть группа убежденных сторонников предоставления помощи, которые считают, что «такая страна, как Россия, не может не помогать». Население особенно приветствует участие России в мероприятиях по ликвидации последствий стихийных бедствий, оказание помощи бедным странам – бывшим советским республикам и развитие сотрудничества с международными организациями¹.

В настоящий момент Россия находится на стадии разработки приоритетных направлений и определения структуры ОПР на основе принятой «Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию». В рамках данной задачи предстоит четко обозначить приоритетные области, наиболее важные с точки зрения решения проблем развития, сокращения бедности и обеспечения экономического роста в странах-партнерах. Кроме того, необходимо уделить особое внимание системе организации практической деятельности государственных органов по оказанию помощи развитию – либо в режиме децентрализации, с вовлечением в процесс принятия и исполнения решений значительного числа министерств и ведомств, либо в режиме централизации и более высокой координации. Для достижения стратегических целей в области СМР требуется проработка вопросов соотношения объемов и направлений двусторонней и многосторонней помощи развитию, а также механизмов построения эффективного взаимодействия с многосторонними организациями и другими донорами и партнерами по глобальному развитию.

Традиционно во всех странах-донорах эти вопросы решались с учетом национальных интересов, экономических возможностей и накопленного опыта. Однако на современном этапе на процесс формирования национальной политики в области СМР оказывают влияние и многие другие факторы. Во-первых, это осознание того факта, что в условиях множественности источников и каналов помощи залогом эффективности политики СМР становится координация усилий между донорами. Во-вторых, необходимость организации оптимальных схем взаимодействия с «принимающей» страной в вопросах определения приоритетов, форм предоставления помощи и обеспечения устойчивости результатов. В-третьих, чрезвычайно актуальной становится и проблема соотношения приоритетных областей оказания помощи. Если первое десятилетие XXI века прошло под знаком реализации задач Декларации Организации Объединенных Наций (ООН) о Целях развития тысячелетия, делавшей акцент на решении проблем бедности и развитии социальных секторов (в том числе с учетом гендерного аспекта), то второе началось с принятия плана действий в области развития на саммите «Группы двадцати» в Сеуле в 2010 г., где на первое место вышла задача развития инфраструктуры. В-четвертых, насущным является вопрос результативности оказываемой помощи. Очевидно, что неотъемлемой частью каждого проекта и всей национальной программы помощи

¹ См. Население России о международной помощи развитию, Национальное исследование //Всемирный Банк/Левада – Центр, 2010.

развитию должно стать обозначение четких целей и индикаторов достижения результатов, а также разработка эффективных процедур сбора данных, мониторинга и оценки результативности.

Очень важным является участие России в международном диалоге по вопросам развития, который вступил в новую фазу. В настоящий момент мировое сообщество находится на этапе разработки новых наднациональных механизмов координации и мониторинга помощи развитию. Одной из задач является отражение новых реалий последнего десятилетия, в первую очередь, изменения баланса сил в мировой экономике и появления в системе СМР новых участников, многие из которых не являются членами Комитета по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), традиционно отвечавшего за мониторинг потоков ОПР, и в рамках которого были организованы Форумы высокого уровня по вопросам эффективности помощи развитию. Четвертый Форум, прошедший в Пусане в 2011 году, закрепил международный консенсус относительно расширения формата помощи развитию и перехода от концепции «помощи развитию» к «глобальному партнерству в целях эффективного сотрудничества в области развития».

В условиях, когда Россия определяет свое место в этом «глобальном партнерстве», особенно важно, чтобы актуальные вопросы развития и содействия международному развитию были представлены в аналитической работе, которую ведут российские университеты, экспертные и исследовательские учреждения, а также в специальных учебных программах и курсах. Участие научного и академического сообщества в обсуждении направлений политики СМР, в оценке результатов российских программ и подготовке специалистов в данной области имеет исключительно большое значение для формирования эффективной национальной системы СМР. В этой связи создание российскими преподавателями курса лекций, посвященного вопросам содействия международному развитию, следует рассматривать как важный этап расширения интеллектуального дискурса по проблемам СМР в Российской Федерации. Весьма примечательно, что данный учебный курс продолжает инициативу заместителя министра финансов С. Сторчака, начатую в его лекциях (Очерках финансовой дипломатии) «Условные обязательства-2», которые были опубликованы весной 2012 года².

Курс лекций подготовлен в рамках программы технического содействия Всемирного банка «Инициатива: Россия в качестве донора», которая получила финансовую поддержку Министерства международного развития Великобритании и осуществлялась в тесной координации с Министерством финансов и Министерством иностранных дел РФ. Задача образовательного компонента программы состояла в том, чтобы познакомить российских преподавателей с широким контекстом проблем международного развития и опытом организации курсов по данной тематике в зарубежных университетах. Этот процесс проходил в период расширения россий-

² См. Сторчак С. Условные обязательства-2, или Очерки финансовой дипломатии. Москва: Зебра-Е, 2012. Лекции 5 и 6.

ских программ помощи развитию, активизации диалога о создании национального агентства по международному развитию, что являлось важным стимулом для команды преподавателей ведущих российских университетов, участвовавших в разработке данного учебного курса. Сотрудники Всемирного банка выступали в основном в качестве экспертов, рецензентов и координаторов процесса.

Настоящий курс лекций затрагивает многие из наиболее актуальных проблем в сфере СМР, которые рассматриваются с позиций междисциплинарного анализа. Такой междисциплинарный подход отражает не только многообразие профессиональных интересов участников проекта, но – и это самое важное – многоаспектность самого процесса развития и необходимость изучения всего спектра направлений экономической и социальной трансформации. Исключительно важно, что курс лекций не только дает представление о количественных параметрах процесса предоставления помощи развитию, но и рассматривает различные модели организации участия в СМР и специфику работы в отдельных секторах. С учетом особой актуальности проблемы «нестабильных государств и ситуаций» курс уделяет этому направлению содействия международному развитию особое внимание.

Курс лекций имеет модульную структуру. Это позволяет формировать на его основе различные по продолжительности и тематической специфике учебные программы – начиная от курсов специализации для студентов-магистров, до интенсивных коротких программ переподготовки государственных служащих, вовлеченных в реализацию программ ОПП. Отдельные лекции могут служить дополнением к уже существующим учебным курсам в вузах и институтах переподготовки, а также использоваться студентами и научным сообществом в научно-практических и аналитических целях.

Подготовка курса лекций – это вклад в укрепление потенциала России как донора и глобального партнера по вопросам развития. Совместная работа сотрудников Всемирного банка и российских министерств и ведомств, ответственных за СМР, определена в качестве одного из приоритетов новой Стратегии сотрудничества между Всемирным банком и Российской Федерацией на 2012- 2016 годы, что создает возможности для реализации новых инициатив. Интенсификация процесса подготовки кадров, включение вопросов и проблем СМР в учебные программы российских университетов, реализация исследовательских программ по этому направлению – вся эта деятельность, несомненно, будет способствовать повышению результативности российской помощи развитию. Данный курс лекций – лишь первый шаг, и основная работа впереди. Российские университеты и преподаватели приглашаются к продолжению диалога. Координация взаимодействия осуществляется представителем Всемирного банка в Москве, при активном участии Юлии Комагаевой, которая внесла важный содержательный и организационный вклад в подготовку данного курса лекций.

Координаторы проекта хотели бы поблагодарить команду российских ученых и преподавателей, принимавших участие в разработке данного курса лекций – А. Абалкину (Финансовый университет), А. Абрамову (МГИМО), В. Бартенева (МГУ), М. Васильева (МГУ), Е. Глазунову (МГУ), Е. Завьялову (МГИМО), Ю. Зайцева (НИУ ВШЭ), Л. Капицу (МГИМО), О. Козлову (МГИМО), О. Перфильеву (НИУ ВШЭ), В. Поспелова (Финансовый университет), Л. Чихун (МГУ) – и их коллег из Института изучения развития Университета Сассекса в Великобритании. Отдельную благодарность координаторы хотели бы выразить членам Консультативного Совета программы «Инициатива: Россия в качестве донора» под совместным председательством А. Бокарева (Минфин), и В. Загрекова (МИД), включая партнеров из других многосторонних и двусторонних организаций развития.

Реализация проекта была бы невозможна без всесторонней поддержки руководства Всемирного банка по региону Европы и Центральной Азии и директоров Всемирного банка по России – Педро Альба и Михала Рутковски.

*А.Марков,
Старший специалист по партнерствам,
Департамент глобальных программ и льготного финансирования,
Всемирный Банк. <amarkov@worldbank.org>*

*Т.Леонова,
Региональный координатор программ по странам Европы и Центральной Азии,
Институт Всемирного Банка. <tleonova@worldbank.org>*

Введение

Подготовленный коллективом российских ученых курс лекций представляет собой введение в дисциплину «Содействие международному развитию». В то время, как экспертное и академическое сообщество западных стран уже на протяжении многих десятилетий уделяет девелопменталистике самое серьезное внимание, в России попытка обобщить теоретические и практические проблемы этой дисциплины предпринимается впервые.

Необходимость подготовки курса была продиктована практическими задачами. В июне 2007 г. в Российской Федерации была принята концепция, определившая цели и принципы национальной политики в области СМР. Это означало, что после полутора десятилетий пребывания в роли получателя помощи Россия вошла (точнее, вернулась) в мировое сообщество доноров. Отныне оказание международной финансовой, технической, гуманитарной и иной помощи, призванной способствовать социально-экономическому развитию государств-реципиентов, а также урегулированию возникающих вследствие стихийных бедствий и социальных конфликтов кризисных ситуаций, стало одним из важных и постоянных направлений внешнеэкономической и внешнеполитической стратегии страны, призванным, в том числе, способствовать укреплению ее международных позиций и авторитета¹.

В концепции указывалось на необходимость выработки «нового системного подхода к деятельности РФ в рамках содействия международному развитию»². В этой связи подготовка профессионалов для работы в сфере СМР – как теоретиков, так и практиков – стала стратегической задачей. Специалистов в этой области в России крайне мало. Несмотря на то, что страну нельзя назвать новичком в деле содействия развитию, поскольку в ее арсенале имеется богатый опыт Советского Союза, прошедшие после распада СССР два десятилетия отдалили российское политическое сообщество от насущных проблем международного развития. В еще большей степени это актуально для академического сообщества – международное развитие как отдельная дисциплина в России не преподавалось.

Важным шагом на пути формирования и реализации российского системного подхода к проблемам содействия развитию стала программа Всемирного банка «Инициатива: Россия в качестве донора», запущенная в 2009 г. в рамках трастового фонда при поддержке Министерства международного развития Великобритании. В ходе реализации образовательного компонента программы были организованы две рабочие поездки – в Великобританию (Институт изучения развития Университета Сассекса) и Соединенные Штаты Америки (совместно с Агентством США по международному развитию) с целью ознакомления с практикой этих стран в сфере СМР и опытом ведущих ВУЗов в области подготовки специалистов-девелопменталистов. По итогам работы по образовательному компоненту программы коллективом российских ученых и преподавателей, представляющих ведущие вузы страны – Мо-

¹ Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию. Утверждена Президентом России 14 июня 2007 года. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/07/concept_rus.pdf

² Там же.

сковский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Московский государственный институт (университет) международных отношений МИД России, Научно-исследовательский институт Высшая школа экономики, Финансовый университет при Правительстве РФ, – при финансовой поддержке Всемирного банка были разработаны лекции пилотного курса «Содействие международному развитию».

* * *

Содействие развитию началось более шестидесяти лет назад: первые инициированные Соединенными Штатами Америки программы помощи развивающемуся миру стартовали на рубеже 1940–50-х гг. Они были вызваны к жизни глубокими политическими изменениями, которые произошли на международной арене в результате Второй мировой войны, нараставшей конфронтацией эпохи «холодной войны». Однако было бы неправильно считать, что в основе содействия развитию лежали соображения лишь политико-идеологического толка. Программы помощи слаборазвитым странам получали одобрение общественности разных стран, потому что идея содействия развитию отсталым странам, содержащая в себе мощный гуманитарный заряд и предоставлявшая возможность реализации присущего человеку стремления помочь ближнему, находила отклик в сердцах многих людей.

Тогда же, на рубеже 1940–50-х гг. стали складываться основы самостоятельной области знаний, на Западе получившей название девелопменталистики (development studies). Предметом изучения работавших в ней ученых стали проблемы «отсталости», а главной задачей – поиск путей ее преодоления. С самого начала девелопменталистика оформлялась как междисциплинарная наука. Несмотря на то что бразды правления в теории девелопмента практически сразу же забрали в свои руки экономисты, она эволюционировала, синтезируя подходы, предлагавшие различное обоснование помощи развитию (экономический, политологический, социологический и т.д.). Несмотря на различия теоретико-методологических конструкций, на протяжении всей истории эти подходы тесно переплетались и оказывали плодотворное взаимовлияние.

За прошедшие шестьдесят с лишним лет мир существенно изменился. Серьезную трансформацию пережила мировая политическая система, произошли кардинальные изменения в глобальной экономике, появились новые вызовы безопасности. Идеология предоставления помощи, из которой ушли императивы «холодной войны», тоже изменилась. Однако базовые причины и мотивация содействия развитию сегодня те же, что и в середине XX в. Более чем полувековая практика показала, что вся конструкция международной помощи по-прежнему зиждется на «трех китах»: на гуманитарной, морально-нравственной мотивации (человек не может и не должен оставаться равнодушным к страданиям других людей, своих соседей по планете), политическом компоненте (здесь на первом месте остаются соображения безопасности в самой широкой трактовке этого понятия) и, наконец, экономических интересах.

При сохранении мотивационных основ содействия развитию в последние два десятилетия изменилась их конфигурация; произошло наполнение отдельных его элементов новым содержанием. Так, в частности, многократно усилилось значение противодействия глобальным вызовам современности и обеспечения глобальных общественных благ (global public goods). По времени это совпало с началом качественно иного этапа в эволюции СМР. Последняя декада XX в. подготовила прорыв в самой идеологии содействия развитию. Освободившись от геополитических и идеологических оков времен биполярного противостояния, оно получило мощный импульс и вышло на «оперативный простор». У девелопменталистов появилась реальная возможность определять «третий мир» не в понятиях географических или геополитических, как это было на протяжении сорока лет «холодной войны», а в понятиях человека.

Одним из приоритетных направлений СМР в конце XX – начале XXI в. стало «человеческое развитие». Квинтэссенцией нового взгляда на проблему международной помощи развитию явились провозглашенные ООН Цели развития тысячелетия (ЦРТ), обозначившие новую веху в эволюции теоретических и практических подходов. По сути, мировое сообщество признало, что развитие является таким же естественным правом человека, как жизнь и свобода. В практическом преломлении это означает следующее: полноценное развитие невозможно без мира и безопасности, гендерного равенства, искоренения бедности, образования, доступа к медицинским услугам и т.п.

Столь кардинальный поворот в идеологии и практике содействия развитию был обусловлен не только произошедшими в мире геополитическими изменениями. Важную роль сыграла также острая критика, которой СМР подвергалось на протяжении последних десятилетий XX в. Самые тяжелые времена на его долю выпали в 1980-е годы, когда многие политики и эксперты заговорили о том, что идея содействия развитию устарела и когда стали раздаваться призывы покончить с ней вовсе.

Сегодня, к счастью, вопрос так не стоит. В начале XXI в. международное сообщество пришло к окончательному консенсусу относительно того, что отказаться от работы в этом направлении человечество не вправе. Аргументов в пользу этого консенсуса несколько. Во-первых, несмотря на справедливую критику практики содействия развитию прошлых лет, ее результаты очевидны. Во-вторых, разрыв, который сохраняется между успешными и наименее развитыми странами, а также количество бедных, недоедающих и страдающих от различных болезней людей в мире остается слишком внушительным, чтобы международное сообщество просто сидело сложа руки. И, наконец, в-третьих, стремительное ускорение процесса глобализации на рубеже XX и XXI вв. сделало процессы развития в разных странах и регионах мира взаимозависимыми, что привело к появлению общих для всего человечества проблем и потребовало объединения усилий для их решения. В первую очередь, это касается социальных, экологических проблем, а также сферы международной безопасности.

По данным ООН, сегодня в мире 1,29 млрд. человек живут в состоянии крайней бедности, имея доход менее, чем 1 доллар и 25 центов в день³. За этими сухими цифрами скрывается действительно страшная картина: большинство этих людей живут или в трущобах, или просто под открытым небом, не имея ни электричества, ни воды. Они недоедают и голодают. Около 800 миллионов людей (2/3 из них женщины и девочки) остаются неграмотными, не умея ни читать, ни писать. Это служит огромным препятствием на пути реализации человеческого потенциала и ставит под угрозу будущее всего мира, поскольку, как отметил в 2011 г. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун «грамотность раскрывает способность людей абстрактно мыслить и созидать будущее»⁴. За последние годы в деле повышения уровня грамотности в мире сделаны значительные успехи, однако эти улучшения не затрагивают беднейшие слои населения планеты. Огромные проблемы остаются в области санитарии и борьбы с инфекционными болезнями – одной из наиболее «отстающих» целей тысячелетия. 3 тысячи детей нашей планеты ежедневно умирают от малярии. В Африке малярия убивает одного ребенка каждые 45 секунд. Всего малярией сегодня поражены более полумиллиарда человек. Туберкулез ежегодно уносит около двух миллионов жизней по всему миру. При этом 99% людей, погибающих от ВИЧ, малярии и туберкулеза, живут в развивающихся странах. Средняя продолжительность жизни в этих государствах составляет 40 лет. Ежегодно там умирают 10 миллионов детей в возрасте до 5 лет. По-прежнему очень остро стоит проблема гендерного неравенства.

Эти проблемы, являющиеся характеристиками отсталости, теснейшим образом связаны между собой: одна, как по цепочке, тянет за собой другую. На сайте Всемирного банка эта взаимозависимость представлена очень наглядно. Так, наблюдая тревожные тенденции в борьбе с детской смертностью (ЦРТ 4), эксперты задают вопрос: как, например, строительство дорог может сократить детскую смертность? И отвечают: дороги облегчают бедным семьям, особенно в сельской местности, доступ к медицинским учреждениям, способствуют тому, чтобы услуги врачей стали более доступными по расстоянию и менее дорогостоящими. Значит, строительство дорог должно быть составной частью стратегии доноров по укреплению систем здравоохранения в отсталых странах и, следовательно, важной составляющей в процессе реализации ЦРТ. Улучшение ситуации в области образования (ЦРТ 2) обеспечит более благополучное состояние в области охраны здоровья материнства и детства (ЦРТ 5 и 6), поскольку образованные женщины с большей вероятностью будут обращаться за медицинской помощью и консультацией во время беременности, вскармливания и иммунизации ребенка. Сегодня ненаблюдаемая беременность и роды с осложнениями приводят к тому, что около 20 миллионов женщин в мире ежегодно становятся инвалидами и не в состоянии поддерживать свои семьи. К тому же вложения в здоровье матери не только улучшают здоровье ее самой и ее семьи, но и увеличивает число активных и работоспособных женщин, что способствует

³ Inequality in Focus. URL: http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Resources/Inequality_in_Focus_April2012.pdf

⁴ Послание по случаю международного дня распространения грамотности. 8 сентября 2011 г.
URL: <http://www.un.org/ru/sg/messages/2011/literacyday.shtml>

экономическому благополучию всего общества. Борьба с заболеваниями – такими, как ВИЧ/СПИД, – является вкладом в стабильное общество и стабильное управление, поскольку именно они лишают общество наиболее энергичных и молодых работников, образованных профессионалов, потенциальных политических лидеров, подрывают экономический рост и увеличивают социальную напряженность. Дети, потерявшие от этих болезней родителей, становятся наиболее уязвимыми для эксплуатации.

В последние годы в сфере оказания помощи наблюдалась актуализация проблем взаимозависимости безопасности и развития. При этом существенно изменилось само понятие безопасности: новые глобальные вызовы «состарили» термин «национальная безопасность». В лексиконе сферы содействия развитию появился более всеохватывающий термин – «человеческая безопасность», угрозу которой могут представлять не только военные, но и целый ряд других факторов. Действительно, мыслима ли человеческая безопасность без доступа к источникам питьевой воды, энергии, к продовольствию? Не случайно сегодня мы все чаще говорим об «энергетической» и «продовольственной» безопасности.

Все это свидетельствует о том, что содействие развитию – это постоянный, непрерывный процесс, который не может быть подменен отдельными финансовыми вливаниями и акциями. Его прекращение может быть равносильно уничтожению всего достигнутого. Подтверждением этому могут служить недавние события. В последнее десятилетие сокращение бедности фиксировалось практически во всех регионах, что позволяло надеяться на позитивные результаты достижения первой Цели развития тысячелетия. Однако вмешался финансовый и экономический кризис, который существенно замедлил прогресс в этой области. ООН вынуждена была констатировать, что борьба с голодом во многих странах перестала приносить плоды. В ходе кризиса огромное количество работающих в различных сферах людей оказались неспособными прокормить себя и свои семьи. Рынок труда сильно пострадал, что повлекло за собой заметное снижение занятости населения. В связи с сокращением рабочих мест все больше людей были вынуждены соглашаться на неквалифицированную, нестабильную и часто небезопасную работу.

Разработчики настоящего курса лекций стремились показать, что содействие развитию – это больше, чем помощь. Наряду с «помощью» в традиционном понимании, важны и другие факторы: торговля, миграция, капиталовложения, окружающая среда, безопасность, технологии – другим словом, все, что складывается в стратегию развития и очень существенным образом влияет на него. И клубу доноров, активным и полноправным членом которого недавно стала Российская Федерация, необходимо это учитывать.

Еще одна аксиома содействия развитию, которую разработчикам курса хотелось донести до читателей, – это то, что помощь больше, чем деньги. Тщательность и продуманность процесса выстраивания национальных стратегий участия в СМР имеет не меньшее значение, чем объемы финансов, ассигнованных бюджетом на данные цели. Донор может «одной рукой давать» (через займы, гранты или

капиталовложения), а другой – отбирать (через торговые барьеры или загрязнение окружающей среды). Таким образом, стране-донору чрезвычайно важно выработать комплексный подход в своей стратегии оказания помощи.

И, наконец, крайне важно установить со странами-реципиентами не просто отношения «кредитор–получатель», а именно партнерские, взаимовыгодные связи. На этот аспект обращали особое внимание все последние форумы высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи.

Многочисленные и взаимосвязанные проблемы современного мира и сегодняшнего состояния сферы содействия международному развитию отражены в российской Концепции. В числе приоритетов участия России в СМР обозначены: ликвидация бедности и обеспечение устойчивого экономического развития в развивающихся и постконфликтных странах; формирование пояса добрососедства по периметру российских границ; противодействие возникновению и содействие устранению очагов напряженности и конфликтов, источников незаконного оборота наркотиков, международного терроризма и преступности, прежде всего в прилегающих к РФ регионах, и т.д.⁵

* * *

Настоящий курс лекций адресован довольно широкой аудитории. Поскольку содействие международному развитию – это сфера, нуждающаяся в профессионалах самых разных областей, разработчики надеются, что востребованность курса не будет ограничена одним лишь академическим сообществом, т.е. преподавателями и студентами вузов. Определенный интерес он может представлять для специалистов, работающих в области формирования основных направлений внешней политики Российской Федерации, представителей различных министерств и ведомств, ответственных за реализацию российской стратегии в области содействия развитию. С учетом того, что в российской Концепции по содействию международному развитию говорится о целесообразности привлечения к сотрудничеству представителей деловых кругов, содержащийся в данном курсе лекций материал может быть полезен и для них.

Замысел создателей данного курса был направлен, прежде всего, на то, чтобы представить широкой российской аудитории саму идею содействия развитию, цели и задачи СМР, более чем полувековую историю реализации программ помощи, а также новые вызовы, с которыми международное сообщество столкнулось на рубеже XX и XXI вв. Хочется надеяться, что курс поможет ответить на множество вопросов: какова роль помощи в международном развитии? какие уроки мы можем извлечь из практики других доноров? какие вопросы будут ключевыми в повестке дня XXI в.? как правильно строить национальную стратегию участия в СМР? какие подходы и инструменты помощи использовать? как оценивать ее эффективность и результативность?

⁵ Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию. Утверждена Президентом России 14 июня 2007 года. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/07/concept_rus.pdf

В соответствии с задачами лекционного курса выстроена и его структура.

Курс разбит на четыре раздела. В первом освещаются теоретико-методологические проблемы новой для российской аудитории научной дисциплины – международного развития. Разработчики курса сознательно разделили два понятия – «развитие» и «содействие развитию». Хотя вопросы, связанные непосредственно с «содействием развитию», безусловно, ближе к практике и имеют большую значимость для формирования конкретных подходов и стратегий помощи, понимание сущности объекта и одновременно цели этой помощи должно облегчить читателям и слушателям – сегодняшним и будущим профессионалам-девелопменталистам – их работу в сфере СМР. При написании этой части особое внимание уделялось проблеме взаимосвязи и взаимозависимости теории и практики СМР.

В наиболее крупном, втором разделе курса освещаются ключевые вопросы, связанные с архитектурой СМР. Вначале обозначается понятийная и институционально-правовая система координат, в которых реализуется сотрудничество в целях развития на современном этапе, классифицируя критерии, виды и формы оказания помощи развитию, а также ключевых участников СМР. При этом особое внимание уделяется проблемам предоставления помощи на многосторонней основе и роли в СМР международных организаций, а также таким относительно новым явлениям в этой области, как «много–двусторонняя» помощь (целевое финансирование) и трехстороннее сотрудничество. Первую, постановочную лекцию раздела логично продолжает описание новейших тенденций в структуре и распределении потоков помощи по отдельным группам доноров, формам, регионам, странам, группам реципиентов и секторам, с указанием тех из них, которые препятствуют повышению эффективности помощи в глобальном масштабе. Разработчики курса исходили из того, что содействие международному развитию – *это партнерство*, полноценными участниками которого являются как доноры, так и реципиенты помощи с их мотивациями, интересами, целями и стратегиями. Но, конечно, именно доноры в основном формулируют повестку СМР. Поэтому наибольшее внимание во втором разделе уделяется донорам – как «традиционным», так и «новым», общим и специфическим чертам их национальных стратегий участия в СМР. Эти лекции призваны посредством обобщения опыта других стран, анализа их ошибок и предлагаемых ими инноваций облегчить задачу будущих российских профессионалов в сфере СМР. Отдельная лекция посвящена России как новому донору.

Третий раздел лекционного курса целиком посвящен практическим аспектам содействия международному развитию – проблемам управления, финансирования, мониторинга и оценки эффективности помощи. В разделе рассматривается широкий круг вопросов, касающихся организации процесса оказания помощи, таких, как специфика систем управления СМР и механизмы планирования программ оказания помощи на двусторонней и многосторонней основе; преимущества и недостатки различных способов, моделей и каналов финансирования СМР, а также проектно-ориентированного и программно-ориентированного подходов; методы проведения мониторинга и оценки результативности помощи. Отдельная лекция поднимает вопросы оказания помощи так называемым «нестабильным государствам», которое

сопряжено с особыми сложностями ввиду различных проявлений «нестабильности» и многообразия вовлеченных в процесс участников и требует внедрения подлинно инновационных подходов, в полной мере учитывающих специфику данной группы реципиентов.

Наконец, заключительный, четвертый раздел курса освещает проблемы содействия развитию в отдельных областях, таких, как поддержание роста производства, включая помощь в развитии торговли, инфраструктура (транспорт, энергетика, информационно-коммуникационные технологии), социальная сфера (образование, здравоохранение, обеспечение питьевой водой и санитария), сфера защиты окружающей среды. В лекциях обозначаются наиболее актуальные проблемы, стоящие перед международным сообществом в каждой из указанных областей в начале XXI в., основные направления оказания помощи, а также специфические вопросы мониторинга и оценки эффективности программ и проектов. Лекции данного раздела содержат большое число конкретных примеров из практики вовлечения национальных и многосторонних доноров в различных странах.

В конце курса лекций помещается список аббревиатур и краткий глоссарий.

* * *

Создатели курса выражают надежду, что данная разработка внесет необходимую лепту в процесс становления российской национальной системы содействия международному развитию и будет способствовать подготовке высокопрофессиональных специалистов в этой сфере.

РАЗДЕЛ I

**РАЗВИТИЕ И СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ:
ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ**

Первый раздел лекционного курса посвящен теоретическим аспектам СМР. Разработчики стремились подчеркнуть междисциплинарный характер науки о развитии, проследить взаимовлияние различных подходов и концепций на протяжении ее более чем шестидесятилетней истории. Несмотря на то что экономика была и остается базовой платформой дисциплины, в первой лекции мы говорим не об *экономической теории развития*, а об *общей теории развития*, которая пережила простую эволюцию и, реагируя на многочисленные вызовы современной международной жизни, продолжает корректироваться и совершенствоваться. Вторая лекция посвящена доктринам содействия развитию, т.е. вопросам, связанным с практической реализацией теоретических постулатов.

Итак, первый раздел курса лекций призван ответить на вопросы «что такое развитие» и «зачем нужна помощь развитию».

ЛЕКЦИЯ №1.

ТЕОРИЯ РАЗВИТИЯ И ЕЕ ИСТОРИЧЕСКАЯ ЭВОЛЮЦИЯ

План лекции

1. Теория развития в исторической ретроспективе.
2. Главные направления в изучении развития: классическая и радикальная парадигмы.
3. Теория развития в эпоху глобализации: обновление дискурса.

Проблемами развития в той или иной степени занимается любая наука. Ученые всех областей знаний имеют дело с объектами, находящимися в постоянном *процессе развития*. Однако в середине прошлого века на Западе начала оформляться особая область знания, получившая конкретное название – «развитие» (development). Она была адресована развивающимся странам, так называемому *мировому Югу*. Ученых, работающих в этой области, стали называть девелопменталистами. Они задались вопросом: почему одни страны бедствуют, в то время как другие имеют высокие стандарты жизни? Каковы рецепты исцеления отсталости в развитии? Фактически, не столько *развитие*, сколько *отсталость* и поиски путей ее преодоления стали предметом новой дисциплины.

Девелопменталистика оформлялась как междисциплинарная наука, в рамках которой сосуществовало множество различных подходов. В связи с этим возникает естественный вопрос: правомерно ли говорить о существовании единой *теории развития*? Ответ здесь однозначен – да. Ученые единодушны в том, что феномен развития представляет собой предмет самостоятельного исследования. Несмотря на различия теоретико-методологических конструкций, эти подходы пересекаются и оказывают взаимное влияние.

1. Теория развития в исторической ретроспективе

Рождение девелопменталистики было обусловлено вызовом времени. Окончание Второй мировой войны, давшее мощнейший импульс процессу деколонизации, заставило западных политиков задуматься о судьбах слаборазвитых стран.

Своими корнями теория развития уходит глубоко в историю. Ее истоки находятся в эпохе Просвещения – времени воцарения разума, рождения концептов социальных реформ и экономического роста. Там теория взяла веру в «хорошее» начало человека, убеждение в равенстве естественных прав, оптимизм в оценках прогресса, пересмотр взаимоотношений общества с его институтами и идею «Запада» в качестве модели развития. На протяжении последующих двух веков она развивалась в формате либеральной идеологии и на определенных отрезках истории оказывалась особенно востребованной. Во время Первой мировой войны в контек-

сте долгосрочного понимания стабильного миропорядка необходимость действий, направленных на преодоление отсталости, подчеркивал американский публицист У. Липпман. Он призывал «не поворачиваться спиной к слабым народам», предлагал модернизацию и содействие созданию сильных правительств, поскольку, «пока там будет править беспорядок, целые нации будут погибать, а народы – ссориться»⁶. В 1920 г. английский экономист Дж.М. Кейнс писал: «Проблемы нищеты и страданий... охватывают огромную территорию и колоссальное количество населения... Помимо всего прочего, они должны сигнализировать нам о том, как на завершающей стадии катастрофы болезнь тела становится болезнью духа»⁷.

После Второй мировой войны американские либералы запустили мощную программу помощи Европе. Но бывшие зависимые страны оставались неохваченными. Необходимость включения в программы помощи этих регионов была продиктована «холодной войной». Слаборазвитые страны, оказавшись между двумя полюсами – СССР и США, образовали свой мир, в 1952 г. названный французским социологом А. Сови «третьим». Идея Сови заключалась в сравнении бывших колоний с третьим сословием Французской революции XVIII в. – притесняемым, несправедливым, но желающим подняться с колен. Этот глубокий социально-психологический смысл концепции Сови был скоро забыт, а «третий мир» стал восприниматься как объект борьбы двух сверхдержав.

Первыми важность этой борьбы осознали США. Старт концепции развития был дан в 1949 г., когда президент Г. Трумэн в инаугурационной речи декларировал программу технической помощи – т.н. «Четвертый пункт». Четыре раза употребив слово «развитие», Г. Трумэн сказал: «...Мы должны выступить с новой, смелой программой, позволяющей использовать наши научные и промышленные достижения для улучшения жизни в слаборазвитых странах. Более половины населения земли проживает в условиях, близких к нищете, не имея достаточного количества пищи, страдая и умирая от болезней. ...Их бедность создает угрозу не только им самим, но и многим другим народам...»⁸. Идея имела широкий и глубокий охват – посредством технической помощи, точнее, передачи технологий в разных областях знаний не просто модернизировать экономику, а перевоспитать людей, привить им западные идеалы и ценности. Корейская война, принятие в 1951 г. Закона о коллективной безопасности, закрепившего приоритет военной помощи, выхолостили первоначальную задумку. Широкомасштабной программы не получилось.

Логике биполярного противостояния подчинялись концепции развития всего периода «холодной войны». Особенно это стало заметно во второй половине 1950-х гг., когда в роли донора стал выступать Советский Союз. После Карибского кризиса «третий мир» стал решающим полем борьбы сверхдержав. Страны «третьего мира» с этим не согласились и попытались заявить себя в качестве субъекта мировой политики: в середине 1950-х гг. начался процесс оформления Движения не-

⁶ Lippmann, Walter. 1970. Early Writings. N.Y.: Liveright, pp.28-29.

⁷ Keynes, John Maynard. 1920. The Economic Consequences of Peace. N.Y.: Hartcourt, Brace, and Howe, p. 250.

⁸ Public Papers of the Presidents of the United States: Harry S.Truman, 1949. Wash.,1963. Pp.114-115.

присоединения. Поначалу казалось, что Движение явится реальной политической силой, способной внести в теорию и практику развития существенные коррективы. Однако этого не произошло.

1980-е гг. стали временем тяжелых испытаний для теории и практики развития. Наступление неолиберальной волны, разочарование в кейнсианских, интервенционистских методах привело к «тупику» в сфере содействия развития, вошедшему в историю под названием «постдевелопмент». Теория развития должна была приспособиться к новым реалиям и, приняв вызовы глобализирующегося мира, предложить эффективное решение его проблем.

Трансформация теории и практики развития произошла после окончания «холодной войны». Для того чтобы оценить значимость внесенных корректировок, необходимо проследить эволюцию теории на протяжении предшествующего периода.

2. Главные направления в изучении развития: классическая и радикальная парадигмы

Если попытаться структурировать теорию развития, то на верхнем уровне мы получим главное разветвление – две конфликтующие парадигмы: общую (ее часто называют классической) и радикальную (критическую) (рис.1.1).

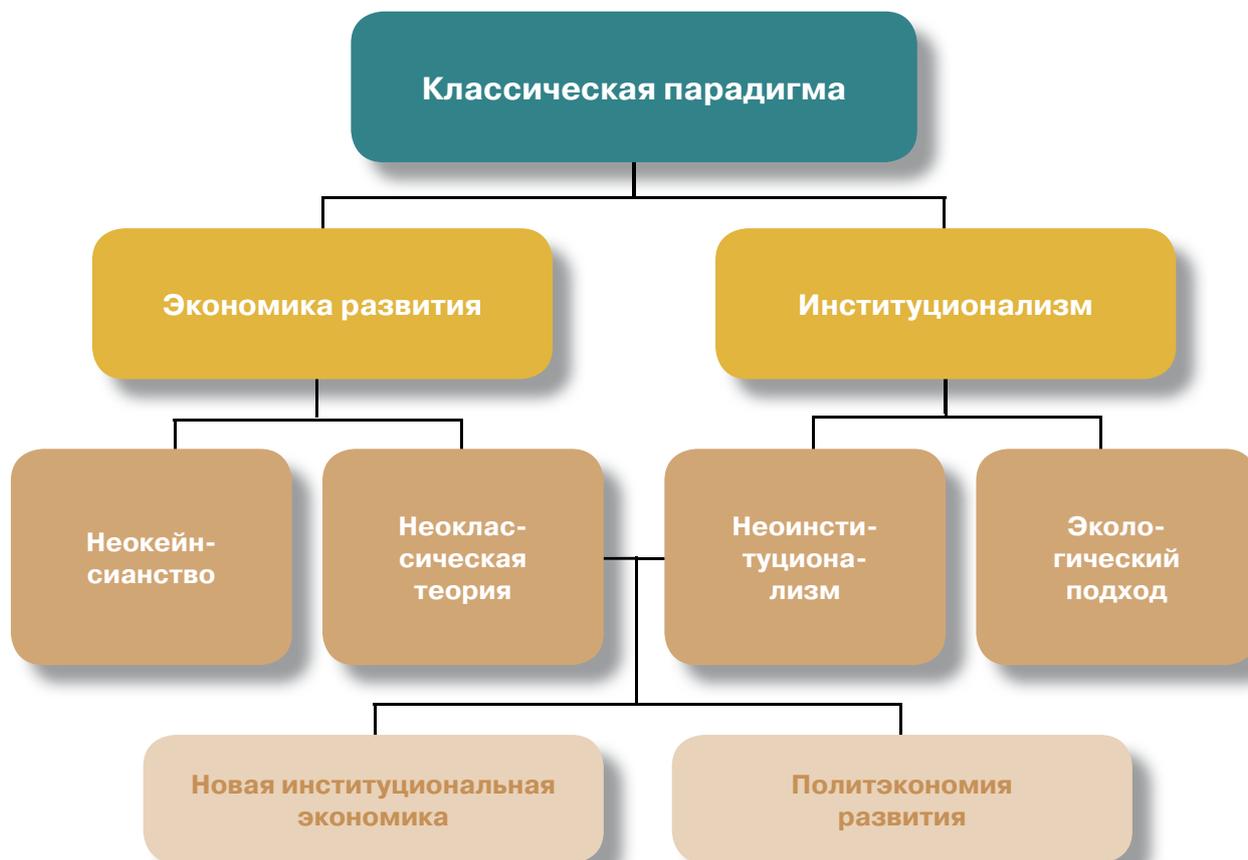
Рис. 1.1. Основные направления теории развития



Эволюция классической парадигмы. Старт классическому дискурсу был дан в конце 1940-х гг. в США. Он предполагал создание самостоятельного междисциплинарного исследовательского поля, вбирающего в себя политический компонент с его долгосрочным пониманием безопасности и национальных интересов, социально-политический с акцентом на демократизацию и воспитание западного человека и, наконец, экономический с его смычкой «рост–развитие». Однако по причине обострения конфронтации «холодной войны» мощный заряд, заложенный в аме-

риканскую либеральную идею, не успел сработать. Это сказалось на теории: намечавшийся широкий спектр подходов утратил привлекательность, и на передовые позиции вышла *экономика развития*.

Рис. 1.2. Эволюция классической парадигмы



Экономисты, представлявшие раннюю парадигму развития, считали, что модернизация бывших колоний должна стать своеобразным мостиком, соединяющим края разрыва между бедными и богатыми странами. В теории развития 1950-х – 60-х гг. господствовала линейная модель, в рамках которой считалось, что модернизация вызывает изменения во всех областях человеческой жизни, порождая процессы индустриализации, урбанизации, коммерциализации, социальной мобилизации, секуляризации, повышения уровня грамотности и образования, становления современных политических институтов. Сторонники этой модели полагали, что достаточно добиться изменений в одной из областей жизни общества – достичь экономического роста, и это неизбежно вызовет адекватные реакции в других сферах. В рамках линейной модели процесс модернизации рисовался как унификация, постепенная конвергенция обществ⁹.

⁹ Об этом см. подробнее: *Побережников И.В. 2002. Модернизация: теоретико-методологические подходы // Экономическая история. Обзорение / Под ред. Л.И. Бородкина. Вып. 8. Москва. С. 146-168.*

Вплоть до начала 1970-х гг. развитие отождествлялось с экономическим ростом. В качестве образца служили развитые страны, где процесс экономического развития стабильно обгонял демографические показатели, что обеспечивало улучшение качества жизни всех слоев населения. Сначала в формате кейнсианских рецептов роста возникла *теория порочного круга нищеты* (**Г. Зингер, Р. Пребиш**), в основе которой лежала идея о том, что повышение качества жизни нивелируется последующим ростом населения. В 1950-е-1960-е гг. оформились различные варианты «порочного круга нищеты» (*теория квазистабильного равновесия* **Х. Лейбенштейна**, *порочный круг нехватки капитала* **Р. Нурксе**; *модель двух дефицитов* **Х. Ченери и А. Страуга**). Согласно кейнсианской интерпретации «порочного круга нищеты» рост бедности и социальной напряженности вел к политической нестабильности и создавал опасность прихода к власти партий и движений радикального толка. К «порочным кругам бедности» добавлялись «порочные круги политической нестабильности». Для того чтобы помочь отсталым странам вырваться из «мальтузианской ловушки», и разрабатывались первые концепции развития.

Перечисленные подходы основывались на концепте капитального фундаментализма, отдававшим приоритет инвестициям и сбережениям. Ведущим сектором в экономике являлась промышленность. Индустриализация, целью которой было создание импортозамещающей экономики, рассматривалась в качестве основного средства модернизации.

Парадигма капитального фундаментализма основывалась на модели роста, разработанной двумя экономистами – **Р. Харродом** (1939 г.) и **Е. Домаром** (1946 г.), полагавшими, что темпы роста национального дохода напрямую зависят от темпа роста инвестиций. Проблема мобилизации средств для осуществления инвестиций и инициирования индустриализации в странах «третьего мира» решалась на теоретическом уровне с помощью концепции большого толчка, предложенной еще в 1943 г. и адресованной тогда странам Восточной и Юго-Восточной Европы П. Розенштейн-Роданом. Согласно этой теории, инертность экономики развивающихся стран можно было преодолеть лишь с помощью крупных инъекций капитала извне.

Именно концепция *большого толчка* стала теоретическим оружием кейнсианства в экономике развития. Ученые исходили из того, что для модернизации освободившихся стран необходимо крупное вливание капитала. В 1960-е гг. идея большого толчка обрела новую интерпретацию. Это было связано с ростом популярности концепции *перехода к самоподдерживающемуся росту* **У. Ростоу**. Американский ученый обозначил пять стадий роста: традиционное общество, период предпосылок для взлета, взлет, движение к зрелости, эпоха высокого массового потребления¹⁰. При таком подходе развитие понималось в качестве синонима высоких темпов роста. На первый план выходило соотношение инвестиций и темпов роста ВВП, а социальный и институциональный аспекты оставались в тени [Нуреев. 2010, с.45].

¹⁰ В своей более поздней работе «Политика и стадии роста» У.Ростоу добавил шестую стадию – «стадию поиска качества жизни», где на первый план выдвинул духовное развитие человека.

Усиление внешнеэкономической зависимости развивающихся стран и характерное для 1970-х гг. разочарование в неокейнсианстве вызвало критику не только со стороны леворадикального направления (о чем речь впереди). Возникшей ситуацией воспользовалось и конкурировавшее с неокейнсианцами неоклассическое направление.

Неоклассики показали, что преодоление отсталости не сводится к проблемам роста, а включает в себя широкий спектр проблем. Наибольшую популярность приобрела предложенная ими новая концепция модернизации – *теория дуалистической экономики* (У.А. Льюис, Дж. Фей, Г. Ранис, Д. Йоргенсон, С. Окава и др.). Развитие при таком подходе понималось как преодоление дуализма между традиционной, доиндустриальной и современной, индустриальной экономикой. Главным условием экономического развития должна была стать опора на внутренние ресурсы, а не на иностранную помощь. Согласно воззрениям неоклассической теории, экономический рост оказывается достижимым не только в контексте парадигмы капитального фундаментализма, но и как результат структурных преобразований национальной экономики. Важным было обнаружение в рамках экономик стран «третьего мира» внутренних факторов, создающих потенциал экономического роста. Это было явным прогрессом по сравнению с господствовавшими прежде взглядами об отсутствии в «третьем мире» внутреннего потенциала развития и подавляющей роли внешних факторов, в том числе в форме оказания помощи развитию.

Неоклассикам, как и неокейнсианцам, был присущ один и тот же недостаток: они не хотели осознать органическую неприменимость к «третьему миру» реалий развитого общества. По сравнению с неокейнсианством и неоклассическими теориями институционализм имел иную методологическую базу [Нуреев, 2010, с.113].

Если в 1950-е гг. доминантой исследований являлась экономика, то в 1960-70-е гг. центр тяжести постепенно стал смещаться в социологию. Институционалисты настаивали на том, что теория должна уделять первостепенное внимание типам государственного и общественного устройства, культуре и традициям, роли нравственных ценностей данного конкретного общества, а также окружающей среде и ресурсам. Модернизационная перспектива изменилась. На смену линейной пришла парциальная (частичная) модель, сторонники которой видели необходимость и неизбежность институционализации в одном и том же обществе модернизированных и традиционных структур. Это являлось шагом в сторону парадигмы, подразумевавшей возможность многолинейной динамики¹¹.

Значимым событием в истории эволюции институционалистской парадигмы стала выход в свет трехтомной работы шведского ученого **Г. Мюрдаля** «Азиатская драма: исследования бедности народов» (1968). Она продемонстрировала несоответствие теории экономического роста реальностям «третьего мира». Г. Мюрдаль считал, что главная причина отсталости заключается в неполном использовании людских ресурсов. «Драма» состояла в том, что в силу укоренившихся в восточном

¹¹ См. подробнее: Побережников И.В. 2002. Модернизация: теоретико-методологические подходы // Экономическая история. Обзорное / Под ред. Л.И. Бородкина. Вып. 8. Москва. С. 146-168.

обществе традиций люди там не заинтересованы в труде. Главную проблему Г. Мюрдаль видел не в росте накопления капитала, а в обеспечении населения продовольствием таким образом, чтобы стимулировать более производительный труд¹².

Вытекающие из многомерного подхода Мюрдаля концепция базовых нужд и проблема «человеческого капитала», впоследствии развитая **Т. Шульцем**, означали начало нового этапа эволюции теории развития. В ее фокусе оказалась проблема развития личности, что логически влекло за собой и корректировку практических подходов – долгосрочной целью и основной мерой развития стал «человек». В 1970-е гг. приоритетом практики развития стала борьба с бедностью. Человеческая личность, ставшая главным объектом развития, «примирила» и обогатила различные подходы внутри теории.

Институциональная критика парадигмы экономического роста заставила неоклассиков обратить внимание на концепции человеческого капитала. Это вызвало к жизни новые модели роста, иное понимание дуализма, пересмотр подходов к проблеме бедности. Значительный вклад в теорию внесли работы **Р. Солоу**. Сформулированные им положения фактически привели к замене кейнсианской модели Харрода–Домара неоклассической теорией роста. Под влиянием институционализма неоклассики предложили единую аналитическую рамку для объяснения таких разнопорядковых явлений, как вклад образования в экономический рост, спрос на образовательные и медицинские услуги, возрастная динамика заработков, различия в оплате мужского и женского труда и др. Позже под влиянием институционалистов был разработан Индекс развития человека ООН, в котором за основные были приняты три показателя: ожидаемая продолжительность жизни, интегральный показатель уровня образования и уровень жизни, измеряемый реальным ВВП на душу населения. С 1990 г. ООН стала ежегодно публиковать расчеты по индексу развития человеческого капитала. Развитие стало рассматриваться не просто как повышение темпов экономического роста, а как инвестиции в человеческий капитал и ликвидация бедности.

Институционалисты, выйдя за рамки доминировавшей парадигмы, показали, что узкий экономический подход стал «прокрустовым ложем» девелопменталистики и экономика развития уже не могла единолично представлять данную научную дисциплину. Развитие оказалось более глубоким и многоаспектным понятием. И хотя экономика осталась одним из его «китов», эпоха ее лидерства окончилась.

В последней трети XX века происходила корректировка и дальнейшая эволюция перечисленных научных направлений. Углубление исследовательского поиска в значительной степени подстегнула критика, причем как слева – со стороны теорий, развивавшихся практически параллельно, так и справа, более позднее появление которой было обусловлено кардинальными изменениями обстановки в мире в целом.

Радикальная (критическая) концепция развития. Родиной *леворадикальной* парадигмы стал «третий мир». Большинство ее вариантов сформировались под влиянием марксизма. Это была критика со стороны «новых левых» и неомаркси-

¹² История экономических учений (современный этап). 2009. Под ред. А.Г. Худокормова. Москва: Инфра-М. С.475.

стов, отражавшая разочарование стран, считавших себя обделенными в результате международного разделения труда. В 1960-70-е гг. парадигма достигла пика популярности.

Поначалу многие лидеры и ученые стран «третьего мира» представляли себе проблему отсталости как технико-экономическую. Немалую роль в этом сыграл пример Советского Союза. Вдохновленные опытом индустриализации в СССР, а также рассказами о том, как в короткие сроки там одолели, например, такой свойственный всем отсталым обществам порок, как безграмотность, многие представители «третьего мира» оптимистично оценивали возможности модернизации своих стран. Неудачи на пути реализации этих замыслов подвели ученых к заключению о том, что предлагавшиеся теории не применимы к «третьему миру».

Появление радикальных теорий было связано с политэкономической реальностью 1970-х гг. Растущие транснациональные компании создавали еще большую конкуренцию экономикам стран «третьего мира». Леворадикальные концепции, наиболее завершенными из которых являются теория зависимого развития (**Р. Пребиш, П. Баран, С. Фуртадо, А. Эммануэль, С. Амин** и др.) и мир-системный подход (**А.Г. Франк, И. Валлерстайн** и др.), сосредоточили внимание на антагонизме между развитыми и отсталыми странами. Их ядром стало утверждение о том, что причиной отсталости «третьего мира» являются внешние силы, представленные западным капиталом.

Контрреволюция в теории развития. Практически одновременно радикальная критика в адрес классической теории зазвучала и справа. Нападкам подверглась ее интервенционистская направленность. Формат этой критики был задан консервативной волной второй половины 1970-х–1980-х гг., а наиболее острые выпады совершали приверженцы неолиберализма. Самыми известными идеологами «неоклассической контрреволюции» являлись **П. Бауэр, Д. Лал, Я. Литтл, Г. Джонсон, Б. Баласса, Д. Саймон, Д. Бхагвати и Э. Крюгер**. Каждый из авторов имел собственное видение причин неудач в экономическом развитии, но существовала и объединявшая их идея о том, что именно вмешательство государства тормозит развитие «третьего мира». В качестве основных причин отсталости развивающихся стран упоминались чрезмерное вмешательство государства в экономику, коррупция и недостаток частной инициативы.

Углубление кризиса в теории развития произошло после публикации в 1985 г. статьи **Д. Бута** «Марксизм и социология развития: к вопросу об интерпретации тупика»¹³. В работе, по существу, был задан новый дискурс – о роли развития в условиях глобализации. Окончание «холодной войны» придало ему мощный импульс. Рост популярности постмодернистских подходов способствовал распространению суждений о «крахе модернистского проекта». Теория международного развития практически перестала восприниматься в качестве самостоятельной научной дисциплины, а само развитие вступило в фазу, чуть позже названную «пост-девелопментом».

¹³ Booth, David. 1985. Marxism and Development Sociology: Interpreting the Impasse// World Development, vol. 13, iss. 7, pp. 761-787.

Объективные показатели способствовали «контрреволюции». По ряду показателей ситуация в отсталых странах ухудшилась. Ученые посчитали, что, если будут продолжаться темпы роста 1980-х гг., потребуется 150 лет, чтобы «третий мир» достиг хотя бы половины размера дохода на душу населения западного мира. Большинство развивающихся стран оказались по уши в долгах, что способствовало дальнейшему параличу теории и программ развития. Показатели безработицы, нехватки жилья, нарушения прав человека, бедности и т.д. ухудшались и вызывали серьезную тревогу.

Четыре основные причины привели к тупику в развитии: неудовлетворительные результаты предшествующих лет, увеличение разрыва внутри «третьего мира», постмодернистская критика и пессимизм в отношении реализации просвещенческого идеала эмансипации человечества и, наконец, сама глобализация. Под напором критики рухнули основные положения послевоенной парадигмы: восприятие «третьего мира» в качестве монолитной, гомогенной структуры; беспрекословная вера в просвещенческую трактовку прогресса и возможность «рукотворного» реформирования человеческого общества; отношение к государству как главному субъекту международных отношений и уверенность в том, что именно оно в состоянии обеспечить прогресс общества. Господство неолиберальной идеологии, в 1989 г. получившей практическое воплощение в сформулированном Дж. Уильямсоном «Вашингтонском консенсусе», на время отбросило теорию к проблеме экономического роста как такового.

3. Теория развития в эпоху глобализации: обновление дискурса

Говорить о том, что содействие развитию себя изжило, было преждевременно – хотя бы потому, что по ряду показателей эффект являлся очевидным. Но и о выживании развития как об автономной дисциплины можно было вести речь только при условии ее кардинального изменения. Должны были подвергнуться переосмыслению терминология и базовые понятия. Ведь изменился сам объект развития: после падения Берлинской стены понятие «третий мир» утратило свое привычное значение. Разница в показателях стран условного «третьего мира» была настолько существенной, что стали говорить о «четвертом» и «пятом» мирах. «Восходящие державы» подтверждали справедливость таких суждений. Современная теория должна была соединить компоненты международной политической экономики; обновить связку развитие-безопасность; вобрать в себя конфликты; заняться изучением культурных аспектов. Необходимо было отказаться от трактовки развития как движения к западным ценностям; уйти от детерминизма любого толка (экономического, политического, экологического); уделять больше внимания глобальному контексту, рассматривать развитие как эндогенно-экзогенный процесс. В начале 1990-х гг. защитников развития стали называть контр-контрреволюционерами и именно с ними связывались надежды на возрождение модернистского проекта.

Своеобразным «мостиком» от экономической парадигмы к более перспективной в теоретико-методологическом плане политэкономии развития стала предложенная лауреатом Нобелевской премии **А. Сенем** концепция «развития как свободы». Для А. Сена политические и гражданские права человека не только цель, но и основное средство развития. Ученый показал, что в демократической стране гражданское общество и независимые СМИ имеют рычаги воздействия на правительство: например, они могут заставить его предпринять своевременные меры по предотвращению голода. Ничего подобного не происходит в странах, где отсутствуют элементарные демократические свободы. В работах Сена ярко выразилось сочетание неоклассических принципов научного анализа (индивидуальная свобода как главная ценность) с элементами методологии институционализма (внимание к роли политических институтов).

Другим перспективным научным направлением стала так называемая новая институциональная экономика (иногда ее называют «современной неоклассикой»), являющая собой пример сотрудничества нескольких общественных наук. Родилась эта теория в 1970-е гг., когда многие (в основном американские) школы попытались осмыслить проблемы, которые прежде оставались за пределами макроэкономических подходов. Серьезный интерес к ней появился уже в период депрессивного состояния развития – в эпоху «постдевелопмента». Новая институциональная экономика обращалась к проблемам традиционных, политических и социальных институтов: правительство, право, семья и т.д.

Учитывая эти факторы, ученые работали над парадигмой развития. Принципиально новой теории не родилось, однако подходящий формат был выбран. Наиболее перспективной теорией, способной охватить весь массив проблем, стало т.н. «устойчивое развитие».

Эволюция концепции устойчивого развития. Концепция *устойчивого развития* в современной ее конфигурации существует с 1987 г. Ее истоки восходят к 1960-м гг. – периоду серьезного и по сей день не до конца понятого историками и социологами кризиса, охватившего западное общество. Радикальная волна протеста и отчуждения, которую называют «бунтом молодых», прокатилась практически по всему западному миру. Ученые, пытавшиеся разгадать этот феномен, по-разному выстраивали рейтинги приведших к ней факторов. Одно из первых мест в этих рейтингах держала научно-техническая революция. С одной стороны, небывалый темп развития технологий вызывал серьезнейшую социальную трансформацию в развитых странах. С другой стороны, 1960-е гг. – это время, когда в результате деколонизации в мире появились новые независимые государства, сразу же попавшие в разряд «слаборазвитых». НТР была «повинна» и в другом явлении общемирового масштаба: революционные изменения в микроэлектронике, энергетике, средствах коммуникации – привели к качественно новому витку в процессе интернационализации мирового хозяйства. В тоже время НТР не могла не поднять вопрос о воз-

возможности третьей мировой войны и разрушении окружающей человека среды. По истине глобальные противоречия того времени вызвали к жизни прогнозирование перспектив социального прогресса.

На Западе появилось множество футурологических организаций. Одна из них – созданный в 1968 г. Римский клуб – не только произвела на свет сам термин «мировая (глобальная) проблематика», но и дала определение основным характеристикам «глобальных затруднений». По мнению инициатора создания этой неформальной организации итальянского предпринимателя и ученого **А. Печчеи**, основными из этих характеристик являлись: повсеместная распространенность, значимость для будущего всего человечества и невозможность разрешения в рамках отдельных государств.

Первый доклад рабочей группы Римского клуба (она состояла из группы молодых ученых Массачусетского технологического института), называвшийся «*Пределы роста*», вызвал широкий общественный резонанс. Согласно докладу, при условии, что современные авторам тенденции роста населения, индустриализации, использования ресурсов и загрязнения окружающей человека среды продолжатся, рано или поздно мир приблизится к «пределам роста». Однако, по мнению авторов, этого можно избежать, переломив эти тенденции и создав условия для экономического и экологического равновесия и долгосрочной стабильности глобального развития. Авторы предложили модель мира, которая, во-первых, могла поддерживаться в *устойчивом* режиме, и, во-вторых, обеспечивала удовлетворение потребностей *всего* населения планеты. Для поддержания устойчивости человечество должно следовать «стабилизационной стратегии», предполагающей ограничение роста населения и ограничение роста капитала. Алармистская тональность доклада позволила привлечь внимание общественности к проблемам, которые в то время вряд ли могли рассчитывать на достойное внимание.

В дальнейшем рабочими группами Римского клуба велись исследования, фокусировавшие внимание на отдельно взятых проблемах. По заказу этой организации были подготовлены доклады, посвященные отдельно вопросам энергосбережения, проблемам преодоления разрыва между Севером и Югом, социальным последствиям революционных изменений в технике и технологиях, проблемам Мирового океана, роли образования. Один из наиболее значимых докладов был подготовлен в 1976 г. и назывался «Пересмотр международного порядка». Его авторы (коллектив ученых под руководством лауреата Нобелевской премии **Я. Тинбергена**) считали, что кардинальным решением стоящих перед человечеством проблем может стать лишь сближение «бедных» и «богатых» стран по численности населения, объемам дохода на душу населения, потребности в продовольствии. Существовавшая «идеология роста», учитывавшая лишь количественную сторону развития, способствовала варварскому использованию природных ресурсов и обострению противоречий между богатыми и бедными, что могло привести лишь к одному финалу – разрушению системы. Спасти ситуацию могло только осознание человечеством необходимости нового, более бережного типа потребления. «Пересмотр международного порядка» впервые предложил конкретные практические меры, в

том числе пересмотр международных экономических отношений посредством создания наднациональных органов, которым все государства, прежде всего развивающиеся, передали бы часть своих суверенных прав по использованию ресурсов, экономическому развитию и т.п. Такими органами, по мнению авторов доклада, могли бы стать Всемирный банк, организации по энергетике и природным ресурсам и т.д.

Идея устойчивого развития получила развитие в последующих докладах. Гарантией эффективности системы в целом служила гармония трех характеристик общества: системы ценностей, формы политического управления и экономической системы. При этом авторы докладов подчеркивали, что ни одно государство не сможет полностью реализовать потенциал эффективности, пока не будет создан «единый мировой порядок». Отсюда делался традиционный для Римского клуба вывод: отказ от национального суверенитета в его традиционном понимании позволит достигнуть социальной сплоченности на глобальном уровне.

Принципиальным положением доклада «Первая глобальная революция» (1991 г.) явилось утверждение, что обострение противоречий между развитыми и отсталыми странами, процессы климатических изменений, угрозы продовольственной и энергетической безопасности являются факторами, способными вызвать общемировую революцию. Ее опасность особенно велика при *плохом управлении*. Благое, или *надлежащее управление*, которое может обеспечить мировое сообщество, подразумевает сотрудничество ради защиты экологии планеты, эффективную систему управления на всех уровнях, а главное – совершенствование внутреннего мира человека, внедрение системы общечеловеческих ценностей.

В течение довольно долгого времени к Римскому клубу и произведенному им интеллектуальному продукту – идее *устойчивого развития* – относились настороженно. Тому было много причин как научного, так и чисто политического характера; пожалуй, наибольшее раздражение вызывали рассуждения о необходимости делиться суверенитетом. Последующие годы стали временем более углубленного осмысления концепции, уточнения и расширения ее содержания. Дело в том, что, несмотря на попытки ученых, сотрудничавших с Римским клубом, говорить именно о *глобальных* угрозах и *глобальном* развитии, в фокусе их рассуждений оставалась окружающая среда. Поэтому и теория воспринималась как результат процесса экологизации научных знаний. В 1987 г. Международная комиссия по окружающей среде и развитию (также по имени председателя Гру Х. Брундтлэнд известная как комиссия Брундтлэнд) опубликовала доклад «Наше общее будущее», где подробно разъясняла понятие «устойчивое развитие», его составляющие, а также необходимость изменения политики в области развития [Brundtland Commission, 1987]. Согласно определению комиссии, «устойчивое развитие – это развитие, которое, удовлетворяя нужды и потребности нынешних поколений, не создает рисков и ущерба будущим поколениям». Данное определение состоит из двух базовых понятий: «нужда» (речь идет о насущных нуждах беднейшего населения Земли, которые должны стать безоговорочным приоритетом развития) и идеи «ограничений» (уменьшение «нагрузок» на окружающую среду).

Современная теория устойчивого развития представляет из себя триединую концепцию. Ее основная мысль заключается в том, что мировое развитие будет устойчивым только при условии баланса трех неразрывно связанных его компонентов – экономического, социально-политического и экологического (Рис. 1.3).

Рис 1.3. Концепция устойчивого развития



Источник: URL: <http://www.eco-logos.net/>

Экономическая составляющая оспаривает базовую установку традиционной экономики – неограниченный экономический рост. Сторонники концепции считают, что, если и можно добиться краткосрочных результатов в области удовлетворения нужд индивидуальных потребителей и увеличения прибыли производителей, то в долгосрочной перспективе это все равно приведет к истощению ресурсов, как природных, так и социальных. Пытаясь найти адекватные схемы производства и потребления, концепция предполагает использование ограниченных ресурсов и большее привлечение экологических (природосберегающих, энергосберегающих и материалосберегающих) технологий.

Экологическая составляющая призвана обеспечить целостность природных систем. В этом смысле концепция устойчивого развития перекликается с концепцией ноосферы академика В.И. Вернадского который за много лет до исследований комиссии Брундтланд показал, что наступает момент, когда рациональная деятельность в сфере взаимодействия общества и природы становится решающим фактором.

Социальный компонент - наиболее объемный и противоречивый аспект теории, в особенности с точки зрения практической реализации. Когда речь заходит о сохранении социально-культурной среды обитания человека, во весь рост встают проблемы, решение которых требует огромных интеллектуальных и материальных

усилий. Что является эффективным средством сокращения числа разрушительных конфликтов на земле? Как добиться справедливого распределения благ? Как сохранить культурное многообразие в глобализирующемся мире? Как создать эффективную систему управления всеми этими процессами?

Над решением этих вопросов еще предстоит много работать. Однако сама их постановка и увязка воедино означали серьезный шаг вперед в эволюции теории развития. И результаты не замедлили сказаться: устойчивое развитие обеспечило формат для весьма значимых теоретических подходов «второго уровня», которые быстро отвоевали себе место в интеллектуальном дискурсе и без которых сегодня уже невозможно представить практическую политику в области содействия развитию. Это концепция человеческого развития, обновленные трактовки бедности, идея человеческой безопасности, связка безопасность-развитие, партисипативное развитие, социальная экология, особенно в тех ее аспектах, которые затрагивают проблемы возникновения конфликтов (начиная с неравномерного доступа к ресурсам и заканчивая этническими и религиозными причинами), актуальный сегодня вопрос о миростроительстве и надлежащем управлении.

Человеческое развитие как приоритет XXI века. Парадигму человеческого развития отличает широта взгляда на цели и результаты развития – теперь в фокусе теории оказались не только экономические параметры. Концепция явилась закономерным результатом всей предшествующей эволюции теории, хотя непосредственные ее истоки следует искать в «Докладах о человеческом развитии» ООН. Инициатором нового подхода выступил пакистанский ученый-экономист **Махбуб-уль-Хак**, предельно четко сформулировавший его цель: переместить фокус экономики развития с оценок национального дохода на человекоцентричную политику. Концептуальная основа этой новой политики была подготовлена исследованиями А. Сена.

Формат устойчивого развития позволил создать методологическую базу для оценки показателей человеческого развития в глобальном контексте – не только на уровне отдельных государств и регионов. Регулярно публикуемые Индексы человеческого развития должны были привлечь внимание общественности к проблемам неравенства, в том числе, гендерного, и проблеме искоренения бедности.

Важной вехой на пути утверждения современной концепции устойчивого развития и ее практической реализации стала принятая 8 сентября 2000 г. Генеральной Ассамблеей ООН Декларация Тысячелетия (2000 Millennium Declaration), которая в очередной раз проиллюстрировала междисциплинарность развития. Обозначенные в ней Цели развития тысячелетия (ЦРТ) предполагают решение самых разных проблем – экономических, социальных, политических, гендерных, культурных, религиозных, экологических, причем, в тесном их переплетении и взаимозависимости: нельзя решать гендерные проблемы, не учитывая культурный и религиозный фактор, невозможно в современном мире рассуждать о правах человека, не принимая во внимание такой политический аспект, как человеческая безопасность и терроризм.

Концепция человеческой безопасности. На протяжении всей своей истории теория развития рассматривала проблему отсталости как угрозу миру. Сегодня связка развитие-безопасность сохраняет актуальность с той только разницей, что современная теория толкует понятие безопасности шире и глубже.

После «холодной войны» в теории развития появился новый концепт – *человеческая безопасность*. Эта парадигма пришла на смену прежним представлениям о главенстве безопасности государства и провозгласила целью развития укрепление возможностей людей реализовать свой человеческий потенциал. Она начала оформляться в рамках человекоцентричного, социологического подхода, но вскоре подверглась пересмотру, основанием для которого стали события 11 сентября 2001 г. Поэтому, когда мы пытаемся дать определение концепции человеческой безопасности, мы должны понимать: одно дело – ее трактовка до 9/11, другое – после.

Возникнув в начале 1990-х гг. в качестве антитезы национальной безопасности, концепция определялась как индивидуальная (а не коллективная) безопасность от угрозы и практики насилия. Человеческая безопасность включала в себя взаимосвязанные категории, без которых безопасность человека обеспечена быть не может: экономическую, экологическую, продовольственную, общинную, личную и политическую безопасность и охрану здоровья. Сегодняшняя девелопменталистская трактовка безопасности шире, чем военная угроза государству. Угроза человеческой безопасности может прийти отовсюду – от иностранного государства, собственного правительства, цунами или возникнуть по причине отсутствия доступа к источникам питания.

Существенный сдвиг в понимании безопасности отражали доклады ООН о человеческом развитии, начиная с 1994 г. В более поздних докладах безопасность связывалась со всем комплексом прав человека. Сегодня человеческая безопасность определяется как защищенность от хронических угроз, таких, как голод, болезни, репрессии, а также от пагубного нарушения образа повседневной жизни.

Отход теории от понятия «национальная безопасность» в направлении более широкой трактовки выглядел естественным: на волне оптимизма, вызванного окончанием «холодной войны» и чередой «бархатных революций» в Европе предположение о начале «новой демократической эры» не казалось утопичным и идеалистическим. Ситуация резко изменилась в сентябре 2001 г., когда США объявили беспощадную войну терроризму и акцент вновь сместился в сторону национальной безопасности, а в теории появилась новая конструкция – секьюритизация развития.

Секьюритизация¹⁴ развития в современном теоретическом дискурсе. Одной из наиболее острых и противоречивых проблем в формате концепции человеческой безопасности остаются конфликты. Общеизвестно, что дезинтеграция государ-

¹⁴ Используя термин «секьюритизация» в отношении содействия развитию, зарубежные ученые употребляют его в том значении, которое было сформулировано в трудах представителей Копенгагенской школы исследований в области безопасности – Б. Бузана, О. Уивера и Я. Де Вилда, попытавшихся определить пределы допустимости включения невоенных угроз в поле безопасности. Подходя к вопросу с конструктивистских позиций, они предложили фокусировать внимание не на самих угрозах, а на «секьюритизации» – придании международной или внутренней проблеме статуса «особой», относящейся к «высокой» категории безопасности, и легитимизации применения для ее решения особых мер, выходящих за границы обычного политического процесса. Под секьюритизацией сферы содействия международному развитию сегодня понимается «подчинение процесса структурирования, обоснования, разработки и имплементации политики содействия развитию императивам глобальной и национальной безопасности», в основе которых лежит восприятие отставания в развитии как угрозы.

ства ведет к хаосу, отсталости и возможному распространению этих бед. Следовательно, помощь развитию должна включать себя усилия по урегулированию конфликтов и нормализации ситуации внутри государств. Оппоненты такого подхода возражают: если ты имеешь дело с обществом и экономикой, не контролируемые государством и находящимися во власти новых «антрепренеров» (часто поддерживаемых вооруженными группировками, наркодилерами, террористами) – кому же помогать?

В наиболее концентрированном виде эти вопросы современной теории и практики развития представлены концептом «нестабильные государства и государства, затронутые конфликтом». После терактов 11 сентября политические элиты Запада, и в первую очередь США, увязали проблему слабости государственных институтов с международным терроризмом и увидели один из главных источников угроз национальной и международной безопасности в «несостоявшихся государствах» (failed states), таких, как Афганистан или Сомали, которые в девелопменталистской интерпретации позднее получили название «нестабильных» (fragile states).

За прошедшее десятилетие концепция содействия развитию «нестабильных государств» претерпела серьезную трансформацию. Сначала главными в повестке дня теории и практики СМР являлись проблемы надлежащего управления. Аналитики считали, что проводившиеся в развивающихся странах в 1980-90-е гг. преобразования не дали ожидаемых результатов, главным образом, по причине отсутствия эффективных государственных институтов. Донорам было рекомендовано требовать от стран-реципиентов соответствия западным, либерально-демократическим стандартам управления (верховенство закона, подотчетность, транспарентность, участие общества в политическом процессе и т.п.) и отсекал от каналов получения помощи те страны, которые этим стандартам не соответствовали. Однако в скором времени такой подход был признан контрпродуктивным: охваченные конфликтом страны (даже при условии эффективности процесса мирного урегулирования) просто не могли выполнить требование обеспечения надлежащего управления. К середине 2000-х гг. стало очевидно, что наибольшее отставание от графика выполнения ЦРТ демонстрировали наиболее проблемные с точки зрения эффективности управления страны и что достижение Целей возможно только при условии превращения помощи сложным партнерам в стратегический приоритет содействия развитию. Это привело аналитиков к осознанию того, что необходимым условием для обеспечения мира является восстановление или создание заново дееспособного государства. В результате главным для теории и практики развития стал вопрос о соотношении двух понятий – миростроительство и государственное строительство. Теперь они стали пониматься как взаимодополняющие процессы¹⁵.

Соотношение понятий «развитие» и «демократизация»: надлежащее управление. Процесс выработки подходов к «нестабильным государствам» вновь вывел теоретиков на одну из наиболее сложных проблем – соотношение между экономическим развитием и политической модернизацией или демократизацией. Как пока-

¹⁵ Подробнее об этом см.: Rocha Menochal, Alina. 2010. «State-building for Peace»: A New Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States?, EUI Working Paper, no. 34, Florence.

зала шестидесятилетняя история, экономическое развитие само по себе не в состоянии детерминировать процесс замены традиционных учреждений определенной моделью политической системы. Линейного движения к демократии западного типа не происходит. Ярким тому подтверждением служит современный Китай – страна, которая в последние три десятилетия явила пример небывалых темпов экономического роста. Согласно прежним теориям модернизации, Китай давно уже должен был демократизироваться. Однако ничего подобного не наблюдается: права человека в КНР не гарантированы, средства массовой информации и Интернет находятся под контролем государства.

Недавно миру явился другой пример. Революционные процессы, произошедшие в странах арабского Востока, показали, что без изменений в политической сфере устойчивое развитие общества и безопасность человека остаются под угрозой. Таким образом, если прямой зависимости между экономическим развитием и демократизацией и не существует, то связка между этими процессами, безусловно, есть. Современная теория развития пытается найти эту связку посредством ввода в теорию термина «надлежащего управления».

Четкого определения этого понятия не существует. В зависимости от контекста оно акцентирует внимание на различных категориях общественного развития. В теории развития сложился консенсус в отношении основных признаков (и одновременно задач) надлежащего управления. В первую очередь, оно означает и обеспечивает: соблюдение прав человека, главенство закона, политический плюрализм, прозрачные и надежные общественные институты, эффективный общественный сектор, доступ к информации и образованию, политическую грамотность и активность общества, равенство всех его членов, устойчивое развитие и приверженность общечеловеческим ценностям (уважение прав личности, собственности, религиозную и этническую толерантность и т.д.). Надлежащим управление считается тогда, когда оно может и желает обеспечить условия реализации права человека на развитие. Это предполагает содействие искоренению бедности и создание условий для достойной жизни всех членов общества (реализацию права человека на медицинскую помощь, нормальное и полноценное жилье и питание, качественное образование и личную безопасность).

Разъяснение концепции было дано Комиссией ООН по правам человека в 2000 г., увязавшей надлежащее управление и устойчивое человеческое развитие. Главными атрибутами надлежащего управления были признаны транспарентность, ответственность, подотчетность, возможность участия общества в процессе принятия политических решений, понимание нужд населения. Поскольку именно право на развитие – в самом широком толковании этого термина – является основным критерием надлежащего управления, то и возможность его реализации была определена в тех областях, которые создают условия для осуществления этого права. В качестве основных теоретики развития определили четыре сферы: формирование демократических институтов, посредством которых широкие слои общества вовлекаются в процесс принятия политических решений; гарантированный доступ граждан к образованию, здравоохранению и полноценному питанию; эффективная

законодательная и правоохранительная деятельность правительства и, наконец, в качестве отдельного было определено антикоррупционное направление, предполагавшее формирование гласных информационных систем, мониторинг использования правительством государственных и общественных фондов и т.д.

Политическая модернизация остается одним из центральных вопросов современного дискурса. Международные форумы последних двух десятилетий задали высокие нормативы и цели человеческого развития. Но сегодня ученые вновь заговорили о том, что вряд ли мир сможет достичь устойчивого развития без углубления демократизации на всех уровнях общества. Самым свежим тому подтверждением являются недавние события «арабской весны».

Партисипативное развитие. На рубеже веков необходимость более активного вовлечения в процесс развития самих «бедных» наций стала очевидна. Подход также не совсем нов – он появился еще в 1970-е гг. в качестве важной составляющей концепции базовых нужд, однако в последнее десятилетие он получил расширенное толкование. Партисипативное развитие стало своего рода демократической альтернативой доминировавшей в прошлом концепции «развития сверху-вниз».

Основополагающий посыл остается прежним – принимающая помощь сторона не должна оставаться лишь объектом приложения усилий доноров: любые проекты, направленные на развитие того или иного региона, будут успешнее и эффективнее, если наряду с «внешними» структурами в проектах или программах примут участие местные агентства. Некоторые сторонники партисипативного развития подчеркивают ту его сторону, которая связана с совместными разработками и управлением программами. Такое сотрудничество не просто учитывает местные приоритеты развития, но и старается избегать какого-либо навязывания приоритетов. Важной составляющей партисипативного развития стало стремление пробудить инициативу местного населения, дать ему почувствовать определенную ответственность. Некоторые специалисты-девелопменталисты подчеркивают эпистемологическую и практическую значимость для совместного и взаимного процесса обучения, стремления лучше понять друг друга, перенять опыт каждой из сторон. Иногда предлагается еще более широкое прочтение понятия «партисипативное развитие», ему приписывается некая трансформационная роль: только привлечение «другого» мнения позволит добиться сколько-либо значимых социальных сдвигов.

Партисипативное развитие не избежало критики. Главное, на что указывают оппоненты, – это «дорого и медленно». Процесс согласования, поиски консенсуса – все это может затормозить реальные дела. Возражения вызывает также то, что все приглашаемые к сотрудничеству общества рассматриваются как похожие друг на друга. В качестве примера критики приводят гендерную проблему: известно, насколько различным является положение женщин в странах глобального Юга. Та же самая проблема встает в отношении обществ, где существует деление на сословия, классы, касты.

* * *

Подводя итоги, следует сказать, что, несмотря на критику, за последние 60 лет теория развития окончательно утвердилась в качестве автономной научной дисциплины. В то же время она подверглась значительной корректировке, что было продиктовано, в первую очередь, практикой ее реализации. О том, как международное сообщество доноров пыталось воплотить теоретические концепты в реальных программах содействия развитию, речь пойдет в следующей лекции.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Охарактеризуйте основные этапы эволюции общей теории развития.
2. Назовите основные концепты традиционной или классической теории развития. В чем заключались преимущества и недостатки каждой из них?
3. В чем суть леворадикальной теории развития?
4. Что, по вашему мнению, привело теорию развития к «тупику»?
5. Каковы основные компоненты концепции устойчивого развития?
6. Что такое партисипативное развитие?
7. Каковы ключевые положения теории человеческого развития?
8. В чем сущность концепции человеческой безопасности? В чем ее главные отличия от традиционных трактовок безопасности?
9. Какие причины обусловили превращение помощи «нестабильным государствам» в приоритетное направление СМР?
10. Что такое надлежащее управление? Как проблема надлежащего управления связана с демократизацией?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Бобылев С.Н., Гирусов Э.В., Перелет Р.А. 2004. Экономика устойчивого развития. Учебное пособие. Москва: Изд-во Ступени.
2. Нуреев Р.М. 2010. Экономика развития. Модели становления рыночной экономики. Москва: ИНФРА-М.
3. Худокормов А.Г. (отв. ред.) 2009. История экономических учений (современный этап). Москва: ИНФРА-М.
4. Brundtland, Gro Harlem. 1988. Our Common Future / [Report by the] World Commission on Environment and Development ; [Chairman: Gro Harlem Brundtland]. Oxford: Oxford University Press.
5. Chauvet, Lisa, and Paul Collier. 2004. Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds. Oxford University: Centre for the Study of African Economies.
6. Clemens, Walter C., Jr. 1998. Dynamics of International Relations. Conflict and Mutual Gain in an Era of Global Relations. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

7. Fukuyama, Francis. 2004. *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press.
8. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2011. *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*. OECD, Paris. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/development/supporting-statebuilding-in-situations-of-conflict-and-fragility_9789264074989-en.
9. Potter, Robert B., and Vandana Desai (eds). 2008. *The Companion to Development Studies*. 2nd edition. London: Hodder Education.
10. Rist, Gilbert. 2010. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. 3rd Edition. London: Zed Books.
11. Tarp, Finn (ed.). 2000. *Foreign Aid and Development: Lessons Leant and Directions for the Future*. London: Routledge.
12. Todaro, Michalel P., and Stephen C. Smith. 2008. *Economic Development*. 10th edition. Boston, Mass: Addison-Wesley.
13. Toye, John F.G. 1993. *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-revolution in Development Economics*. Oxford, UK; Cambridge, USA: Blackwell.
14. UNDP (United Nations Development Programme). 1990-2010. *Human Development Reports (1990-2010)*. UNDP, New York. URL: <http://hdr.undp.org/en/reports>.

ЛЕКЦИЯ №2.

ЭВОЛЮЦИЯ ДОКТРИН ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ

План лекции

1. Критерии периодизации доктрин содействия развитию.
2. Помощь развитию как инструмент экономического роста (конец 1940-х – 1960-е гг.).
3. Двойной ориентир: содействие экономическому росту и борьба с бедностью (1970-е гг.).
4. Помощь развитию как инструмент политики структурной адаптации.
5. Трансформация доктрины содействия развитию в 2000-е гг.

В фокусе настоящей лекции – значительная трансформация, которой подверглись доктрины содействия развитию на протяжении всей своей истории и особенно в последние два десятилетия. Важно пояснить, что под термином «доктрина» мы понимаем *практическую политику* помощи. При этом, говоря о доктрине, мы имеем в виду общие принципы этой политики, которые формулируются международным сообществом. Чтобы избежать путаницы в понятиях, применительно к отдельным донорам – как государствам, так и организациям – мы употребляем термин «стратегия».

Итак, какими интересами и соображениями руководствовались доноры в процессе формирования стратегий содействия развитию? Как изменение их мотивации влияло на практическое воплощение разработанных программ помощи? На эти и другие вопросы пытается ответить данная лекция.

1. Критерии периодизации доктрин содействия развитию

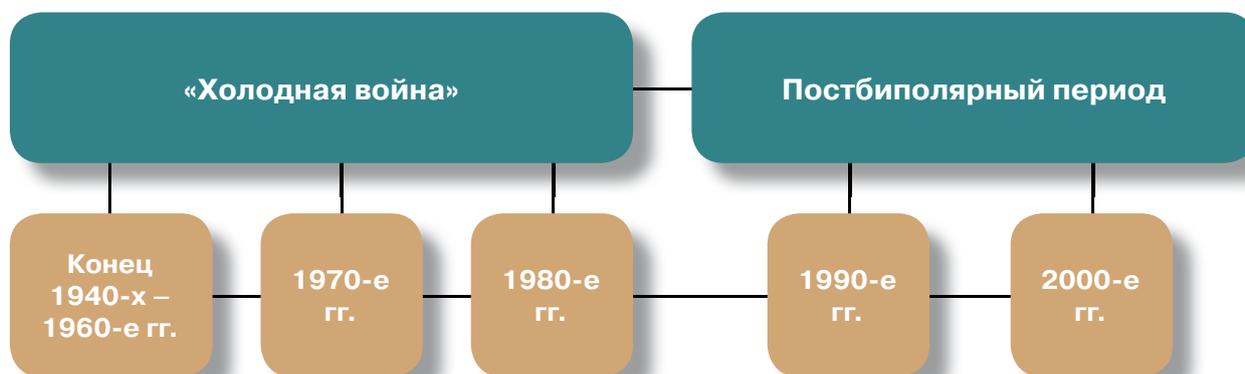
Доктрины содействия развитию всегда определялись сочетанием трех компонентов: формулировкой целей, доминирующими теоретическими представлениями и принятой в конкретное время системой показателей, позволяющих оценить результаты помощи [Tarp, 2000]. Стратегии доноров отличаются друг от друга. Однако любой донор не может не учитывать особенности текущей мирополитической ситуации, не реагировать на ее новые вызовы, не может абстрагироваться от теоретического «мэйнстрима» в области развития или игнорировать необходимость координации своих действий со странами-получателями помощи и другими донорами. (Рис. 2.1).

Рис. 2.1. Факторы, влияющие на процесс формирования доктрин (стратегий) содействия развитию



Вышеперечисленные факторы позволяют выявить обобщенную картину эволюции доктрины помощи. Опираясь на выбранную систему координат и не забывая о том, что в основе помощи развитию, как отмечалось в предисловии к настоящему курсу, лежит трехслойная аргументация (политические, коммерческие и гуманитарные ценности), мы можем предложить двухуровневое деление и обозначить несколько этапов эволюции доктринальных основ политики содействия развитию (Рис. 2.2.).

Рис. 2.2. Этапы эволюции доктрин содействия развитию



В основе деления первого уровня лежат соображения политического свойства. Второй, более разноплановый уровень выстроен в соответствии с динамикой изменения экономических и социально-политических доктрин помощи. Чтобы избежать критики в методологической некорректности предложенной схемы, дадим некоторые пояснения.

На протяжении «холодной войны» содействие развитию являлось инструментом борьбы сверхдержав за «третий мир». В отличие от политики открытого противостояния (оказания поддержки участникам конфликтов на периферии биполярного

мира или военной помощи) оно принадлежало к разряду более деликатных и тонких методов этой борьбы. Экономические соображения в этот период имели подчиненный характер.

Доказательством тому могут служить особенности национальных стратегий. Например, пилотный проект содействия международному развитию – смелый и оригинальный для того времени «Четвертый пункт» – так и не сумел самостоятельно выйти в сферу практической политики и получил одобрение американского конгресса только в качестве одного из компонентов Закона о коллективной безопасности 1951 г.

Те же тенденции отчетливо прослеживались в стратегиях других доноров. Так, в основе национальной стратегии Федеративной Республики Германии на протяжении всей «холодной войны» лежала доктрина Халлестайна (Hallestein), требовавшая, чтобы все страны-получатели германской помощи отказывались признать ГДР.

Иллюстрацией влияния политико-идеологической аргументации «холодной войны» и перехода к более прагматической мотивации постбиполярного периода является китайское содействие развитию, которое сегодня называют стратегией «молчаливого предпринимательства», поскольку Китай действует в значительной степени автономно, не являясь членом Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Комитета по содействию развитию (КСР). КНР, в особенности после ссоры с Советским Союзом в конце 1950-х гг., стремилась стать лидером «третьего мира». В 1960-е гг., пытаясь создать благоприятный имидж страны в «третьем мире», к финансовой помощи китайцы добавили «дипломатию без перчаток» – программы технической помощи в текстильной промышленности, сельском хозяйстве, здравоохранении. К концу 1970-х гг. КНР предоставила помощь на сумму около 9 млрд. долл. США 70 странам. До середины 1970-х гг. объектом китайской помощи был преимущественно азиатский регион. Ситуация начала меняться после подписания в 1972 г. американо-китайского Шанхайского коммюнике и последовавшего в 1979 г. установления дипломатических отношений между КНР и США. Начиная с этого времени идеология в китайских программах помощи постепенно уступала место прагматизму. Содействие развитию уходило на богатый стратегическими ресурсами африканский континент. К 2000 г. КНР финансировала 640 проектов в 47 странах Африки [Sorensen, 2010, p.189].

Окончание «холодной войны» стало точкой отсчета качественно иного этапа в эволюции содействия развитию. И хотя политическая составляющая помощи сохранилась (при одновременном усилении экономической мотивации), после окончания биполярного противостояния появилась возможность определять «третий мир» не в политических понятиях, а в понятиях человека. Развитие стало пониматься не как экономический рост, модернизация или просто облегчение нужды (что само по себе оставалось важным аспектом), а как процесс, посредством которого люди освобождаются от всех форм зависимости – социальной, экономической или политической, в результате чего они могут реализовать свой *человеческий* потенциал.

Линейка второго уровня предложенной схемы позволяет более детально проследить эволюцию доктрин содействия развитию. Условно – поскольку смена парадигм не происходила одновременно и скачкообразно – можно выстроить их в соответствии с декадами ее шестидесятилетней истории. При этом важно понимать, что качественные изменения доктрин вызревали в предыдущий период, и процесс оформления практических подходов всегда несколько запаздывал.

2. Помощь развитию как инструмент экономического роста (конец 1940-х – 1960-е гг.)

В эти годы шел процесс формирования институциональных основ иностранной помощи в целом и содействия развитию, в частности. Тон в этом процессе задавали США: реализация плана Маршалла и программы технической помощи слаборазвитым странам потребовала создания там правительственных структур, которые стали образцами для учреждения специализирующихся на проблемах содействия развитию агентств – как международных, так и национальных. В самих Соединенных Штатах было создано Агентство международного развития. К началу 1960-х гг. подобные структуры уже существовали в Германии, Канаде, Швеции и Японии. Вынужденные приспособляться к реалиям постколониальной действительности, Великобритания и Франция изменили организационные и правовые основы взаимоотношений с бывшими колониями. Во Франции в дополнение к Агентству помощи заморским территориям было создано Министерство сотрудничества. В 1960 г. по инициативе Бельгии, Франции, Великобритании, Германии, Италии, Канады, Португалии, США и комиссии ЕЭС в рамках созданной еще в 1948 г. Организации европейского экономического сотрудничества был учрежден Комитет содействия развитию. Сама ОЕЭС в 1961 г. была преобразована в ОЭСР – Организацию экономического сотрудничества и развития. Произошла переориентация бреттон-вудских учреждений с кредитования европейских стран на слаборазвитые регионы. Для этой цели в 1960 г. в рамках Международного банка реконструкции и развития (МБРР) была учреждена Международная ассоциация развития (МАР). На базе учрежденного в 1958 г. Специального фонда ООН и Расширенной программы технической помощи 1949 г. была создана Программа развития ООН (ПРООН), задачей которой стало оказание безвозмездной помощи развивающимся странам [Капица, 2011, с.76].

Становление института помощи происходило при участии развивающихся стран, которые считали, что виновниками их отсталости являлись бывшие метрополии, и настаивали на пересмотре послевоенных международных договоренностей в области торговли и в валютно-кредитной сфере. Активная позиция стран «третьего мира» способствовала созданию в 1964 г. Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). В 1966 г. была учреждена Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), призванная способствовать решению задач индустриализации развивающихся стран.

В этот же период закладывались основы национальных стратегий. Уже на начальном этапе их эволюции обнаружилась связь интересов стран-доноров и политики помощи. В этом смысле реализация плана Маршалла Соединенными Штатами является собой один из ярких примеров. План Маршалла, помимо оказания помощи непосредственно европейским государствам, включал в сферу действия программы их колонии. Если в процессе формулирования целей американской помощи Европе доминировали соображения идеологического и геополитического плана, определявшие, в первую очередь, расширение сферы коммунистического влияния и фактом присутствия советских войск в непосредственной близости границ европейских капиталистических стран, то в отношении заморских территорий дело обстояло иначе. Здесь американские власти и представители деловых кругов страны руководствовались стремлением получить доступ к источникам стратегического сырья, главным образом, в Африке. «Четвертый пункт», декларированный в качестве охватывающего весь мир проекта, также работал выборочно. В фокусе программ технической помощи находились страны, важные в геополитическом и геостратегическом плане – Иран, Корея, Тайвань.

В отличие от США и ФРГ, индустриальные страны Европы, в первую очередь Великобритания и Франция, не акцентировали внимание на политических мотивах, подчеркивая моральные и гуманитарные аспекты помощи бывшим колониям. Однако вне официальной риторики их приоритеты были очевидны: продвижение экономических и коммерческих интересов, включая сохранение доступа к стратегическому сырью, а также заинтересованность в рынках сбыта, были на первом месте.

Процесс институционализации помощи и формирования практики содействия развитию шел в соответствии с теоретическими представлениями того времени. Ранняя теория отождествляла развитие с экономическим ростом. Преодоление отсталости ассоциировалось с модернизацией экономики путем индустриализации. Зарубежные инвестиции в экономику слаборазвитых стран, призванные выполнить функцию «большого толчка», должны были привести к ускорению темпов роста и, как следствие, увеличению подушевого дохода. Инициировать индустриализацию должно было государство, что также отвечало логике доминировавшей тогда в экономической теории кейнсианской доктрины регулируемой экономики. В большинстве случаев в слаборазвитых странах получатели помощи развитию являлось государство как организатор, а зачастую и исполнитель программ модернизации. Значительные средства поступали как от стран-доноров, так и от международных организаций, которые активно вовлекались в этот процесс. Первая группа экспертов, созданная в 1951 г. Генеральным секретарем ООН для точной оценки характера потребностей развивающихся стран, в качестве основной рекомендации донорам предложила увеличить финансовую помощь до 5 млрд. долл. США в год. По мнению экспертов, эта мера позволила бы увеличить темпы роста подушевого дохода в слаборазвитых странах до 2%¹⁶.

¹⁶ Browne, Stephen. 1990. Foreign Aid in Practice – London: Pinter. P.45

Теория экономического роста была положена в основу принятой в 1961 г. Первой международной стратегии ООН, которая ставила перед мировым сообществом и странами-реципиентами помощи три взаимосвязанные задачи: добиться показателей экономического роста из расчета не менее 5% в год, опережения темпов роста ВВП по отношению к росту населения и диверсификации экономики с целью повышения ее эффективности и стабильности¹⁷.

Поскольку центральной идеей доктрины содействия развитию второй половины 1940-х – 1960-х гг. оставалась идея обеспечения самоподдерживающегося экономического роста, то и система оценки результативности помощи фокусировалась на соотношении помощь – экономический рост. В качестве главного индикатора эффективности помощи служил показатель национального дохода стран-реципиентов.

Результаты первой декады развития ООН показали, что на фоне достаточно высоких темпов экономического роста в большом числе стран отмечались отрицательные темпы роста душевого дохода. Экономический рост не привел к росту благосостояния и улучшения условий жизни большинства населения в отсталых странах. Признание этого факта положило конец господству идеи капитального фундаментализма, гласившей, что накопление капитала есть ключ к экономическому росту.

3. Двойной ориентир: содействие экономическому росту и борьба с бедностью (1970-е гг.)

В 1970-е гг. серьезное влияние на процесс формирования доктрины помощи стали оказывать концепции зависимого развития, отрицавшие полезность сотрудничества стран бедного Юга со странами богатого Севера. По их мнению, любые формы сотрудничества в таком контексте приводили только к обогащению богатых стран за счет перекачивания ресурсов из бедных стран и эксплуатации последних. Чтобы избежать эксплуатации, следовало максимально переключиться на внутренние источники развития, а во внешнеэкономической деятельности ориентироваться на взаимное сотрудничество Юг–Юг. Подобный взгляд фокусировал процесс развития на более активном использовании внутренних ресурсов, необходимости самообеспечения продовольствием и потребительскими товарами в процессе реализации стратегии импортозамещения.

Одно из важных изменений доктрины содействия развитию касалось сельского хозяйства. Начало 1970-х гг. ознаменовалось мировым продовольственным кризисом, что автоматически повысило значимость аграрного сектора. Если в предшествовавший период сельское хозяйство практически оставалось вне сферы модернизационных усилий государства и рассматривалось в качестве пассивного сектора, призванного обеспечивать необходимые условия и ресурсы для индустриализации, то к началу 1970-х гг. ему стали отводить роль активного и равного партнера современного (промышленного) сектора. Экономисты и политики обратили внимание на развитие сельских регионов, поскольку они представляли собой преиму-

¹⁷ United Nations Development Decade. A Programme for International Economic Co-operation. URL: (I).[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710%20\(XVI\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710%20(XVI))

щественно традиционное сельское хозяйство, где и концентрировалось беднейшее население. В это время стали разрабатываться программы интегрированного сельскохозяйственного развития, нацеленные на предоставление пакетов социальных, производственных и инфраструктурных услуг, адаптированных к потребностям специфических регионов. Программы включали в себя также оказание финансовой и технической поддержки мелким предпринимателям. Особый акцент делался на развитии в сельской местности трудоемких производств с целью повышения занятости и снижения уровня маргинализации населения. В некоторых странах для обеспечения крестьян средствами производства, в частности землей, инициировалось проведение аграрных реформ. Полагалось, что подобная мера позволит помочь мелким предпринимателям в сельском хозяйстве модернизировать производство. Таким образом, в отличие от промышленности, где модернизация осуществлялась преимущественно за счет мобилизационных усилий государства, то есть «сверху», модернизация сельского хозяйства должна была идти «снизу» за счет стимулирования инициативы масс.

Именно в этот период теоретическая концепция «базовых нужд» приобрела статус доктрины. В июне 1976 г. Международная организация труда (МОТ) обозначила два важнейших компонента базовых потребностей человека. Первый – минимальные потребности семьи в адекватном питании, жилищных условиях и одежде, а также в мебели и необходимом оборудовании жилища. Второй – базовые услуги, большей частью предоставляемые и потребляемые обществом (общиной), такие, как обеспечение безопасной питьевой водой, канализацией, общественным транспортом, системами здравоохранения и образования. Представленная МОТ стратегия предусматривала годовые темпы экономического роста не выше 6% и реализацию политики перераспределения доходов в процессе роста¹⁸.

Одновременно с изменением отраслевых приоритетов в экономической политике произошло изменение хозяйственной парадигмы: уход от централизации и концентрации власти в руках государства к резкому повышению роли хозяйствующих субъектов на уровне сельских общин и кооперативов. Поскольку в это десятилетие цели развития характеризовались двойственностью: экономический рост и борьба с бедностью, при доминировании последней, теоретики даже пожертвовали критериями экономической эффективности, в частности показателем рентабельности производства, в пользу эффективности социальной. По рекомендациям аналитиков, многие государственные предприятия переключились на производство социально значимой продукции, продаваемой бедному населению по субсидированным ценам.

В 1970-е гг. произошло еще одно важное изменение доктрины помощи: доноры стали уделять внимание «неформальному сектору» экономики развивающихся стран¹⁹ как более динамичному, перспективному и «дискриминируемому» государством.

¹⁸ International Labour Organization. 1976. Employment, Growth and Basic Needs: a One World Problem. Geneva.

¹⁹ Под неформальным сектором понимается совокупность мелких хозяйственных единиц и экономическая деятельность, которая осуществляется на базе домохозяйств или индивидуально, преимущественно в сфере услуг.

Не менее важной в контексте борьбы с крайней бедностью являлась проблема неравенства, причем не только в доходах, но и в производственных активах. Зачастую именно отсутствие каких-либо производственных активов у крестьян – земли и орудий производства – обрекало их на порочный круг нищеты. После знаменательного выступления президента Всемирного банка Р. Макнамары в Найроби в 1973 г. в фокусе внимания мировой общественности и политиков оказались «беднейшие сорок процентов населения» планеты, большинство из которых проживало в сельской местности. Повышение уровня жизни этих людей было возможно через улучшение условий их жизни и, в частности, через удовлетворение их базовых потребностей. Подготовленное под эгидой Всемирного банка исследование («*Перераспределение в процессе роста*»²⁰) предлагало стратегию повышения уровня жизни беднейших слоев населения без снижения доходов и уровня жизни остальных жителей планеты. Считалось, что такого результата можно достичь за счет использования большей части вновь полученных в обществе доходов для улучшения жизни бедняков через инвестиции в образование и здравоохранение, развитие технологий и инфраструктуры, создание условий для накопления капитала у мелких предпринимателей. Впервые была введена идея роста, ориентированного на бедное население и способствующего увеличению процента занятости, повышению производительности труда и доходов.

Таким образом, два основных вектора изменения доктрины помощи были сонаправлены. Более того, они вполне отвечали интересам основных доноров, которые на рубеже 1960-70-х гг. внесли корректировки в свои национальные стратегии. Дело в том, что усиление влияния сторонников концепции «зависимого развития» в теории и укрепление политических позиций «третьего мира» не могли не влиять на доктрину помощи. Развивающиеся страны требовали стабильные и справедливые цены на экспортируемые товары, свободный доступ продукции своей обрабатывающей промышленности на рынки развитых стран, международную финансовую и техническую помощь. На практике это означало поддержку импортозамещающей индустриализации и реализацию мер по созданию благоприятных условий торговли. Подобный подход вызвал беспокойство в сообществе доноров, опасавшихся, что импортозамещающая индустриализация приведет к росту протекционизма и негативно скажется на международной торговле [Капица, 2011, с.76]. Переориентация ведущих стран-доноров, в первую очередь США, Франции и Великобритании, на помощь беднейшим слоям населения отвечала не только политической и гуманитарной, но и экономической мотивации их правительств.

Смещение фокуса в целях развития с экономического роста на борьбу с бедностью изменило взгляд доноров на формат помощи. Осознание того, что рост сам по себе не привел к улучшению жизни, привело к переключению их внимания с макроуровня на микроуровень. Доктрина содействия развитию 1970-х гг. стала учитывать демографические факторы, отслеживать показатели по миграции населения между городом и деревней. В этот период началась реализация принятой МОТ в

²⁰ Chenery, Hollis; Ahluwalia, M.; Bell, C.; Duloy, J.; Jolly, R.; Institute of Development Studies : University of Sussex. 1979. Redistribution with Growth. New York, NY : Oxford University Press. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1979/03/1559960/redistribution-growth>

1969 г. Программы занятости, которая свидетельствовала о том, что приоритетным направлением помощи развитию стало повышение уровня жизни бедного населения посредством обеспечения его занятости.

Помощь развитию стала более адресной. Она перешла из формата бюджетных трансфертов на, как правило, неопределенные четко, общие цели развития, в формат финансирования секторальных узконаправленных проектов преимущественно в сфере образования, здравоохранения и обеспечения безопасной питьевой водой. Это отчетливо проявилось в политике Всемирного банка и Агентства США по международному развитию. Трансформация их стратегий наблюдалась по двум направлениям: во-первых, от финансирования проектов в области энергетики, транспорта и телекоммуникаций они перешли к проектам социальной помощи развитию аграрного сектора и сельской местности, включая строительство жилья, укрепление систем здравоохранения и образования, и, во-вторых, значительно более сильный акцент стал делаться на прямых интервенциях по оказанию помощи бедному населению и проектах технической помощи (поставки продовольствия для голодающих и недоедающих людей, программы массовой вакцинации детей, кампании по ликвидации неграмотности взрослого населения, кредитования малых фермерских хозяйств). «Пакеты» помощи развитию стали комбинированными: они интегрировали в себя капиталовложения и техническую помощь.

В этот период дополнилась целым рядом показателей оценочная база содействия развитию. Наряду с показателем национального дохода, стали использоваться данные по межотраслевому и внутриотраслевому балансу, занятости (employment censuses), исследования домохозяйств (household surveys), комплексные исследования аграрного сектора, неформального сектора, демографические показатели. Несмотря на очевидную диверсификацию системы оценочных показателей, она грешила тем, что каждый из них существовал автономно, их взаимозависимость и взаимовлияние практически не учитывались. Тем не менее, включение в нее новых социально-экономических индикаторов имело большую практическую значимость: в большинстве развивающихся стран впервые стало возможно оценить распределение доходов между группами населения.

4. Помощь развитию как инструмент политики структурной адаптации

«Потерянное десятилетие». Сложившаяся к 1980-х гг. в странах «третьего мира» макроэкономическая ситуация требовала серьезной коррекции экономической политики. Большинство развивающихся стран накопило огромные внешние долги, что при возникших неблагоприятных условиях на мировом рынке (резкое падение объемов экспортной выручки вследствие экономического кризиса 1982–1983 гг. и рост стоимости обслуживания внешнего долга из-за увеличения процентных ставок) инициировало мировой долговой кризис. После относительно успешных 1970-х гг. в начале 1980-х гг. в условиях падения темпов экономического роста вновь обострились проблемы бедности.

Господствовавший в традиционной экономической теории с начала 1970-х гг. дух либерализма добрался и до теории развития. Под влиянием неолиберальной доктрины развитые страны стали сокращать роль государства в экономике и государственные бюджеты. Последнее привело к существенному сокращению потоков помощи в развивающиеся страны. Предоставление помощи доноры начали обуславливать готовностью страны-реципиента осуществлять радикальные рыночные реформы.

Для каждой страны Всемирным банком и Международным валютным фондом разрабатывались программы стабилизации и структурной адаптации. От реципиентов требовалось раскрытие национальных экономик, приватизация государственной собственности, уменьшение государственных расходов, переход от импортозамещающей к экспортоориентированной стратегии с соответствующими изменениями в торговой политике – снижением протекционизма.

Эти тенденции прослеживались не только в политике международных доноров, но и в национальных стратегиях. В качестве примера можно привести Данию – страну, чью политику в сфере СМР называли «гуманитарным интернационализмом», поскольку она традиционно была ориентирована на интересы реципиентов («recipient preference»), в частности, финансируя те отрасли промышленности развивающихся стран, которые способствовали производству экспортной продукции. В первой половине 1980-х гг. объемы датской помощи сократились. В 1987 г. представители левых партий в датском парламенте добились принятия решения о существенном увеличении финансирования развития (до 1% ВВП к 1992 г., т.е. практически в два раза). При этом, следуя мейнстриму теории и практики 1980-х и учитывая необходимость солидаризации с другими донорами, правительство в принятом «Плане действий датской помощи» специально отмечало потребность в экономической либерализации стран Африки. И, хотя датские подходы к СМР во многом сохранили свою специфику, план 1987 г. фиксировал существенный сдвиг этой политики от учета предпочтений реципиентов к «связанной» помощи [Lancaster, 2007].

В 1980-е гг., которые характеризовались прорыночной и антигосударственной риторикой, обнаружилась тенденция уйти от официальной помощи развитию, заменив ее инвестициями частного капитала. Но отказаться от помощи развитию было невозможно, поскольку, помимо причин морального плана, существовали и другие. Во-первых, кредиторам – международным, государственным и частным – было что терять: суммарный внешний долг стран «третьего мира» вырос с 889,0 млрд. долл. США в 1983 г. до 1306,4 млрд. долл. США в 1990 г. (без учета общей суммы обслуживания долга – 161,8 млрд. долл. США ежегодно)²¹. Во-вторых, частный капитал, опасаясь нестабильной социально-экономической ситуации, не желал идти в страны Африки или Латинской Америки.

Проблема наращивания внешних долгов развивающихся стран в это десятилетие стала особенно острой. На первых порах кредиторы, в том числе многосторонние агентства, считали, что она носила временный характер. На протяжении 1970-х гг.

²¹ Toye, John. 1993. Dilemmas of Development. Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics. Second Edition. Oxford: Blackwell Publishers, P. 225.

цены на сырье – основную статью экспорта многих стран с низким уровнем доходов – повышались в среднем на 12% в год. В начале 1980-х, после резкого падения цен, была произведена реструктуризация платежей по обслуживанию и погашению долга. Международные кредиторы и страны-доноры рассчитывали на улучшение условий торговли для заемщиков, которые продолжали получать новые льготные кредиты.

Внутренние факторы также играли существенную роль в наращивании долга. Многие страны жили не по средствам, допуская высокие торговые и бюджетные дефициты при низкой норме сбережений. Новые займы не всегда использовались для инвестиций, способных приносить необходимую для обслуживания долга отдачу. В условиях слабого управления государственным сектором и недостаточно тщательного отбора проектов донорами и кредиторами займы не приносили ожидаемого эффекта. Засухи, наводнения, гражданские конфликты, неадекватная экономическая политика, коррупция усугубляли проблему. Кредиты зачастую привлекались лишь для обслуживания существующей задолженности.

В середине 80-х годов правительства западных стран-кредиторов в формате Парижского клуба приняли решение о реструктуризации накопившейся задолженности. На деле это означало отсрочку платежей и продолжение капитализации процентов, вследствие чего номинальная стоимость займов увеличилась. В 1988 г. члены Парижского клуба кредиторов признали, что некоторые из предоставленных ими займов так и не будут погашены, и частично их списали. Несмотря на то что доля прощенной задолженности постепенно увеличивалась, в целом проблема оставалась нерешенной.

Последовавшая за достаточно плодотворными (с точки зрения процесса развития) 1970 гг. декада оказалась «потерянным десятилетием». Это объясняется двумя причинами. Во-первых, развернувшимся в 1982–1983 гг. мировым долговым кризисом, повлекшим за собой экономический кризис в большинстве стран, являвшихся крупными должниками. Вследствие этого в развивающиеся страны практически прекратился приток капитала, необходимый для поддержания высокой экономической динамики. Второй причиной является радикальная смена парадигмы развития. Замена кейнсианской теории неолиберальной и разработка национальных стратегий в духе Вашингтонского консенсуса вновь привели к механическому копированию экономической политики промышленно развитых стран без учета национального контекста развития в странах «третьего мира».

Неудивительно, что в это время появилось критическое отношение к феномену помощи развитию как таковому. Критика шла по двум направлениям. Во-первых, отмечалось формирование зависимости ряда стран от получаемой помощи, которая лишала их стимулов к поиску источников роста внутри национальной экономики. Помощь как «большой толчок» извне, как временное явление, стала принимать статус элемента национальной хозяйственной системы, что формировало своеобразную неокOLONIAльную зависимость. Во-вторых, помощь критиковали за неэффективность ее использования реципиентами. Действительно, в предшествовавшие периоды, особенно до 1970-х гг., предоставление помощи в виде прямой поддержки

бюджета приводило к «утечкам» финансов и растрате бюджетных средств на непроизводительные цели. В длинном передаточном механизме каждый бюрократ на всех уровнях управления стремился получить свой «кусочек бесплатного пирога», так что тем, кто реально нуждался в помощи доставались лишь жалкие крохи.

Проанализировав результаты реализации первого поколения программ стабилизации и структурной адаптации, разработанных Всемирным банком и Международным валютным фондом как условие предоставления финансирования, международные организации были вынуждены провести их серьезную коррекцию. Программы нового поколения получили определение – «с человеческим лицом».

В 1980-е гг. наблюдалась значительная пролиферация статистических данных. Помимо использовавшихся ранее критериев оценки эффективности помощи развитию – исследования в области занятости, производства, сельского хозяйства, демографии, переписей населений – политикам и аналитикам стали доступны статистические данные обследования отдельных хозяйств, распределения доходов между отдельными членами семей и их затрат. Система оценки уровня жизни, разработанная в 1985 г. Всемирным банком (Living Standard Measurement Surveys), по сути, явилась начальной формой комплексной базы данных по исследованию бедности, совершенствовавшейся впоследствии и ставшей инструментом практики международного развития.

«Усталость от помощи» и контуры новых подходов (1990-е гг.). Окончание «холодной войны» устранило геополитические мотивы поведения доноров. Это имело как позитивные, так и негативные последствия. Проявившаяся уже в 1980-е гг. «усталость кредиторов и доноров» в начале следующей декады подкрепились их дезориентацией: казалось, что самого основания для предоставления помощи больше не существует.

В целом последнее десятилетие прошлого столетия стало подготовительным для трансформации содействия развитию периодом. В концептуальном плане эта декада серьезных инноваций не принесла: продолжавшиеся дискуссии о роли и соотношении рынка и государственного регулирования доминировали в формате общей экономической теории и перекрывали возможности самостоятельного существования теории развития. Для доктрины помощи и стратегий доноров 1990-е гг. стали временем важных инициатив, основанных на разработанных в прошлом теоретических подходах и создавших базу для новой политики в сфере СМР в первом десятилетии нового тысячелетия.

«Деполитизация» помощи развитию оказала важное влияние на поведение доноров: они стали более разборчивыми в выборе реципиентов, формата и сроков предоставления помощи. При этом помощь развитию, как и в предшествующее десятилетие, по-прежнему рассматривалась донорами в качестве инструмента структурной адаптации. Все это имело следствием усиление обусловленности и связанности помощи. Соответственно в целеполагании помощи, также как и средствах ее оказания, по сравнению с 1970-ми гг. произошел заметный откат назад. Она не рассматривалась более как инструмент борьбы с отсталостью и содействие созданию

импортозамещающей экономики. Почти на два десятилетия проблемы бедности и неравенства выпали из фокуса разработчиков доктрин содействия развитию (постепенное возвращение к ним началось лишь в конце декады). В 1990-е гг. в помощи развитию началось смещение фокуса с относительно мелкомасштабных конкретных проектов на финансирование секторальных программ. Произошло переключение адресности помощи: от конкретных получателей – сельских общин и мелких производителей – возврат к прямому переводу средств в бюджет страны [ОЕСД-ДАС, 2011]. Доктрина содействия развитию отдавала дань «открытой экономике» и предпочитала прямые иностранные инвестиции.

Постепенно становилось все очевиднее, что вписанная в формат Вашингтонского консенсуса доктрина помощи не принесла желаемых результатов. Анализ результатов структурной адаптации в 36 развивающихся странах показал, что в большинстве из них среднегодовые темпы экономического роста в 1991–1995 гг. составили 0,0%, в то время как в странах, отказавшихся от программ МВФ, они превысили 1%. Участвовавшие в программах страны Африки южнее Сахары в указанный период продемонстрировали падение подушевого роста ВВП в среднем на 0,3% в год [Капица, 2011, С.82].

Разочаровывающими оказались и социальные последствия структурной адаптации. В 1986-1996 гг. подушевые расходы на образование сокращались в среднем на 0,7% в год. Темпы роста подушевых расходов на здравоохранение составляли лишь 2,5% в год, что было значительно ниже темпов роста в странах, не участвовавших в структурной адаптации. В результате африканские страны-участницы программы отстали от других развивающихся стран практически по всем показателям социального развития. В 1995 г. уровень грамотности взрослого населения составлял 66% среди мужчин и 47% среди женщин. Лишь 61% мальчиков и 57% девочек школьного возраста посещали начальную школу. В 1990-1997 гг. только 44% населения имели доступ к чистой питьевой воде, 31% детей в возрасте до пяти лет страдали от недостатка веса. В 1997г. 17% детей умерли, не достигнув пятилетнего возраста [Капица, 2011, с.82].

В последнее десятилетие XX столетия одним из основных инструментов многосторонней помощи развитию (наряду с программами структурной адаптации) стало облегчение долгового бремени. В 1996 г. Всемирный банк и МВФ выступили с новой *инициативой облегчения долга бедных стран с высоким уровнем задолженности* (инициатива ХИПК – HIPC – от англ. «heavily indebted poor countries»). Инициатива отвечала формату Вашингтонского консенсуса: государства, решившие принять участие в инициативе, брали на себя обязательства в проведении реформ (разумной макроэкономической политики, создании стабильной правовой базы, а также надежной и прозрачной финансовой системы). Инициатива была направлена на решение проблем бедности развивающихся стран: высвобождавшиеся от списания долгов средства должны были направляться на финансирование программ по улучшению условий жизни населения.

Одним из труднопреодолимых препятствий на пути реализации инициативы стала коррупция. Оценить ее глобальные масштабы практически невозможно, но

отдельные случаи становились достоянием общественности. Так, буквально через несколько дней после оформления решения об облегчении долга президент Уганды приобрел личный самолет. По данным проведенного в 1996г. обследования, в Уганде только 2% направленных в 1991 г. на совершенствование системы образования средств попали в школы, в 1995 г. эта сумма достигла 20%. Президент Заира Мобуто Сесе Секо накопил на своих счетах около 5 млрд. долл. США; президент Кот-д'Ивуара Феликс Уфуэ-Буаньи на «собственные деньги» построил базилику стоимостью в 300 млн. долл. США; в Кении чиновники расхитили казенные средства в размере 1,1 млрд. долл. США [Thomas, 2001, p.38].

Справедливая критика, разочарование и «усталость» от помощи стали характерными особенностями состояния всей сферы содействия развитию на протяжении последней декады XX века. В то же время эти факторы обусловили серьезную ревизию всего института иностранной помощи и приспособление доктрины содействия развитию к новым реалиям. Как ни парадоксально, но именно через жесткость практиковавшихся в 1990-е гг. неолиберальных установок пробивались ростки обновленных подходов.

Важным шагом на пути трансформации подходов и воплощением теоретических установок на понимание развития как «человекоцентричного» процесса явились Отчеты о развитии человеческого потенциала, которые начиная с 1990 г. стали публиковаться в рамках Программы развития ООН. В их основу был положен Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) - интегральный показатель, который рассчитывался для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия как основных характеристик человеческого потенциала.

Начиная с 1990-х гг. политика содействия развитию начала стабильно включать в повестку дня экологическую составляющую. Термин «устойчивое развитие», сочетавший экономическую эффективность, социальную защищенность и экологическую безопасность – три основных параметра обеспечения фундамента для развития всего человечества, – прочно укрепился не только в теории, но и практике развития. Финансирование реализации экологических программ в странах бывшего «третьего мира» с целью сохранения окружающей среды стало одним из важных приоритетов оказания финансовой и технической помощи развитию. Импульс этим программам задала принятая в 1992 г. на конференции ООН в Рио-де-Жанейро Декларация по окружающей среде и развитию. Там же был принят важный документ – «Повестка дня на XXI век», охватывавший глобальные проблемы - от преодоления нищеты и голода до усиления роли общества в решении проблем охраны природы. Важным результатом работы конференции стало создание Комиссии ООН по устойчивому развитию.

В 1990-е гг. КСР ОЭСР вернулся к проблеме эффективности помощи. Этот вопрос длительное время внимательно изучался в правительственных и академических кругах. Итогом дискуссий явился доклад КСР «Формируя XXI век: вклад сотрудничества в целях развития» (1996 г.), который заложил основы будущей доктрины помощи. Подчеркнув, что содействие развитию – это не просто отношения «до-

нор-реципиент», а многостороннее сотрудничество во имя общих целей и с разделением обязательств всех участников, авторы документа отметили, что политика содействия развитию вступила в полосу фундаментальных изменений, которые диктуются необходимостью сочетать специфику ситуаций в конкретных странах с условиями функционирования глобальной международной системы. Цели развития формулировались значительно шире, чем прежде. Проблема борьбы с бедностью по-прежнему занимала верхнюю строчку в официальной доктрине содействия развитию и вновь в увязке с необходимостью достижения экономического роста, но при этом специально подчеркивалось, что он должен охватывать широкие слои общества развивающихся стран [OECD-DAC, 1996].

Впервые на официальном уровне как особая проблема развития в мировом масштабе зазвучала проблема стран, переживавших гражданские конфликты, а также государств с «плохим управлением», поддержка населения которых рассматривалась в качестве необходимого условия предотвращения дальнейшей социальной дезинтеграции и конфликтов. Однако консенсус в отношении сложных реципиентов у доноров сложился не сразу. Оказание им помощи сопряжено со значительно более высокими рисками: большая вероятность провала программы из-за ухудшения политической ситуации и нанесения вреда; угроза жизни исполнителей, высокая вероятность нецелевого распределения средств из-за преобладания коррупции, репутационные риски оказания поддержки репрессивным режимам и т.д. В силу этих причин доноры считали такие страны трудными партнерами и стремились ограничить степень своего вовлечения. В основе раннего, стандартного подхода к проблемным странам лежали следующие принципы: 1) меньшие объемы помощи; 2) ориентация на проектный подход; 3) меньшие сроки вовлечения; 4) более узкий набор действий; 5) доведение помощи через НПО (в обход государства); 6) предоставление гуманитарной помощи и только потом переход к помощи развитию. Корректировка этих подходов произошла лишь в середине 2000-х гг.

5. Трансформация доктрины содействия развитию в 2000-е гг.

Первая декада нового тысячелетия показала, что международному донорскому сообществу удалось преодолеть синдром «усталости» и, учитывая опыт прошлого, внести в доктрину содействия развитию коррективы. Прошедшие 11 лет характеризовались ростом оптимизма и активности доноров, как в плане дальнейшей институционализации процесса содействия развитию, так и объема помощи. В начале нового тысячелетия в фокусе проблем развития снова оказались вопросы бедности и экономического роста как средства ее преодоления и обеспечения условий реализации базовых прав человека. Инициаторами и идеологами новой кампании борьбы с бедностью на сей раз выступили две международные организации: Организация Объединенных Наций (в лице ЮНИСЕФ и ПРООН) и Всемирный банк. Программа развития ООН, предложившая расширенную трактовку бедности, акцентировавшую внимание на невозможности реализации базовых прав человека (включающих экономические, политические, социальные, культурные и гражданские права), по-

казала новые грани многоаспектности процесса развития. Наличие взаимосвязей между безопасностью, человеческим развитием, поддержанием мира и возможностью реализации прав человека свидетельствовало о том, что программы помощи, нацеленные на борьбу с бедностью, одновременно помогали решать задачи социального и политического развития. Всемирный банк в *Докладе о мировом развитии 2000/2001 гг.* предложил новую комплексную стратегию борьбы с бедностью по трем направлениям: создание более широких, чем ранее, возможностей для бедных, содействие использованию этих возможностей, снижение уязвимости и повышение защищенности бедного населения.

Важный вклад в формирование ориентиров для доноров помощи развитию внес состоявшийся под эгидой ООН в сентябре 2000 г. Саммит по проблемам развития нового тысячелетия и принятие Генеральной Ассамблеей ООН «Целей развития тысячелетия» (ЦРТ). В качестве магистральных были обозначены следующие направления содействия развитию: ликвидация нищеты и голода; обеспечение всеобщего начального образования; поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин; сокращение детской смертности, улучшение охраны материнства; борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями; обеспечение устойчивого развития окружающей среды; формирование глобального партнерства в целях развития.

Декларированные цели не были чем-то принципиально новым, однако факт их коллективного признания (резолюцию поддержали 193 страны и более 20 международных организаций) явился беспрецедентным.

Проблема координации усилий и повышения эффективности помощи. Единство стран-членов ООН как доноров, так и реципиентов – по отношению к ЦРТ имело большое значение для будущего СМР: на протяжении всей эволюции доктрины помощи разница в подходах и отсутствие консенсуса и взаимопонимания между двумя группами участников процесса развития часто являлась серьезным препятствием на пути реализации поставленных задач. Координации усилий и эффективности помощи был посвящен еще целый ряд международных форумов первого десятилетия нового века.

В первую очередь следует назвать конференцию глав государств и правительств по проблемам финансирования развития, прошедшую под эгидой ООН в марте 2002 г. в мексиканском городе Монтеррее. Финальным документом этого форума стал так называемый *Монтеррейский консенсус по финансированию развития*²², продемонстрировавший широкий подход к решению проблем развития и их взаимосвязанность. Отметив, что глобализация не только открывает новые возможности, но и создает проблемы развивающимся странам и государствам с переходной экономикой, и согласившись, что она должна быть всеохватывающей и справедливой, участники конференции подчеркнули необходимость совместной деятельности в области обеспечения роста, искоренения бедности и устойчивого развития.

²² Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития. 2002. URL:http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/monterrey.shtml

Особенное значение для мобилизации ресурсов на реализацию ЦРТ, по мнению глав государств, имели партнерские связи между развитыми и развивающимися странами, сотрудничество по линии Юг–Юг, в том числе на основе трехстороннего сотрудничества. Отдельное внимание на конференции было уделено проблеме «надлежащего» управления.

Дальнейшее уточнение целей и принципов содействия развитию, выработка механизмов по повышению эффективности проходили на форумах в Риме (2003 г.), Париже (2005 г.), Аккре (2008 г.) и, наконец, Пусане (2011 г.). Международное сообщество признало необходимость увязки целей тысячелетия и приоритетов стран-реципиентов. Участники форумов подтвердили приверженность принципам взаимочетности (доноров и реципиентов), гармонизации (унификации) процедур и правил двусторонней помощи, согласования программ помощи в соответствии со спецификой стран-получателей и их национальных приоритетов, ориентированного на результат управления, а также принципа собственности – передачи права решения вопроса об использовании предоставленной помощи странам-реципиентам.

Задача Римского форума высокого уровня по вопросам гармонизации и координации с целью повышения эффективности внешней помощи заключалась в том, чтобы согласовать операционные принципы, процедуры и порядок деятельности различных организаций, агентств и институтов с соответствующими системами стран-партнеров. Принятая в феврале 2003 г. Римская декларация о гармонизации была призвана скорректировать практику оказания помощи по указанным направлениям. В формате мер по улучшению согласования в сфере СМР предполагалось, в том числе, «обеспечить, чтобы помощь в целях развития оказывалась в соответствии с приоритетами страны-партнера, включая стратегии сокращения масштабов нищеты и аналогичные подходы, и чтобы усилия по согласованию адаптировались к страновым условиям», «проводить обзор и определение путей и средств усовершенствования, в случае необходимости, политики, процедур и практики ...отдельных учреждений и стран в целях облегчения процесса согласования, ...стремиться к сокращению миссий, обзоров и докладов со стороны доноров, рационализации обусловленности ...помощи и упрощению и согласованию документации», «активизировать усилия доноров в работе посредством децентрализации сотрудничества на страновом уровне и повышать степень гибкости расположенного в странах персонала по управлению страновыми программами и проектами с большей эффективностью и результативностью», предложить странам-партнерам согласования, одобренные сообществом доноров, в которых будут изложены основанные на страновом подходе планы действий в области четкие и поддающиеся контролю предложения по согласованию помощи в области развития»²³. Таким образом, одним из важнейших результатов совещания в Риме являлось признание донорами необходимости привязки международной помощи к национальным приоритетам развития (стран-реципиентов/партнеров) и задачам в области мирового развития, обозначенным в Декларации Тысячелетия.

²³ Rome Declaration on Harmonization. 2003. URL: http://www.who.int/hdp/publications/1b_rome_declaration.pdf

В 2005 г. в Париже прошел Форум высокого уровня по повышению эффективности помощи. Основное положение итоговой Декларации было связано с необходимостью ускорить темпы преобразований в развивающихся странах на основе *партнерства*. Участники согласовали пять основных принципов партнерства и конкретные индикаторы их мониторинга и оценки. В качестве определяющих были названы следующие направления: обеспечение руководящей роли страны-партнера в разработке политики и стратегии в области развития (*ownership*), согласование действий доноров с национальными стратегиями стран-партнеров (*alignment*), гармонизация деятельности доноров (*harmonization*), переход к управлению по результатам (*managing for results*) совершенствование управления ресурсами и принятия решений, и взаимная подотчетность (*mutual accountability*). Парижский форум уделил основное внимание проблеме повышения эффективности и результативности помощи, главным образом, путем сокращения дублирования, снижения транзакционных издержек и выправления аллокационных диспропорций (отклонений от согласованных приоритетов). Страны-доноры взяли на себя обязательства оказывать помощь реципиентам в формулировании и реализации планов национального развития, опираясь на национальную систему финансирования и администрирования стран-получателей помощи. Стороны, подписавшие Парижскую декларацию, согласились придерживаться пяти вышеназванных принципов в оказании помощи развитию развивающимся странам. В целях осуществления мониторинга за исполнением донорами и странами-реципиентами своих взаимных обязательств и измерения достигнутого прогресса были разработаны 12 индикаторов. Оценка исполнения задач Парижской декларации осуществляется Сетью по оценке развития (DAC Network on Development Evaluation), которая является структурным подразделением КСР ОЭСР²⁴.

Первые обзоры реализации Парижской декларации были подготовлены в 2006 г. и 2008 г. Они показали, что процесс перестройки национальных и международной систем помощи развитию идет медленно. В 2008 г. руководители многосторонних и двусторонних институтов развития встретились в г. Аккре (Гана). Форум высокого уровня по повышению эффективности международной помощи принял *Аккрский план действий*, направленный на усиление возможностей стран-партнеров по управлению содействием развитию, повышение эффективности и уровня включения в партнерства различных структур и заинтересованных сторон в странах-партнерах, повышению уровня подотчетности и прозрачности официальной помощи развитию (ОПР), снижения уровня обусловленности и повышения прогнозируемости ОПР. Форум обратил внимание участников на ряд факторов, замедляющих процесс выполнения решений Парижского форума, и вынес дополнительные рекомендации, в частности:

- 1) принять меры по снижению волатильности и повышению предсказуемости помощи путем повышения результативности государственных расходов стран-реципиентов, и принятия перспективных планов по оказанию помощи странами-донорами (на три–четыре года вперед);

²⁴ Paris Declaration on Aid Effectiveness. 2005. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

- 2) привлечь парламенты и организации гражданского общества стран-реципиентов к обеспечению контроля над использованием ресурсов помощи;
- 3) доноры должны (там, где это возможно) отдавать предпочтение национальной системе стран-реципиентов в использовании помощи развитию;
- 4) доноры должны отказаться от практики «связывания» помощи;
- 5) доноры должны составить индивидуальные планы «развязывания» помощи;
- 6) доноры должны принять меры по предотвращению фрагментации помощи (доноры согласились не создавать новые каналы передачи помощи и сотрудничать на основе принципа разделения труда);
- 7) все стороны призываются к использованию принципов Парижской декларации. Вклад стран, сотрудничающих по линии Юг-Юг, приветствуется.

В целях обеспечения транспарентности доноры и реципиенты призывались к проведению взаимной оценки деятельности в рамках подготовки обзора 2010 г. по реализации Парижской декларации. Рекомендовалась привлечь к участию в этом процессе представителей парламента и гражданского общества с целью обеспечения более высокой степени достоверности обзора²⁵.

Повестка Четвертого форума высокого уровня по проблемам эффективности помощи в Пусане (Республика Корея), состоявшегося в ноябре-декабре 2011 г., по признанию многочисленных экспертов, отражала как произошедшие в мире за последние годы геополитические сдвиги в целом (в первую очередь, здесь имеется в виду возросшая роль стран BRICS – Бразилии, России, Индии, Китая и Южной Африки), так и, в частности, изменения ситуации в сфере СМР, а именно появления целого ряда новых партнеров в области содействия развитию. Прошедший под девизом «Строительство нового глобального партнерства для сотрудничества в целях эффективного развития», форум рассмотрел ключевые вопросы, связанные с целями и методами оказания помощи (прозрачность, надлежащее управление и т.д.), а также подчеркнул характерные особенности наступившего нового периода эволюции доктрины развития – необходимость расширения рамок глобального партнерства, продиктованную усложнением архитектуры СМР и появлением новых участников. На форуме было принято решение о создании нового «Глобального партнерства для сотрудничества в целях эффективного развития». В итоговом документе – Пусанской декларации – было отражено изменение парадигмы СМР: на смену «эффективной помощи» пришло «партнерство/сотрудничество в целях эффективного развития». Документ указывает на необходимость привлечения большего числа государственных и негосударственных субъектов, что отражает потребность в укреплении партнерства между донорами и реципиентами помощи. В нем особенно подчеркивается формат взаимодействия Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества, а также необходимость привлечения гражданского общества и частного бизнеса в целях устойчивого развития с активным участием таких новых индустриальных государств, как Китай, Индия и Бразилия²⁶.

²⁵ Accra Agenda for Action. 2008. URL: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>

²⁶ Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea. 29 November – 1 December 2011. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/15/49650173.pdf>

В целом в 2000-е гг. доктрина содействия развитию эволюционировала «в ногу» с процессом корректировки теоретических подходов. В этом смысле показательным был подготовленный Независимой комиссией по росту и развитию под эгидой Всемирного банка «Доклад об экономическом росте: Стратегии устойчивого роста и включенного развития» (2008 г.)²⁷. Значимость этого документа определялась тем, что впервые к работе над ним привлекались разработчики экономической политики из развивающихся стран, имеющие практический опыт и на деле проверившие, какие из рецептов развития работают, а какие – нет. Наибольшую ценность представляли выводы доклада, касающиеся исследований причин различий в темпах экономического роста в странах, проводивших одинаковую политику в области развития. Речь шла о публичном отказе от Вашингтонского консенсуса, предполагавшего универсальность «рецептов» экономической политики. Эксперты однозначно утверждали, что «не существует общей формулы. Каждая страна имеет свои собственные характеристики и исторический опыт, который должен быть отражен в ее стратегии роста». Таким образом, менявшаяся под давлением практики теория, в свою очередь, «перенаправляла» доктрину содействия развитию в русло более «индивидуализированного» подхода.

Облегчение долгового бремени: новые инициативы. Необходимость мобилизации значительных средств для решения задач, обозначенных в ЦРТ, вновь остро поставила на повестку дня вопрос о решении долговых проблем развивающихся стран. По данным на 2001 г. 41 беднейшая страна мира была банкротом. Девять из десяти стран НРС были не в состоянии выплатить долги. Значительные суммы внешнего долга не позволяли поддерживать высокие темпы роста и создавать условия для преодоления бедности усилиями самих должников. С начала 2000-х гг. давление на доноров помощи развитию стало оказывать общественное мнение. Активизировалось общественное движение Jubilee Debt Campaign, выступающее за отмену долгов наиболее бедных стран.

Чтобы ускорить продвижение к Целям развития тысячелетия, страны Большой восьмерки в июне 2005 г. пришли к соглашению обеспечить Всемирный банк, МВФ и Азиатский банк развития средствами для погашения части долга стран группы НРС в размере 40–55 млрд. долл. США. В результате была создана *Многосторонняя инициатива списания задолженности* (MDRI), дополнявшая НРС. Каждая страна, добившаяся решения задач НРС, получала стопроцентное списание долга. В то время как Всемирный банк и АБР осуществляли Инициативу только по отношению к странам, выполнившим программу НРС, МВФ установил чуть более широкие критерии: любая страна с годовым доходом 380 или менее долларов США на душу населения в соответствии с инициативой MDRI получает право на полное погашение долга.

²⁷ Комиссия по росту и развитию. 2009. Доклад об экономическом росте: Стратегии устойчивого роста и включенного развития». Москва: Весь мир. URL: <http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/Report/russiangrowthreport.pdf>

«Трудные партнеры»: проблема содействия развитию «нестабильных государств». Одной из магистральных тенденций последних лет в сфере СМР стала концентрация доноров на проблемах «нестабильных государств» – странах, где государственные институты демонстрировали неспособность или нежелание выполнять основные функции. Длительное время такие государства считались трудными партнерами и фактически отсекались от каналов получения помощи развитию. Пересмотру подходов доноров способствовали, с одной стороны, события 11 сентября 2001 г., сформировавшие устойчивое представление о слабых государствах как источниках транснациональных угроз, а с другой – обозначившееся к середине 2000-х гг. их отставание от графика достижения ЦРТ. Сегодня все международные организации: ООН, ОЭСР, Всемирный банк, МВФ, региональные банки развития – и крупные страны-доноры имеют отдельные стратегии оказания помощи «нестабильным государствам».

В донорском сообществе в отношении «нестабильных государств» сложился консенсус, в основе которого лежат три ключевые идеи: 1) слабость государственных институтов и конфликты являются центральными проблемами развития и препятствиями на пути достижения ЦРТ; 2) основными методами преодоления «нестабильности» становятся государственное строительство и миростроительство; 3) традиционные механизмы оказания помощи в «нестабильных государствах» не работают, а значит, требуются инновационные подходы.

ОЭСР определяет государственное строительство как «процесс укрепления потенциала, институтов и легитимности государства».

В феврале 2011 г. КСР ОЭСР представил интегрированную концепцию государственного строительства, которая на настоящий момент является наиболее полной и детализированной. Она обозначает три основополагающих компонента: политическое урегулирование, понимаемое как явное или негласное соглашение между элитами, распределение властных полномочий и политический процесс, посредством которого осуществляется взаимодействие государства и общества; потенциал и «реактивность» государственных институтов в сфере выполнения основных функций и обеспечения основных услуг (обеспечение безопасности; нормотворчество, обеспечение исполнения законов и мирного разрешения споров; эффективный сбор и расходование финансовых средств и предоставления основных услуг; создание благоприятных условий для экономического развития и труда); общественные ожидания и представления о функциях государства, характер взаимодействия между государством и обществом и способность общества доносить до государственных институтов свои требования.

Расширительное толкование «государственного строительства», зафиксированное в модели КСР ОЭСР, представляет собой шаг вперед в осмыслении данного феномена, попытку выйти за рамки «институционального» подхода, который не учитывал сложную динамику взаимоотношений между государством и обществом. В то же время очевидно, что в «нестабильных государствах», затронутых конфликтом, устойчивое государство может появиться только при условии обеспечения мирного развития.

Изначально миростроительство рассматривалось в качестве отдельной, независимой фазы мирного процесса. Понимание миростроительства было довольно узким. Его цели ограничивались установлением «негативного мира», понимаемого как отсутствие прямого насилия. Миростроительство предполагалось осуществлять исключительно на постконфликтной стадии мирного процесса (отсюда термин «постконфликтное миростроительство»). Усилия в сфере миростроительства охватывали достаточно непродолжительный период времени, в течение которого международные организации должны, в первую очередь, концентрироваться на выполнении таких функций, как разоружение враждовавших сторон и восстановление порядка (программы по разоружению, демобилизации и реинтеграции – РДР), репатриацию беженцев, а также мониторинг выборов и проведение рыночных реформ.

Однако миссии, проведенные в соответствии с изложенными принципами, оказались неэффективными. Возобновление насилия в таких странах, как Либерия и Руанда, заставило теоретиков и практиков задуматься о пересмотре подходов к миростроительству. Главным уроком стало осознание того, что политическая и экономическая либерализация не способна привести к желаемым результатам в отсутствие сильных и эффективных формальных институтов, и более того – может стать причиной новой эскалации конфликта. Необходимым условием для обеспечения мира является восстановление или создание заново дееспособного государства. С конца 1990-х гг. миростроительство начало трактоваться значительно шире, чем прежде. Его целью стало установление «позитивного мира», понимаемого как отсутствие структурного насилия в обществе. Речь шла о содействии процессу фундаментальной трансформации общества – укреплению «человеческой безопасности» и устранению фундаментальных причин конфликта. Миростроительство перестало ограничиваться постконфликтной стадией мирного процесса и начало восприниматься как долгосрочный и многогранный процесс по укреплению демократии; установлению верховенства закона; обеспечению устойчивого развития; равного доступа к ресурсам, экологической безопасности и др. Миростроительство стало близко соприкасаться с государственным строительством.

Сегодня международные доноры приступили к разработке комплексного/интегрального подхода к государственному строительству и миростроительству – «укреплению государств ради укрепления мира». ОЭСР и Министерство международного развития Великобритании обозначили основные компоненты этого подхода: анализ фундаментальных причин, динамики и мотивации участников конфликта; поддержка «инклюзивных» форматов политического урегулирования и мирного процесса; создание условий для мирного разрешения споров с помощью политического процесса; укрепление базовых государственных функций; удовлетворение общественных ожиданий.

Таким образом, после оформления политического консенсуса, в рамках которого слабость институтов была осознана не только как препятствие на пути доведения помощи, но и как угроза международной безопасности и самостоятельная проблема развития, доноры пришли к двум важным выводам: 1) «стандартный подход» противоречит достижению главной цели – институциональному строительству; 2)

принципы Парижской декларации не могут быть автоматически применены в отношении всех «нестабильных государств». Результатом этого стало принятие в 2007 г. КСР ОЭСР *10 Принципов оказания помощи «нестабильным государствам»*, впоследствии нашедших отражение в *Аккрском плане действий 2008 г.* Доноры договорились о том, что при разработке конкретных стратегий и программ оказания помощи необходимо: 1) исходить из контекста; 2) не наносить вреда; 3) концентрироваться на государственном строительстве; 4) уделять главное внимание превентивным мерам; 5) признавать наличие взаимосвязей между политическими и экономическими целями и целями в сфере безопасности; 6) бороться с дискриминацией; 7) согласовывать цели с приоритетами стран-реципиентов; 8) содействовать разработке механизмов координации действий между донорами; 9) действовать оперативно, но оставаться вовлеченными в течение длительного времени; 10) не допускать маргинализации [отдельных реципиентов].

Данные принципы стали краеугольным камнем политики «клуба доноров», которые в 2009 г. начали активно отслеживать их соблюдение в отдельных странах. Тогда же КСР ОЭСР в рамках Международной сети по конфликтам и нестабильности (INCAF) был учрежден *Международный диалог по миростроительству и государственному строительству*. На его основе в апреле 2010 г. в столице Восточного Тимора Дили семью «нестабильными странами» была создана группа «G7+», которая сегодня насчитывает уже 19 стран с общим населением более 350 млн. человек. В рамках Международного диалога за последние два года были приняты три взаимодополняющих документа 1) «Дилийская декларация» с приложением в виде «Заявления группы «G7+» (апрель 2010 г.); 2) «Монровийская дорожная карта» (июль 2011); 3) «Новый курс деятельности в нестабильных государствах» (декабрь 2011 г.).

Свидетельством серьезного внимания международного сообщества к проблеме «нестабильных государств» стал доклад Всемирного банка о мировом развитии 2011 г. «*Конфликты, безопасность и развитие*». Основная мысль Доклада заключалась в том, что для пресечения циклов насилия важно укреплять легитимные институты и повышать эффективность управления. В Докладе отмечалось, что конфликты и насилие в XXI в. – это проблема, которую нельзя решать по моделям XX в. Эксперты Всемирного банка предложили новые инструменты практической политики в отношении конфликтных стран, отметив, что «набор мер по укреплению доверия и подходов к институциональному строительству следует адаптировать к особенностям каждой страны...»

Кульминацией поступательного движения мирового сообщества к принципиально новым принципам помощи «нестабильным государствам» стал Итоговый документ Четвертого форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи в Пусане (декабрь 2011 г.), имеющий целью обеспечение устойчивости государства перед лицом как нестабильности и конфликтов, так и других внешних шоков: «эпидемий, изменений климата, экономических, продовольственных и энергетических кризисов, а также природных катастроф»²⁸.

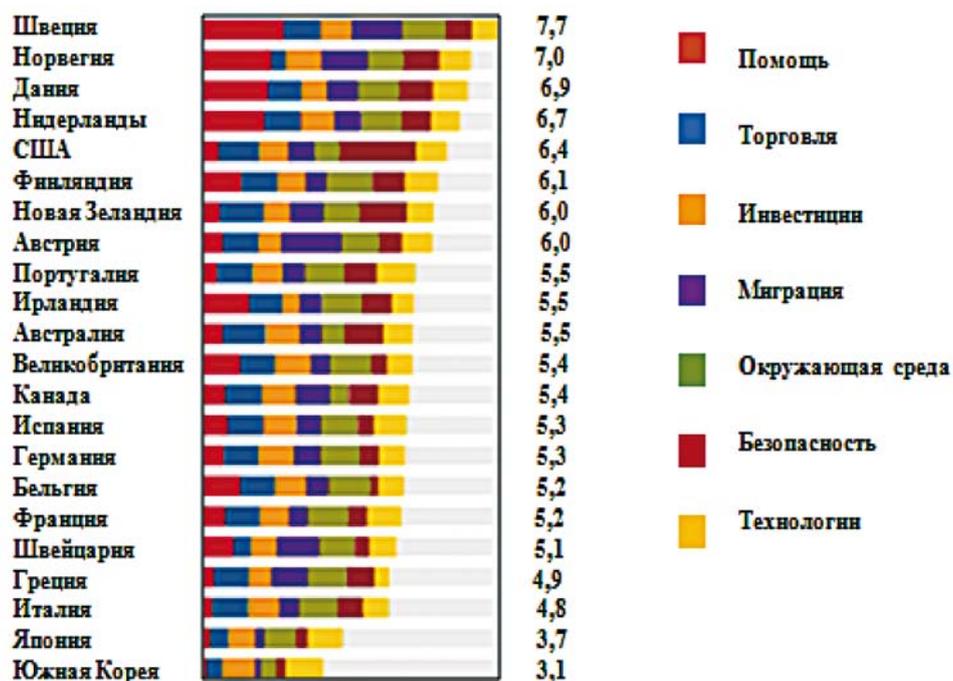
²⁸ Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea. 29 November – 1 December 2011. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/15/49650173.pdf>

Оформившийся к 2012 г. консенсус по принципам оказания помощи «нестабильным государствам» имеет все шансы заложить основы нового режима помощи. Поскольку принципы изначально формулируются при активном участии стран-реципиентов, он должен быть эффективнее как дискредитировавшего себя стандартного подхода, так и подходов второй половины 2000-х гг., решающую роль в разработке которых играли доноры.

Система показателей результативности помощи развитию. В 2000-е гг. наблюдался прогресс в деле совершенствования системы показателей результативности помощи. Для мониторинга исполнения решений Парижской декларации по эффективности помощи развитию были разработаны специальные методики. Всемирный банк проводил анализ результативности помощи по методике системы комплексного развития (Comprehensive Development Framework)²⁹. Созданная еще в мае 2003 г. рабочая группа по результативности помощи при КСР ОЭСР получила довольно широкие полномочия. Одним из основных направлений ее деятельности стал мониторинг выполнения Парижской декларации по всем принятым в ней обязательствам.

Интересную систему индикаторов, основанную на оценке обязательств стран-доноров в различных областях содействия развитию, разработал американский аналитический Центр глобального развития (Рис. 2.3). Индекс позволяет оценить и сравнить степень «приверженности» стран-доноров целям развития.

Рис. 2.3. Индекс выполнения обязательств ведущими странами-донорами в сфере СМР.



Источник: Center for Global Development. Commitment to Development Index. URL: http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/

²⁹ World Bank. Comprehensive Development Framework URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/0,,contentMDK:20236245~menuPK:488501~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:258644,00.html>

В 2010 г. было расширено семейство индикаторов, которые измеряют ИРЧП, а сам Индекс подвергся существенной корректировке. В дополнение к используемому ИРЧП, который является сводным показателем, опирающимся на среднестрановые статистические данные и не учитывающим внутреннего неравенства, были введены три новых индикатора: индекс человеческого развития, скорректированный с учетом социально-экономического неравенства (ИЧРН), Индекс гендерного неравенства (ИГН) и Индекс многомерной бедности (ИМБ). На основании анализа имеющихся за 2010 г. данных эксперты Центра пришли к интересным обобщениям. Индекс позволил, во-первых, определить области, где политика доноров содействует искоренению бедности и где она мешает развитию; во-вторых, подтвердить, что содействие развитию – это больше, чем помощь (необходимо фокусировать внимание доноров на торговле, миграции, капиталовложениях, окружающей среде, безопасности, технологиях); в-третьих, сделать вывод о том, что помощь – это больше, чем деньги (то, как страны-доноры формируют свои программы помощи, не менее важно, чем то, сколько денег они дают); в-четвертых, продемонстрировать, как страны-доноры «одной рукой дают» (посредством финансовой помощи или капиталовложений), «а другой отнимают» (посредством создания торговых барьеров и загрязнения окружающей среды); в-пятых, подтвердить ценность сотрудничества в области содействия развитию (ни одна нация не в состоянии в одиночку справиться с глобальными вызовами современности); и, наконец, в-шестых, сделать вывод о том, что на сегодняшний день ни одна страна-донор не может являться образцом для подражания (почти все страны «не дотягивают» до средних показателей хотя бы по одному из семи показателей, а большинство из них на уровне ниже среднего по трем).

* * *

За свою более чем полувековую историю доктрина содействия развитию трансформировалась. Каждое из прошедших шести десятилетий в большей или меньшей степени отличалось от предыдущего. Однако выбранные нами критерии-цели, доминирующая теория и система показателей оценки результатов позволяют обозначить четыре более крупных периода. Это 1950–1960-е гг., когда развитие отождествлялось с экономическим ростом; более успешные 1970-е гг., когда в целеполагании содействия развитию серьезное внимание уделялось борьбе с бедностью; 1980–90-е гг., когда помощь развитию являлась инструментом структурной адаптации; и, наконец, 2000-е гг., когда на основе анализа опыта и ошибок предшествующего периода доктрина помощи подверглась существенной корректировке. В целом начало XXI в. стало позитивным периодом в эволюции доктрины помощи. Вместе с тем многочисленные проблемы свидетельствуют о том, что работникам сферы СМР – как аналитикам, так и практикам – предстоит еще много работы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы критерии периодизации доктрины помощи?
2. В чем заключалась специфика первого периода эволюции доктрины помощи?
3. Что привело к смещению внимания доноров развития в 1970-е гг. с макроуровня на микропрограммы? Оправданно ли было изменение доктрины оказания помощи развитию и повышало ли это ее действенность для населения развивающихся стран?
4. Как вы понимаете термин «потерянное» для развития десятилетие?
5. Что определяло поведение доноров помощи развитию в 1990-е гг.? Чем было вызвано изменение целей помощи развитию?
6. Как можно охарактеризовать результаты программ «структурной адаптации» в сфере содействия развитию?
7. Как решалась проблема облегчения долгового бремени в 1990-е – 2000-е гг.?
8. В чем суть трансформации доктрины развития в 2000-е гг.?
9. Как международное сообщество решало проблему повышения эффективности помощи в 2000-е г.?
10. Какие причины обусловили превращение помощи нестабильным государствам в приоритетное направление СМР?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Капица Л.М. 2011. Иностранная помощь и развитие: теория и практика // Вестник МГИМО-Университета 4(19): 70-98.
2. Ларионова М.В. (отв. ред.) 2010. Международные инструменты и понятийный аппарат в сфере содействия международному развитию: учебно-тематическое пособие. Москва: Изд. дом Гос. Ун – та – Высшей школы экономики.
3. Ларионова М.В. (отв. ред.). 2010. Национальные стратегии содействия международному развитию: учебно-тематическое пособие. Москва: Изд.дом Гос. Ун – та – Высшей школы экономики.
4. Brookings Institution. 2011. Aiding Development: Assistance Reform for the 21st Century. Brookings Institution, Washington, DC.
URL: http://www.brookings.edu/reports/2011/02_aiding_development.aspx
5. Collier, Paul. 2007. The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It. New York: Oxford University Press.
6. Dengbol-Martinussen, John, and Poul Engberg-Pedersen. 2003. Aid: Understanding International Development Cooperation. Translated by Marie Bille. London-New York: Zed Books LTD and Copenhagen: Mellempfolkeligt Samvirke Danish Association for International Cooperation.

7. Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
8. OECD-DAC (Organisation for Economic and Development Cooperation - Development Assistance Committee). 2011. *The DAC: 50 Years, 50 Highlights*. OECD-DAC, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/4671535.pdf>.
9. OECD-DAC. 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. OECD-DAC, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/25/250874.pdf>.
10. Riddell, Roger C. 2008. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
11. Sørensen, Jens S. (ed.). 2010. *Challenging the Aid Paradigm: Western Currents and Asian Alternatives*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
12. Tarp, Finn (ed.). 2000. *Foreign Aid and Development: Lessons Leant and Directions for the Future*. London: Routledge.
13. Thomas, M.A. 2001. Getting Debt Relief Right // *Foreign Affairs* 80 (5): 36-45.
14. Thorbecke, Erik. 2006. *The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005*. UNU-WIDER (United Nations University-World Institute for Development Economic Research) Research Paper No. 155. UNU-WIDER, Helsinki.
15. Todaro, Michael P., and Stephen C. Smith. 2008. *Economic Development*. 10th ed. Boston, Mass: Addison-Wesley.

РАЗДЕЛ III

АРХИТЕКТУРА СМР

Архитектура помощи развитию – очень объемное понятие. В него входит институциональная и правовая база, виды помощи, источники ее финансирования, участники партнерств в целях развития, формы взаимоотношений между ними, модели финансирования СМР, каналы распределения потоков помощи, финансовые инструменты и, наконец, конкретные проекты и мероприятия. На протяжении всей шестидесятилетней истории архитектура СМР эволюционировала и трансформировалась в соответствии с требованиями времени. Наиболее значительные изменения она пережила на рубеже веков, когда произошло ее существенное усложнение. В первую очередь, это объяснялось увеличением количества доноров и их дифференциацией, а также диверсификацией каналов распределения помощи. Все эти факторы обусловили появление новых тенденций в сфере СМР, которые заслуживают более детального анализа и обобщения. Таким образом, если в фокусе первого раздела курса лекций находился вопрос о том, что такое развитие и зачем нужна помощь развитию, то во втором – речь пойдет о том, кто, кому и как помогает.

Вначале обозначается понятийная и институционально-правовая система координат, в которых реализуется сотрудничество в целях развития на современном этапе, классифицируя критерии, виды и формы оказания помощи развитию, а также ключевых участников СМР. Затем описываются новейшие тенденции в структуре и распределении потоков помощи по отдельным группам доноров, формам, регионам, странам, группам реципиентов и секторам, с указанием тех из них, которые препятствуют повышению эффективности помощи в глобальном масштабе. Наибольшее внимание во втором разделе уделяется донорам – как «традиционным», так и «новым», общим и специфическим чертам их национальных стратегий участия в СМР. Эти лекции призваны посредством обобщения опыта других стран, анализа их ошибок и предлагаемых ими инноваций облегчить задачу будущих российских профессионалов в сфере СМР. Отдельная лекция посвящена России как новому донору.

ЛЕКЦИЯ №3.

ПОМОЩЬ РАЗВИТИЮ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ, УЧАСТНИКИ СМР, ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ

План лекции

1. **Помощь развитию: проблемы определения.**
2. **Участники СМР.**
3. **Формы оказания помощи.**

Содействие развитию является самостоятельным направлением международного сотрудничества. В целях более эффективного учета потоков помощи Комитетом по содействию развитию ОЭСР был разработан особый понятийный аппарат, разветвленная система правил, критериев, и моделей взаимодействия между участниками. Данная система постоянно усложняется под влиянием процессов глобализации и усиления взаимозависимости между различными сферами человеческой деятельности, а также перераспределения ролей в мировой экономике и политике между отдельными группами государственных и негосударственных игроков. Особое значение приобретает изменение формата взаимоотношений между развитыми и развивающимися странами, которые предлагают принципиально иное понимание многих базовых понятий, включая само понятие «помощь развитию». Вместе с тем архитектура СМР до сих пор зиждется на том институционально-правовом фундаменте, который был возведен много десятилетий назад. Цель данной лекции - описать систему координат, в которых осуществляется содействие развитию на современном этапе, обозначив ключевые понятия, группы участников СМР и основные формы взаимодействия между ними.

1. Помощь развитию: проблемы определения

В широком понимании иностранная (международная) помощь (Foreign Aid) представляет собой добровольную передачу средств (в форме товаров, навыков, «ноу-хау», грантов, кредитов и займов) от доноров к получателям таких средств. Типологизация иностранной помощи проводится в соответствии с ее назначением, поэтому обычно говорят о военной, гуманитарной помощи и содействии развитию. Согласно наиболее общему определению **помощь (содействие) развитию** (Development Aid/Development Assistance) – это помощь, направленная на развитие и повышение благосостояния развивающихся стран. В этом состоит ее главное отличие от другого вида – военной помощи, которая обычно направляется в виде *поставок* вооружений и военного оборудования (а также средств, необходимых для их обслуживания) союзникам для усиления их обороноспособности или бедным странам для удержания контроля над их собственной территорией. Несмотря на то что термин «гуманитарная помощь» часто употребляется самостоятельно, в при-

нятой на сегодняшний день классификации она является частью (подвидом) помощи развитию. Гуманитарная помощь может предоставляться как в денежной, так и в натуральной форме (продовольствие, медикаменты, товары). Конкретные инвестиционные проекты в области инфраструктуры, здравоохранения, санитарии, образования, целью которых является повышение благосостояния развивающихся стран, в сущности, также являются подвидом помощи развитию. Важной ее составляющей (подвидом) является техническая помощь, которую можно определить как совокупность научно-технических знаний и опыта, практических консультаций в экономической, научной и социальных областях, предоставляемых на льготных или безвозмездных условиях. Резолюция ГА ООН четко определяет формы технической помощи: посылка в развивающиеся страны экспертов ООН для оказания консультативных услуг правительствам этих государств и подготовки специалистов на местах, предоставление гражданам развивающихся стран стипендий для обучения за рубежом, командирование технического персонала, поставка оборудования и материалов для демонстрационных целей.

Работа по формированию понятийного аппарата в сфере помощи развитию продолжается и сегодня. Серьезное внимание этой проблеме уделяется Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), одной из целей которой является координация политики развитых стран-членов по предоставлению помощи развивающимся странам. В рамках системы Организаций Объединенных Наций, а также имеющих статус специализированных учреждений (агентств) ООН Международного валютного фонда и Всемирного банка также ведется работа по уточнению понятий в данной сфере. Нормы в области помощи развитию вырабатываются также в ЕС, ОПЕК и других международных организациях и объединениях.

В определениях помощи развитию могут фиксироваться интересы получателей помощи, доноров, влияние помощи на экономическое развитие стран-реципиентов, цели предоставления помощи, а также источники ее финансирования. Общепринятым является подход, при котором во главу угла ставятся цели предоставления помощи развивающимся странам с точки зрения доноров, а именно развитие и повышение благосостояния. Развитие, в свою очередь, определяется как процесс, направленный на повышение качества жизни индивидов в терминах уровня доходов и потребления, качества питания, медицинского обслуживания, образовательных услуг и т.д., через экономический рост. Другими аспектами развития являются: 1) создание условий для повышения самоуважения индивидов через создание системы необходимых экономических, социальных и политических институтов; 2) повышение уровня личной свободы индивидов через расширение возможностей выбора и обеспечение доступности товаров и услуг³⁰.

Наиболее оптимальным на сегодняшний день является определение содействия развитию как части иностранной помощи, предоставляемой правительствами стран-доноров развивающимся странам.

³⁰ The WHO Glossary of Globalisation, Trade and Health Terms, World Health Organization. URL:<http://www.who.int/trade/glossary/story015/en/index.html>

Помощь развитию оказывают не только правительства стран-доноров, поэтому по *источникам финансирования* она разделяется на *государственную и частную* (Рис. 3.1).

Рис. 3.1. Классификация иностранной помощи по источникам финансирования



Содействие по государственной линии включает в себя *Официальную помощь развитию (ОПР) (Official Development Assistance, ODA) и Прочее официальное финансирование (Other Official Flows)*.

Определение ОПР было согласовано в КСР ОЭСР в 1969 г., дополнено в 1972 г. и сегодня звучит следующим образом: официальная помощь развитию предоставляется странам-партнерам, определенным в качестве получателей ОПР в списке КСР ОЭСР, либо международным многосторонним институтам с целью финансирования ими этих государств. Центральным элементом этого определения являются

ся правительства стран, оказывающих помощь, поэтому КСР оперирует понятием *официальной* помощи развитию (ОПР). При этом обязательными являются следующие условия: 1) ресурсы должны предоставляться официальными органами, включая центральные правительства и региональные власти; 2) основной целью каждой операции должна являться ее направленность на содействие социально-экономическому развитию и повышению благосостояния развивающихся стран; 3) помощь должна иметь льготный характер, который подразумевает наличие *грант-элемента* в размере не менее 25% (при расчете по фиксированной ставке дисконтирования в 10%)³¹. Грант-элемент является показателем льготности займа/кредита, отражающим выгодность кредита для заемщика по сравнению с рыночной процентной ставкой³².

ОПР определяется КСР ОЭСР как транзакции, осуществляемые с целью содействия социальному развитию развивающихся стран, а также финансовые условия грантовой поддержки, которые должны предоставляться на концессионной основе.

Для обеспечения единообразной отчетности КСР ОЭСР определил финансовые потоки, которые могут быть отнесены к ОПР. Основным критерием здесь также выступает содействие социально-экономическому развитию и росту благосостояния. Поскольку статистика КСР концентрируется на операциях, связанных с развитием, займы, предоставляемые на 1 год и менее, не учитываются в ОПР.

Рассмотрим ограничения КСР ОЭСР на включение операций в ОПР.

- 1) В ее состав не включается *военная помощь*, а также списание задолженности, образовавшейся в результате ее поставок. Вместе с тем использование вооруженных сил стран-доноров для оказания гуманитарной помощи попадает в разряд ОПР.
- 2) *Миротворческие операции*. К ОПР не относится финансирование силовых аспектов миротворческих операций. Однако в ее состав включаются расходы доноров по следующим операциям, осуществляемым на основании мандата ООН и под ее управлением: обеспечение защиты прав человека, контроль за ходом избирательных компаний, реабилитация демобилизованных солдат, контроль и подготовка административных кадров, в том числе таможенных и полицейских служб, рекомендации по экономической стабилизации, репатриации и демобилизации военнослужащих, разоружению и разминированию. Аналогичные операции, осуществляемые не под эгидой ООН, также относятся к ОПР, но не попадают в строку, отражающую расходы на миротворчество. В то же время деятельность не отвечающая целям развития, например разминирование с целью обучения военных, не рассматривается как ОПР.
- 3) *Гражданская полиция*. К ОПР относятся расходы на подготовку полицейских кадров, но расходы на операции полицейских сил стран-доноров по предотвращению гражданских беспорядков в странах-реципиентах не учитываются в ОПР.

³¹ DAC Glossary of Key Terms and Concepts, OECD. URL: http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html#ODA

³² DAC Glossary of Key Terms and Concepts, OECD. URL: http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html#Grant_Element

- 4) *Социальные и культурные программы.* Как и в случае с полицейскими силами, проводится различие между деятельностью по развитию собственного потенциала стран-реципиентов (относится к ОПР) и одноразовыми акциями (не относится к ОПР). Таким образом, предоставление помощи музеям, библиотекам, художественным и музыкальным школам, спортивным учреждениям рассматривается как ОПР, а спонсорские расходы по организации гастрольных туров артистов и выступлений спортсменов не рассматриваются в качестве ОПР.
- 5) *Помощь беженцам.* К ОПР относится помощь беженцам в развивающихся странах, временная помощь беженцам, находящимся на территории страны-донора, предоставляемая в первые 12 месяцев, а также расходы, связанные с их окончательной репатриацией на родину.
- 6) *Ядерная энергетика.* В категорию ОПР входит финансирование использования ядерной энергии в мирных целях, включая строительство АЭС и применение радиоизотопов в медицинских целях.
- 7) *Исследовательские работы.* В ОПР включаются только исследования, непосредственно, напрямую связанные с проблемами развивающихся стран (тропические болезни, разведение сельскохозяйственных культур, подходящих для тропического климата). К ОПР могут относиться в том числе и исследования, которые проводятся на территории стран-доноров.
- 8) *Помощь в осуществлении мер по борьбе с терроризмом* не учитывается в качестве ОПР, так как эти меры направлены, в первую очередь, на устранение угроз безопасности стран-доноров, а не на содействие экономическому и социальному развитию страны-получателя³³.

К ОПР относятся и некоторые операции, отвечающие целям развитию, которые не регистрируются в статистике платежного баланса как передача ресурсов. В их число могут входить стоимость среднего и высшего образования, а также курсов обучения (включая стипендии и транспортные расходы) для граждан развивающихся стран в государствах-донорах, административные расходы программ по линии ОПР, субсидии неправительственным организациям и финансирование программ по популяризации целей развития в странах-донорах. Инвестиции в основные средства (материальные активы) на территории стран-доноров не рассматриваются как передача ресурсов и не относятся к ОПР. Это относится, в том числе, к строительству и оборудованию учебных и исследовательских центров, ориентированных на цели развития. Однако текущие расходы таких заведений могут рассматриваться как ОПР³⁴.

Помощь в интересах торговли (Aid for Trade) является отдельным подвидом ОПР. Данная инициатива была запущена на шестой Министерской конференции ВТО (Гонконг, 2005г.) и представляет собой систему мер в области содействия развитию, которые направлены на расширение возможностей развивающихся стран

³³ OECD-DAC. 2008. Is it ODA? Factsheet. URL: www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf

³⁴ OECD-DAC. 2008. Is it ODA? Factsheet. URL: www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf

по укреплению торгового потенциала. Она включает в себя 1) техническую помощь в области торговли; 2) содействие развитию инфраструктуры торговли, 3) создание производственных мощностей. Выделение средств в рамках помощи в интересах торговли происходит на двустороннем уровне и через многосторонние и региональные финансовые организации или организации развития, такие, как Всемирный банк и региональные банки развития. Помощь в интересах торговли является наиболее эффективной в следующих областях: анализ торговой политики и переговоры, облегчение условий торговли, повышение конкурентоспособности, диверсификация экспорта³⁵.

В понятие «*прочее официальное финансирование*» (*Other Official Flows, OOF*) КСР ОЭСР включаются транзакции невоенного характера официальных органов стран-партнерам, определенным в качестве получателей ОПР в списке КСР ОЭСР, которые не соответствуют критериям отнесения к ОПР в части целей помощи или имеют меньший объем грант-элемента. К этой категории, например, относятся официальные субсидии, предоставляемые частным фирмам, направленные на поддержку коммерческой деятельности³⁶.

К **частной помощи развитию** относится помощь из частных источников финансирования, таких как неправительственные организации, частные компании, коммерческие банки, корпоративные фонды, семейные фонды, физические лица. Новым в этой сфере является появление фондов развития, которые могут финансироваться, с одной стороны, частными компаниями, коммерческими банками, корпоративными фондами, семейными фондами, а также физическими лицами, а с другой стороны, средствами, выделяемыми в рамках ОПР и Прочего официального финансирования.

2. Участники СМР

Во второй половине 1990-х гг. КСР ОЭСР, реагируя на процесс усложнения архитектуры СМР и стремясь уйти от упрощенного деления на субъекты и объекты помощи, перенес акценты на сотрудничество всех участников партнерства в сфере СМР. Тем не менее, для облегчения типологизации обратимся к устоявшемуся разделению участников СМР на **доноров и реципиентов** помощи.

Основными участниками СМР являются доноры, к которым относятся страны-доноры (как развитые, так и развивающиеся), международные многосторонние институты и организации, участвующие в предоставлении помощи развивающимся странам; неправительственные организации и благотворительные фонды (Таблица 3.1).

³⁵ OECD Work on Aid for Trade // OECD Official website. URL: http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_37413_39145396_1_1_1_37413,00.html

³⁶ DAC Glossary of Key Terms and Concepts, OECD. http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html#OOF

Таблица 3.1. Структура донорского сообщества

Страны-доноры	Многосторонние доноры	Неправительственные организации	Частные благотворительные фонды
«Традиционные» доноры (страны-члены КСР ОЭСР)	Многосторонние банки развития	Международные НПО	Семейные фонды
«Новые» доноры (страны, не входящие в КСР ОЭСР)	МВФ	Национальные НПО	Корпоративные фонды
	Учреждения ООН		
	Другие международные организации и институты		

На сегодняшний день помощь развитию оказывают более 50 стран. Страны-доноры условно можно разделить на две крупные группы: «традиционные» доноры» и «новые» доноры.

К **«традиционным» донорам** относят страны-члены КСР ОЭСР – привилегированного «клуба доноров», учрежденного в 1961 г. и вот уже более полувека определяющего повестку дня в сфере СМР. При создании КСР ОЭСР в него вошли 10 стран: Бельгия, ФРГ, Великобритания, Италия, Канада, Нидерланды, Португалия (вышла в 1974 г., присоединилась вновь в 1991 г.), США, Франция, Япония, а также Европейская Комиссия. В 1960-е гг. к «клубу» присоединились еще 6 стран – Дания (1962), Норвегия (1963), Швеция (1965), Австрия (1965), Австралия (1966), Швейцария (1968), в 1970-е гг. – Новая Зеландия (1973) и Финляндия (1975); в 1980-е гг. – Ирландия (1985); в 1990-е гг. – Испания (1991), Люксембург (1992) и Греция (1999). Последнее расширение «клуба» произошло в 2010 г., когда в него вступила Южная Корея. Общее число членов увеличилось до 24.

Хотя «традиционные» доноры никогда не представляли собой монолитной, гомогенной группы (подробнее об этом см. лекцию №5), в их политике в области СМР можно выделить целый ряд общих черт. К таковым относятся: высокая степень монетизации помощи, льготности кредитов и грант-элемента; активные усилия, предпринимаемые с целью координации действий и повышения эффективности СМР, в первую очередь посредством снижения доли связанной помощи и расширения сферы применения прямой поддержки бюджета.

К **«новым» донорам** относят страны, предоставляющие помощь развивающимся странам, но не принадлежащие к КСР ОЭСР³⁷. «Новые» доноры – весьма неоднородная группа. В нее входит большое количество стран, принципиально отличающихся друг от друга как по общим политико-экономическим параметрам и положению на международной арене, так и по модели оказания помощи. Неучастие в КСР ОЭСР фактически является единственной объединяющей их чертой. По этой причине до-

³⁷ Существует также широкая трактовка, в рамках которой в число «новых» доноров включают как государственные, так и негосударственные партнеры (например, частные фонды и НПО).

норское сообщество предпринимает попытки выделить внутри нее отдельные, более гомогенные группы. В основу предложенной КСР ОЭСР типологии были положены не институциональные или географические признаки, а модель участия в СМР и взаимодействия с «клубом традиционных доноров». В рамках данной типологии обозначены три группы стран, каждой из которых соответствует определенная модель оказания помощи.

- 1) *«Новые» доноры, ориентирующиеся на КСР ОЭСР.* В данную группу включаются страны, которые при выстраивании своих национальных систем содействия развитию – при формировании законодательных баз, стратегий и институтов – берут за основу модель «традиционных» доноров. К ним относятся, в первую очередь, 12 новых стран-участниц ЕС, которые строят программы СМР, ориентируясь преимущественно на принципы ЕС (Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словения, Словакия, Чехия, Эстония), члены ОЭСР, не входящие в КСР (Исландия, Израиль и Турция), а также Лихтенштейн и Россия, не представленные в ОЭСР. Все указанные страны предоставляют отчетность в КСР в соответствии с его методологией и придерживаются принципов Парижской декларации 2005 г.
- 2) *Арабские доноры,* такие, как Кувейт, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), являются крупными игроками в сфере СМР уже на протяжении нескольких десятилетий. Институционализация национальных программ в них началась еще до нефтяного бума 1970-х гг. Данная группа государств отличается по своим подходам и принципам предоставления помощи как от стран, стремящихся в ОЭСР, так и от участников партнерств по линии Юг–Юг. В отличие от последних они «спокойно», без излишней «политизации» проблемы относятся к схеме взаимодействия «донор-реципиент». В то же время у них мало общего с подходами стран, которые придерживаются принципов КСР ОЭСР, хотя они и отправляют туда официальную (пусть и неполную) отчетность. Специфика данной группы проявляется и в целом ряде других аспектов – в принципах оказания помощи, институциональной структуре, в секторальных и региональных приоритетах и т.д.
- 3) *Участники партнерств по линии Юг–Юг.* В число стран, которые проявляют наибольшую активность в области укрепления сотрудничества по линии Юг–Юг в области развития входят Бразилия, Венесуэла, Египет, Индия, Китай, Колумбия, Малайзия, Мексика, Таиланд, Чили, ЮАР. Большая часть их одновременно являются и донорами, и получателями помощи. Сотрудничество этой группы с «традиционными» донорами ограничивается рамками политического диалога и в некоторых случаях получением технической поддержки в сфере предоставления отчетности в сфере СМР. В то же время, как показывает опыт Четвертого форума в Пусане, данные страны по-прежнему предпочитают не брать на себя

обязательств в качестве доноров и дистанцироваться от «привилегированного клуба» [Zimmerman, Smith, 2011].

Многосторонние доноры. Международные организации, программы и фонды фактически финансируются за счет стран-доноров (в основном стран-членов КСР). Международные институты также привлекают средства частных инвесторов, однако они, скорее, используются для решения проблем доступа к кредитным ресурсам, нежели на цели помощи развитию, где высока грантовая составляющая. Основных многосторонних доноров можно классифицировать следующим образом.

Таблица 3.2. Классификация многосторонних доноров

Международные финансовые институты	Учреждения ООН	Другие международные организации и институты
Группа Всемирного банка	Фонды и программы ООН	Глобальные фонды
Региональные и субрегиональные банки развития	Специализированные учреждения ООН	Фонд ОПЕК
МВФ		Европейская Комиссия и др.

Крупнейшими донорами среди международных финансовых институтов являются *многосторонние банки развития*. В эту категорию входят: Группа Всемирного банка, региональные банки развития (Межамериканский банк развития, Азиатский банк развития, Африканский банк развития и Европейский банк реконструкции и развития) и субрегиональные банки развития (Карибский и Исламский банки развития, Центральноамериканский банк экономической интеграции, Андская корпорация развития и т.д.).

В целом многосторонние банки развития представляют собой некоммерческие организации, деятельность которых направлена на решение социально-экономических проблем развивающихся стран. Они выступают в качестве финансовых посредников между развитыми и развивающимися странами, содействуя экономическому и социальному развитию последних. Используя различные механизмы привлечения финансовых ресурсов (взносы в уставный капитал, кредиты, депозиты, выпуск облигаций и т.д.), эти банки аккумулируют значительные средства, которые затем направляют на долгосрочное кредитование инвестиционных, инфраструктурных, социальных и других проектов, а также на предоставление гарантий, грантов и технической помощи³⁸.

Основная деятельность международных банков развития не подпадает под понятие «официальная помощь развитию», так как заметная доля средств предоставляется на коммерческих условиях. Учитывая дифференциацию уровня развития стран-реципиентов, а также структурные различия их экономик, банки развития предусматривают разные источники финансирования заемщиков. Бедные страны получают кредиты на льготных условиях из фонда специальных операций, который

³⁸ Подробнее о привлечении средств многосторонними банками развития см.: А.А. Абалкина. Современные тенденции формирования ресурсной базы в многосторонних банках развития // Банковское дело. – 2006. – № 4.

нередко называют «льготным окном». Функции льготного окна выполняют созданные в рамках организаций фонды (МАР в составе Группы Всемирного банка; Азиатский фонд развития в рамках группы Азиатского банка развития, Африканский фонд развития и Нигерийский трастовый фонд в рамках группы Африканского банка развития; Европейский фонд развития). Страны же с более высоким уровнем развития кредитуются в фонде основных ресурсов, или «жестком окне», названном так за счет приближенным к рыночным условиям кредитования. Большинство кредитов выдается из этого источника. Так, например, в группе Азиатского банка развития доля кредитов из «жесткого окна» достигает 70%. Помимо этого, нередко развитые страны–члены банков развития учреждают Фонды в доверительном управлении, или трастовые фонды, которые призваны поддержать развивающиеся страны путем предоставления им технической помощи, консалтинговых услуг, а также проведения софинансирования и микрофинансирования.

Крупнейшим многосторонним банком развития и крупнейшим донором среди всех международных финансовых организаций является *Группа Всемирного банка*. Всемирный банк не является «банком» в нашем привычном понимании. Группа Всемирного банка (ГВБ) – один из крупнейших международных институтов, предоставляющий финансовую и техническую помощь развивающимся странам. Целью деятельности организаций ГВБ является оказание помощи развивающимся странам «через помощь самим себе». ГВБ служит площадкой для привлечения капитала, является источником консультационной помощи и экспертной поддержки, способствует развитию рынков частного сектора, совершенствованию государственного управления и борьбе с коррупцией в развивающихся странах. Деятельность ГВБ затрагивает такие сферы, как торговля, финансы, здравоохранение, образование, смягчение последствий изменения климата. Группу Всемирного банка составляют Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международная ассоциация развития (МАР), Международная финансовая корпорация (МФК), Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС), Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МИГА).

Основными кредитными институтами Группы Всемирного банка выступают МБРР и МАР. МАР оказывает помощь странам с ограниченным доступом на международные рынки ссудных капиталов и низким уровнем дохода (валовой национальный доход на душу населения должен составлять менее 1135 долларов США в 2010 финансовом году). В настоящее время МАР является ключевым источником помощи 80 беднейшим странам мира, половина которых находится в Африке. Ресурсы МАР пополняются каждые три года за счет взносов стран-доноров, перечисленных доходов МБРР, а также погашенных кредитов. МАР является не только льготным кредитным окном Группы Всемирного банка, но и платформой для ведения постоянного диалога доноров со странами–партнерами по вопросам политики и стратегии в области СМР. Кроме того, МАР служит площадкой для дополнительного привлечения донорских ресурсов под программы, реализуемые МБРР, деятельность которого направлена на предоставление заемных ресурсов странам со средним уровнем дохода или кредитоспособным бедным странам, а также реализацию тра-

стовых фондов, которые передаются странами-донорами в управление МБРР. Трастовые фонды служат дополнительным инструментом обеспечения стратегического диалога Всемирного банка со странами-донорами в таких сферах, как работа в «нестабильных государствах», пилотирование и апробация инновационных подходов в области СМР, повышение эффективности процесса передачи знаний. Трастовые фонды МБРР также позволяют масштабировать программы, поддерживаемые МАР. По итогам 2010 финансового года Группа Всемирного банка контролировала трастовые фонды общим объемом 26 млрд. долл. США. У МБРР взносы стран-членов не являются основным источником ресурсов. МБРР привлекает капитал преимущественно путем выпуска облигаций.

Международная финансовая корпорация является одной из организаций Группы Всемирного банка, которая осуществляет инвестиции в частном секторе. МФК предоставляет займы, инвестиции в форме долевого участия в капитале, структурированное финансирование и продукты по управлению рисками, а также оказывает консультационные услуги в целях стимулирования роста частного сектора в развивающихся странах.

Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям, входящее в состав Группы организаций Всемирного банка, содействует привлечению прямых иностранных инвестиций в страны с формирующейся рыночной экономикой для стимулирования экономического роста, сокращения масштабов бедности и улучшения условий жизни населения.

В 2011 финансовом году Группа организаций Всемирного банка зарезервировала 57,3 млрд. долл. США в виде займов, грантов, вложений в акционерный капитал и гарантий для своих членов и частных предприятий. Общая сумма зарезервированных МБРР средств составила 26,7 млрд. долл. США в сравнении с 44,2 млрд. долл. США в 2010 году, но по-прежнему превышает докризисные уровни. МАР – фонд Банка для беднейших стран – зарезервировала средства в размере 16,3 млрд. долл. США, что на 12% больше, чем в прошлом году. Объемы помощи со стороны МФК возросли на 3% до 12,2 млрд. долл. США, а МИГА выдала гарантии на сумму 2,1 млрд. долл. США, что на 43% больше, чем в 2010 финансовом году. Кроме того, в этом году расширенная коалиция в составе 51 донора взяла обязательство внести рекордную сумму 49,3 млрд. долл. США в рамках пополнения средств МАР-16 на предстоящие три финансовых года, что означает 18-процентное увеличение по сравнению с МАР-15³⁹.

Всемирный банк так же, как и Международный валютный фонд, имеет статус специализированного учреждения (агентства) ООН. Сотрудничество ООН и Всемирного банка, оформленное специальным соглашением в ноябре 1947 г., распространяется на сферы снижения уровня бедности, содействия устойчивому развитию, а также инвестирования в человеческий капитал. На операционном уровне Всемирный банк тесно сотрудничает с Программой развития ООН (ПРООН) и другими фондами и программами ООН в рамках осуществления совместных проектов,

³⁹ Всемирный Банк. 2011. Годовой отчет. Всемирный банк: Вашингтон. С.2

URL: http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2011/Resources/8070616-1315497443245/WBAR11_YearInReview_Russian.pdf

софинансирования, и координации действий. Так, Всемирный банк является одним из шести спонсоров Совместной программы ООН по ВИЧ/СПИДу и одним из самых крупных доноров в борьбе с ВИЧ/СПИДом. Сотрудничество Всемирного банка и Всемирной продовольственной программы вносит существенный вклад в международные программы по борьбе с голодом. В настоящее время Группа Всемирного банка осуществляет более 1800 проектов, направленных на повышение уровня жизни и сокращение масштабов бедности почти во всех секторах экономики развивающихся стран.

Страны-члены ГВБ можно разделить на две группы - развитые и развивающиеся. Страны-члены Всемирного банка из группы развивающихся стран по его требованию и требованию МВФ готовят национальные стратегии по снижению уровня бедности при проведении консультаций с кругом заинтересованных представителей гражданского общества и частного сектора. Стратегии по борьбе с бедностью начали применяться Всемирным банком и МВФ в 1999 г. как инструменты повышения подотчетности стран по принятию мер для снижения уровня бедности; а также в качестве механизмов повышения согласованности действий между правительствами стран-доноров, стран-реципиентов и другими участниками программ содействия международному развитию.

Развитые страны, в свою очередь, формируют совместные стратегии по предоставлению помощи развивающимся странам, в которых подробно представлены способы и механизмы реализации отдельных программ ГВБ для конкретных стран. Эти стратегии разрабатываются при взаимодействии представителей национальных органов власти стран-доноров с органами управления и организациями гражданского общества развивающихся стран, а также другими сторонами, заинтересованными в вопросах содействия развитию. В стратегиях учитывается долгосрочная стратегия развития стран, а также сравнительные преимущества программ Всемирного банка в увязке со стратегиями других доноров.

Направления работы Всемирного банка можно разделить на финансовые и нефинансовые. К нефинансовой сфере относится деятельность Всемирного банка, связанная с предоставлением аналитических и консультационных услуг. В финансовой сфере деятельности Всемирного банка можно выделить несколько механизмов, таких, как займы и гранты, трастовые фонды.

МБРР и МАР предоставляют займы двух основных видов: инвестиционные займы и займы на цели развития. Инвестиционные займы предоставляются развивающимся странам для реализации программ социально-экономического развития по различным отраслям. Займы на цели развития (займы на цели структурных преобразований) предоставляются для поддержки и осуществления реформ политики и институциональных реформ.

Долгосрочные кредиты МАР по определению являются беспроцентными, однако по ним устанавливается комиссионный сбор в размере 0,75% средств, предоставляемых в качестве займа. Другим инструментом поддержки развивающихся стран являются гранты. Цель предоставления грантов – стимулирование развивающихся

стран в развитии и внедрении инноваций и привлечение партнеров к работе над проектами. Предоставление грантов осуществляется для реализации программ по следующим направлениям:

- облегчение долгового бремени стран с высоким уровнем задолженности;
- повышение эффективности служб канализации и водоснабжения;
- поддержка программ иммунизации и вакцинации с целью снижения уровня заболеваемости инфекционными болезнями;
- борьба с пандемией ВИЧ/СПИДа;
- поддержка организаций гражданского общества;
- создание стимулов для сокращения выбросов парниковых газов.

Трастовые фонды представляют собой соглашения Всемирного банка финансового и административного содержания с внешними донорами в целях финансирования высокоприоритетных направлений, имеющих первостепенное значение для социально-экономического развития стран-членов.

Деятельность региональных и субрегиональных банков развития направлена не только на повышение уровня жизни бедных стран, но и на структурное развитие целых субрегионов. Региональные банки развития активно заимствуют средства с международных финансовых рынков, однако эти средства направляются на кредитование, как правило, на условиях, приближенных к рыночным. Объемы их деятельности, хотя и скромны по сравнению с объемами деятельности Группы Всемирного банка, тем не менее, их роль как доноров в международной архитектуре помощи развитию достаточно заметна. Например, на Африканский и Азиатский банки развития сегодня приходится 10% всей помощи, предоставляемой многосторонними организациями (6 и 4% соответственно)⁴⁰.

Можно выделить несколько существенных особенностей помощи развитию, оказываемой многосторонними банками развития:

- Если помощь стран-доноров представляет собой в основном гранты, то многосторонние банки развития представляют в основном кредитные ресурсы. Доля льготного кредитования в банках развития варьируется, однако она меньше по сравнению со средствами, предоставляемыми на рыночных условиях. В этой связи деятельность банков развития нередко провоцирует долговую зависимость стран-реципиентов.
- Хотя внешнеполитические факторы и экономические интересы стран-доноров при кредитовании банками развития играют меньшую роль, чем при предоставлении двусторонней помощи, тем не менее, они оказывают влияние на распределение кредитов и грантов в страны-реципиенты. Например, сотрудничество Китая со Всемирным банком и Азиатским банком развития было временно заблокировано после событий 4 июня 1989 г. на площади Тяньаньмэнь в Пекине. Развитые страны, которым принадлежит существенная доля подписного капитала банков, ввели санкции против Китая и приостановили помощь.

⁴⁰ OECD. 2012. Development Aid at a Glance. Statistics by Region. 1. Developing countries. 2012 edition. OECD Publishing. Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/5/42139479.pdf>. P.6

- Многосторонние институты развития нередко критикуют за «идеологический» подход к заемщикам, выражающийся в необходимости проведения реформ. Нередко их деятельность воспринимается как инструмент неолиберальной повестки дня, которая не берет в расчет особенности национальной модели развития.

Международный валютный фонд (МВФ) в силу своей специализации в большей степени призван способствовать финансовой стабильности стран-реципиентов, нежели содействовать их развитию. Однако в последнее десятилетие МВФ взял на себя обязанность содействовать достижению Целей развития тысячелетия путем оказания технической помощи, льготного кредитования, консультационных услуг, а также поддержки в мобилизации ресурсов доноров на цели развития. Организация предоставляет займы, которые квалифицируются как официальная помощь развитию, в основном через свой трастовый фонд Сокращения бедности и содействию росту (Poverty Reduction and Growth Trust), который имеет три кредитных механизма: расширенный кредитный механизм, механизм стенд-бай для бедных стран, чрезвычайный кредитный механизм. Помимо этого, МВФ учредил фонд списания долга после чрезвычайных ситуаций (Post-Catastrophe Debt Relief Trust).

Еще одним важным механизмом оказания помощи развитию выступают различные агентства, фонды и программы ООН (в общей сложности порядка 30 учреждений), на которые приходится около 10% помощи от многосторонних доноров. Организация помощи через учреждения ООН достаточно сложна и включает в себя систему различных организаций.

Экономический и социальный совет ООН (ЭКОСОС) – один из главных органов ООН, координирующий сотрудничество в экономической и социальной областях в рамках ООН и ее специализированных учреждениях. В ЭКОСОС входит ряд региональных комиссий:

- Экономическая комиссия для Африки (ЭКА).
- Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО).
- Европейская экономическая комиссия (ЕЭК).
- Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК).
- Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА).

Специализированные учреждения ООН (Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Программа развития ООН (ПРООН), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) и др.). Эти международные организации являются самостоятельными, с ООН их связывают специальные соглашения о сотрудничестве.

Агентства, фонды, программы ООН (Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Всемирная продовольственная программа (ВПП), Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Агентство ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и ряд других.

Фонды и программы ООН финансируются странами-донорами, неправительственными организациями и частными фондами. Основная проблема с пополнением фондов связана с целевой направленностью средств доноров. Более 75% средств, которыми управляют агентства ООН, представляют собой целевые ресурсы. Доноры определяют сферы распределения помощи, что, с одной стороны, накладывает ограничение на использование средств в рамках программ ООН, а с другой – не дает возможность странам-реципиентам самостоятельно определить приоритеты развития.

В современной архитектуре финансирования развития функционирует значительное количество других международных объединений, *Глобальные фонды*. Они, как правило, представляют собой фонды или партнерства, имеющие узкую специализацию и направленные на борьбу с конкретной проблемой. К ним относятся *Глобальный фонд по борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом (Глобальный фонд)*, *малярией*, *Глобальный экологический фонд (ГЭФ)*, *Глобальный альянс по проблемам вакцин и иммунизации (ГАПВИ)*, *Международный механизм финансирования иммунизации и др.*

Глобальный фонд является основным финансовым механизмом борьбы с этими болезнями. Глобальный фонд профинансировал 572 программы в 144 странах мира на сумму более 19,3 млрд. долл. США. Глобальный экологический фонд (ГЭФ), созданный в 1991 г., координирует ключевые международные соглашения в области окружающей среды и финансирует проекты, связанные с сохранением биоразнообразия, борьбой с последствиями изменения климата, деградации почв, разрушения озонового слоя, загрязнения окружающей среды и т.д.

Важную роль в архитектуре содействия международному развитию играет *Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)*. Четыре структуры этой организации осуществляют деятельность в целях содействия развитию как в странах-членах, так и странах, не входящих в ОЭСР: КСР (DAC), Центр развития (Development Centre), Центр по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР (Centre for Co-operation with Non-Members/CCNM), Клуб стран Сахеля и Западной Африки (Sahel & West Africa Club/SWAC).

Всемирная торговая организация (ВТО), несмотря на то, что ее основной целью является регулирование торговых отношений, а не помощь развивающимся странам, обозначает содействие развитию в качестве одного из важных направлений деятельности. Это особенно значимо в условиях, когда более двух третей членов ВТО относятся к группе развивающихся стран. Вопросы развития и интересы развивающихся стран были положены в основу работы ВТО в рамках Дохийского раунда. На Шестой Министерской конференции ВТО (Гонконг, 2005г.) была запущена инициатива «*Помощь в интересах торговли*» («Aid for Trade»), которая представляет собой специальный механизм ВТО по содействию включения развивающихся стран в мировую торговлю, создания собственного потенциала для расширения их внешней торговли. При этом ВТО непосредственно не занимается предоставлением

помощи развитию в интересах торговли, но организует совместную работу различных механизмов содействия развитию, проводит мониторинг и распространяет его результаты.

Важную роль в формировании повестки СМР на глобальном уровне играют такие форумы, как «Группа восьми» и «Группа двадцати». Эти форумы являются площадками для выработки и принятия глобальных экономических решений, а также механизмами координации мировой экономической политики. Вопросы СМР и выработка решений по проблемам развития беднейших стран мира также является одним из приоритетов данных форумов, на которых лидеры ведущих стран, будучи членами других международных организаций, актуализируют решения других форумов, а также предоставляют мандаты на осуществление отдельных программ.

В настоящее время происходит увеличение числа международных организаций, участвующих в СМР. Их насчитывается уже более 230, и на них приходится примерно четверть официальной помощи развитию. Распределение финансовых ресурсов между организациями неоднородно, на 15 крупнейших организаций приходится 90% всей многосторонней помощи.

Помощь, оказываемая международными организациями, имеет некоторые преимущества по сравнению с двусторонней помощью. Во-первых, на распределение средств меньшее влияние оказывают политические факторы. Во-вторых, аккумулированные в международных организациях средства позволяют реализовать крупные по масштабам проекты. В-третьих, в рамках международной организации возможно осуществить координацию усилий доноров как на региональном, так и на глобальном уровнях. Вместе с тем диверсификация многосторонних институтов-участников СМР усугубляет проблему фрагментации помощи и увеличивает уровень административной нагрузки на страны-реципиенты, что диктует необходимость координации действий между различными международными организациями и принятие ими полноценной ответственности за повышение эффективности помощи развитию.

Неправительственные организации. Неправительственными организациями (НПО), по определению Всемирного банка, являются частные организации, осуществляющие деятельность, направленную на сокращение бедности, защиту окружающей среды, обеспечение основных социальных благ и т.д.⁴¹ Можно обозначить, по крайней мере, два типа НПО – международные и национальные. Вторая группа, в свою очередь, представлена НПО в странах-донорах и НПО в странах-партнерах. Количество НПО всех видов в мире постоянно растет, однако точных статических данных об их количестве нет. По оценкам Лондонской школы экономики, в 2003 г. в мире насчитывалось 59000 НПО, 60% из которых были вовлечены в деятельность, связанную с экономическим и социальным развитием. НПО получили большое распространение в развивающихся странах. Так, в Индии зарегистрировано 15000 организаций, пополняющих свой бюджет за счет иностранных источников. В Бангладеш зарегистрировано более 1000 НПО, причем некоторые из них являют-

⁴¹ World Bank. 1989. Operational Directive 14.70: Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities. August 28, 1989.

ся крупными по масштабам деятельности. Например, организация Bangladesh Rural Advancement Committee реализует сотни проектов на сумму более 240 млн. долл. США.

Вместе с тем собственные средства НПО, которые они, например, вносят в качестве доноров в глобальные фонды, составляют лишь малую часть от тех средств, которые поступают в/через них от стран-доноров. Главной ролью НПО в странах-донорах по-прежнему остается реализация программ и проектов, в первую очередь в рамках проектного финансирования. Это относится как к «традиционным», так и к «новым» донорам, в первую очередь в странах Центральной и Восточной Европы, где получила широкое распространение практика сотрудничества со специализированными неправительственными организациями содействия развитию (NGDO – non-governmental development organizations) и так называемыми «платформами», которые выполняют функции координации диалога между правительством, НПО и частным сектором.

Частные благотворительные фонды. Фонд – общественная организация, которая ведает (принимает и распоряжается) средствами, поступающими от частных лиц в виде пожертвований для социально значимых целей. Фонды выступают в роли некоммерческих организаций и концентрируют свою работу в следующих сферах: окружающая среда, социальные услуги, здравоохранение, образование, культура, наука и искусство. Среди благотворительных фондов, играющих заметную роль в финансировании развития, выделяются корпоративные фонды и семейные фонды, крупнейшим из которых является Фонд Билла и Мелинды Гейтс – единственная структура подобного рода, которая с некоторых пор предоставляет отчетность в КСР ОЭСР в соответствии с его методологией (Вставка 3.1).

За последние десятилетия наблюдается значительный рост количества фондов. Например, в странах ЕС функционирует по меньшей мере 95000 общественных фондов. Многие из этих фондов достаточно крупные. Так, 55 552 фонда имеют совокупные активы в размере 237 млрд. евро.

Вставка 3.1. Фонд Билла и Мелинды Гейтс

Фонд Билла и Мелинды Гейтс, основанный в 1994 г., является крупнейшим благотворительным фондом в мире. Фокус его деятельности направлен на поддержку и улучшение системы здравоохранения, а также преодоление голода в бедных странах. Средства фонда направлялись на реализацию программы по предупреждению и лечению СПИДа и туберкулеза, борьбу с малярией, в проект по иммунизации детей в Индии и Африке и другие инициативы. С момента своего основания фонд выдал грантов на сумму 24 млрд. долл. США.

Реципиенты. Основными реципиентами помощи развитию являются развивающиеся страны, страны с переходной экономикой и так называемые «нестабильные государства» (fragile states). При этом особенностью стран–получателей помощи является то, что они рассматриваются как страны–партнеры, ответственные и заинтересованные в обновлении национальной экономики, ускорении социального развития.

Для измерения объемов международной помощи, а также учета и мониторинга средств, выделяемых развивающимся странам, международные организации – ООН, ОЭСР – классифицируют страны–получатели помощи в соответствии с отдельными статистическими показателями, например, уровнем ВНД на душу населения. Основу политики международной помощи составляют статистические базы данных ОЭСР, Всемирного банка, ООН.

Наиболее распространенным является список и классификация реципиентов КСР ОЭСР. КСР составляет список развивающихся стран и территорий, имеющих право получать ОПР. Страны классифицируются по уровню экономического развития в соответствии с уровнем ВНД на душу населения. В списке четыре группы стран: 1) наименее развитые страны; 2) другие страны с низким уровнем дохода; 3) страны с уровнем дохода ниже среднего; 4) страны с уровнем дохода выше среднего. Данный список был составлен КСР для целей сбора статистической информации и не является руководством по предоставлению иностранной помощи или источником разделения стран на привилегированные и непривилегированные. Список пересматривается КСР ОЭСР каждые три года.

В 1993 г. в связи с необходимостью получения помощи странам с переходной экономикой в Восточной Европе и уменьшением потребности в помощи для стран Восточной Азии из-за быстрого роста их экономик был сформирован новый список стран–получателей помощи. Он состоял из двух частей, каждая из которых объединяла группу стран по уровню экономического развития. К странам I части списка относились наименее развитые страны, а также страны с уровнем дохода ниже и выше среднего. К странам II части списка относились более развитые из развивающихся стран, а также страны с переходной экономикой. Только помощь, предназначенная для стран I части, считалась Официальной помощью развития (Official Development Assistance, ODA). Международная помощь, предназначенная для стран II части, считалась Официальной помощью (Official Aid, OA). По мере экономического развития (с учетом дохода на душу населения) страны из I части могли перемещаться во II часть, и наоборот. Учитывая возрастающую сложность такого разделения стран, особенно при переходе стран из одной части списка в другую, а также сокращение объемов помощи для наиболее развитых из развивающихся стран и стран с переходной экономикой в связи с их экономическим ростом, КСР ОЭСР принял решение упразднить список стран II группы в 2005 г. С 2005г. были исключены из списка получателей помощи такие страны со средним уровнем дохода, как: Россия, Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словения, Словакия, Чехия, Эстония⁴².

⁴² History of DAC Lists of Aid Recipient Countries. URL: http://www.oecd.org/document/55/0,3746,en_2649_34447_35832055_1_1_1_1,00.html#Origins

В настоящее время список КСР ОЭСР содержит все страны и территории с низким и средним уровнем дохода на душу населения, кроме стран «Группы восьми», стран ЕС и стран, для которых определена точная дата вступления в ЕС. Кроме того, лист включает все наименее развитые страны (по классификации ООН). В последней версии списка, одобренной в октябре 2011 г., в соответствии с которой будет производиться предоставление отчетности по ОПР за 2011-2013 гг. значится 148 стран и территорий (Таблица 3.3).

Таблица 3.3. Список получателей помощи КСР ОЭСР на 2011-2013 гг.

Наименее развитые страны	Другие страны с низким уровнем дохода	Страны с уровнем дохода ниже среднего	Страны с уровнем дохода выше среднего
Список утверждает ООН	ВНД на душу населения не более 1005 долл. США в 2010 г.	ВНД на душу населения в диапазоне 1006-3975 долл. США в 2010 г.	ВНД на душу населения в диапазоне 3976-12275 долл. США в 2010 г.
48 стран	6 стран	40 стран и территорий	54 страны и территории

Источник: DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2011, 2012 and 2013 flows.
URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/50/48858205.pdf>

Членство в ОЭСР не сказывается на включении в список или исключении из него стран, получающих ОПР. Так, например, Мексика является страной-членом ОЭСР и в то же время включена в список стран-получателей ОПР. Исключение из списка происходит после достижения страной высокого уровня дохода на душу населения и сохранения этого уровня в течение трех лет. Таким образом, страны с высоким уровнем дохода в список реципиентов ОПР не входят.

Другие международные организации используют свои критерии для отнесения стран к группе, получающей помощь развитию. Так, например, многосторонние банки развития, как правило, группируют страны на основе нескольких показателей для определения тех стран, которые имеют доступ к ресурсам, предоставляемым на льготных условиях. К таким показателям относятся: 1) уровень развития страны; как правило, для этих целей используется показатель ВНД на душу населения; 2) кредитоспособность стран, отражающаяся в ее суверенном рейтинге, то есть возможность государства или компаний страны заимствовать на международных рынках. Низкий уровень развития страны, а также низкая кредитоспособность открывают ей возможность получать кредиты на льготных условиях.

Например, во Всемирном банке для доступа стран к льготным кредитам МАР установлен порог валового национального дохода на душу населения не более 1135 долл. США в 2010 г. Азиатский банк развития классифицирует страны-реципиенты по четырем группам, исходя из уровня доходов страны, а также способности погашать кредиты. Такая классификация позволяет определить страны, имеющие доступ только к «жесткому» и «льготному» окнам, либо к обоим окнам одновременно. Порог дохода зафиксирован на том же уровне, что и у МАР.

Среди получателей помощи развитию выделяют отдельную группу «*нестабильных государств*», «клуб» которых может пополняться из всех вышеперечисленных категорий. В настоящее время нет единого определения этого понятия, но экспертами международных организаций были обозначены общие черты, присущие таким странам. В частности, в «*Принципах оказания помощи «нестабильным государствам»*», опубликованных ОЭСР в 2007 г., указывается, что государство становится «нестабильным», когда правительству и государственным структурам не хватает способностей и политической воли для обеспечения государственной безопасности, хорошего государственного управления и сокращения бедности своих граждан⁴³.

Всемирный банк характеризует «нестабильные государства» как страны, в которых наблюдаются слабая политика, институты и управление. На сегодняшний день к категории «нестабильных» причисляют около 50 развивающихся государств (около 2/3 всех стран с низким уровнем дохода). В этих странах, больше половины которых находится в Тропической Африке, проживает более 1,5 млрд. человек, включая 40% всего бедного населения (количество бедных, проживающих в «нестабильных государствах», за 2005-2011 гг. увеличилось вдвое и, по прогнозам, к 2015 г. превысит 50%). После начала революционных выступлений в странах Ближнего Востока и Северной Африки, получивших название «арабской весны», количество «нестабильных государств» существенно возросло. Уровень бедности в «нестабильных государствах» почти в 2,5 раза выше, чем в других странах с низким уровнем дохода равно как и вероятность голода, отсутствие доступа к начальному образованию и смерти детей в возрасте до 5 лет. Последний саммит тысячелетия (2010 г.) заключил, что на момент его проведения ни одно «нестабильное государство» не достигло ни единой Цели тысячелетия.

3. Формы оказания помощи

Вопрос о формах предоставления ОПР включает в себя обозначение способов оказания помощи, каналов доведения средств и собственно финансовых инструментов, которые необходимо различать и в то же время увязывать друг с другом.

Начнем со **способов оказания ОПР** (aid modalities). С 2011 г. вступила в силу новая классификация, предложенная КСР ОЭСР⁴⁴, которая выделяет 8 таких способов, многие из которых, в свою очередь, имеют несколько разновидностей.

1) *Прямая поддержка бюджета* – финансирование бюджета страны-партнера путем передачи ему финансовых ресурсов, управляемых в соответствии с бюджетными процедурами страны-реципиента, от страны-донора. Донор утрачивает эксклюзивный контроль над финансовыми средствами и разделяет ответственность за их распределение с реципиентом. Поддержка бюджета бывает двух видов – поддержка общего бюджета и поддержка отраслевого бюджета. Первая модель пред-

⁴³ OECD-DAC. 2007. Principles on Good International Engagement in Fragile States and Situations. OECD Publishing, Paris. P.3

⁴⁴ OECD-DAC. 2009. Reporting Directives for the Creditor Reporting System. Addendum on Types of Aid URL:<http://www.oecd.org/dataoecd/11/27/44479737.pdf>

ставляет собой передачу необусловленных фондов напрямую в бюджет реципиента, включая средства на проведение макроэкономических реформ (программы структурной адаптации, поддержка стратегий борьбы с бедностью). Сюда не включаются фонды, передаваемые на реализацию целевых программ и проектов, управляемых в соответствии с бюджетными процедурами, отличными от процедур страны-реципиента, с целью резервирования средств под определенные цели. Поддержка отраслевого бюджета отличается тем, что при использовании этой модели диалог между донорами и государствами-партнерами фокусируется на отдельном секторе.

2) *Финансирование бюджетов организаций, целевых программ и фондов* предполагает отказ доноров от эксклюзивного контроля средств и разделение ответственности с другими стейкхолдерами (другими донорами, НПО, многосторонними институтами, государственно-частными партнерствами (ГЧП)). Внутри этого способа существует несколько вариантов:

2.1) поддержка основного бюджета НПО, частных филантропических организаций, ГЧП и исследовательских центров осуществляется в виде поддержки программ и действий, которые эти акторы сами разработали и сами, под собственным контролем, выполняют;

2.2) поддержка основного бюджета международных организаций осуществляется путем регулярных взносов: средства теряют национальную принадлежность и становятся интегральной частью активов данных организаций;

2.3) взносы в целевые программы и фонды, управляемые международными организациями. При этом предполагается четкое определение секторального, тематического и географического фокусов. Важную роль в этой модели играют трастовые фонды – инструменты, при помощи которых правительственные и неправительственные доноры передают средства в управление организациям-попечителям (trustee) – Всемирному банку, ПРООН и другим международным организациям. Трастовые фонды не являются программами, хотя нередко их так называли. Они представляют собой средства финансирования программ и действий широкого спектра, одобренных донором и организацией-попечителем – от глобальных программ со своими собственными структурами управления до обычных проектов развития и финансирования деятельности отдельных технических экспертов.

2.4) совместное целевое финансирование – средства передаются на специальный автономный счет, который управляется совместно с другими донорами и/или реципиентом (при этом планирование, бюджетирование и другие одинаковые для всех правила могут в большей или меньшей степени соответствовать процедурам финансового управления в стране-реципиенте).

3) *Проектное финансирование*. Проект должен представлять собой набор вложений, действий и результатов, согласованных со страной-партнером и направленный на достижение определенных целей/результатов с четко обозначенным времен-

ным горизонтом, бюджетом и географической областью исполнения. Проекты существенным образом варьируются по целям, сложности, объемам финансирования и продолжительности. Крупный по всем этим параметрам проект иногда называется программой.

- 4) *Предоставление экспертов и другая техническая помощь.* Сюда относятся мероприятия, финансируемые странами-донорами, главной целью которых является повышение знаний и навыков населения развивающихся стран, передача ему новых технологий производства. Техническое сотрудничество может осуществляться через разные виды помощи: персонал страны-донора (специалисты, консультанты, преподаватели и т.д.; обучение, научные и экспериментальные исследования и т.д.).
- 5) *Предоставление стипендий и другие затраты на обучение студентов.* Сюда относятся: предоставление финансовой помощи отдельным студентам и стажерам, зарегистрированным для систематического обучения в частных или государственных высших учебных заведениях или профессиональных училищах. Обучение может быть организовано путем поездок, краткосрочных курсов на местах, посещением специальных неакадемических курсов и семинаров.
- 6) *Облегчение бремени задолженности развивающимся странам* представляет собой соглашение, заключаемое между кредиторами об облегчении долгового бремени стран-должников, либо через пересмотр графика выплат процентов по кредиту и сокращение суммы выплачиваемого долга, часто на концессионной (льготной) основе, либо посредством частичной или полной отмены платежей в счет обслуживания долга в течение установленного времени. Реорганизация (реструктуризация) долга – результат двустороннего соглашения между кредитором и заемщиком, в соответствии с которым изменяются условия обслуживания долга.
- 7) *Другие административные расходы.* Сюда входят, например, расходы на реализацию программ помощи, включая проведение ситуационных анализов и аудита (выплата заработной платы).
- 8) *Другие расходы доноров, которые не пересекают границы.* Сюда входят: а) расходы на беженцев в стране-доноре – официальные расходы в странах-донорах в течение первых 12 месяцев их пребывания (эти расходы включают связанные с беженцами затраты на переезд в принимающую страну, временное питание, кров и обучение, добровольное переселение беженцев в развивающуюся страну); б) расходы на мероприятия по повышению «сознательности» и уровня знаний населения страны-донора о целях и программах развития.

Если ограничить круг способов оказания помощи только теми, которые подразумевают перечисление финансовых средств стране-получателю, то можно выделить три основные формы оказания помощи: 1) поддержка бюджета (budget support); 2) поддержка проектов; 3) поддержка программ.

В сфере СМР программы представляют собой совокупность ряда мероприятий, нацеленных на оказание помощи развивающимся странам в преодолении тех или иных проблем развития. Цели и задачи программы могут формулироваться страной-реципиентом, межправительственной организацией, глобальным фондом или НПО. Программы, учреждаемые страной-реципиентом, могут иметь разный фокус – общенациональный, секторальный, субсекторальный, тематический. Что касается программ НПО, то доноры могут либо поддерживать деятельность организации в целом, либо предлагаемую ей тематическую программу.

Ключевым понятием в архитектуре СМР является **канал доведения** средств до получателя. Под каналом КСР ОЭСР понимает *первое* звено в цепочке распределения финансовых и других ресурсов в рамках ОПР⁴⁵. КСР ОЭСР выделяет пять типов каналов.

1) *государственные учреждения:*

- а) государственные учреждения страны-донора – этот канал используется, когда речь идет о технической помощи; административных расходах и других расходах, которые не пересекают границы;
- б) государственные учреждения страны-партнера – канал используется при оказании прямой поддержки бюджета и операциях по списанию долга;
- в) государственные учреждения третьей страны – канал используется, главным образом, при оказании помощи в рамках трехстороннего сотрудничества с использованием т.н. «одностороннего финансирования», о котором речь пойдет ниже.

2) *НПО и структуры гражданского общества* (МНПО, национальные НПО в стране-доноре, национальные НПО в стране-партнере) – которые получают от доноров ресурсы в виде поддержки их бюджета, отдельных целевых программ, а также зачастую занимаются непосредственной реализацией проектов в рамках проектного финансирования.

3) *Государственно-частные партнерства и сети* – канал используется при оказании поддержке их целевых программ.

4) *Многосторонние организации* – канал используется при осуществлении регулярных взносов в их бюджеты и поддержке реализуемых ими целевых программ;

5) *Другие* – в первую очередь, научные и образовательные учреждения; «мозговые тресты» – канал используется при реализации стипендиальных программ, части программ технической помощи, а также мероприятий по повышению «сознательности» и уровня знаний населения страны-донора о целях и программах развития.

⁴⁵ OECD-DAC. Channel of Delivery. URL:http://www.oecd.org/document/13/0,3746,en_2649_34447_39245773_1_1_1_1,00.html

Цепочка доведения средств может быть достаточно сложной. Приведем показательный пример. Страна-донор перечисляет средства в виде целевого финансирования в многостороннюю организацию, которая затем перечисляет их НПО для реализации проекта гуманитарной помощи, конечным получателем которой будут страдающие от голода люди в развивающейся стране. С точки зрения страны-донора, каналом доведения средств будет многосторонняя организация, тогда как для многосторонней организации этим каналом будет НПО.

Крайне важно понимать, как происходит учет различных способов оказания в статистике КСР ОЭСР. Существует определенная терминологическая путаница, без осознания которой невозможно анализировать никакие цифровые данные по ОПР. Она связана с двумя ключевыми понятиями в данной сфере: **двусторонняя помощь, или помощь на двусторонней основе (bilateral aid) и многосторонняя помощь, или помощь на многосторонней основе (multilateral aid)**.

В литературе по девелопменталистике есть тенденция называть страны-доноры двусторонними донорами, а многосторонние организации – многосторонними донорами, однако это **не означает**, что двусторонняя помощь – это помощь, предоставляемая отдельными странами, а многосторонняя – многосторонними организациями. Ситуация значительно более сложная.

Содержательное наполнение понятия «многосторонняя помощь» варьируется в зависимости от того, говорим ли мы о *глобальной системе ОПР* или о распределении потоков помощи от отдельной *страны-донора*. В первом случае речь будет идти обо всех средствах, распределяемых многосторонними организациями на цели развития (multilateral outflows), в которые включаются как перераспределяемые ею средства, поступающие от отдельных доноров (стран-доноров – «традиционных» и «новых», – НПО и частных фондов), так и проценты по ранее предоставленным кредитам, а также собственные средства, генерируемые на финансовых рынках. Во втором случае речь идет только о тех средствах, которые перечисляются в бюджеты многосторонних межправительственных организаций (форма оказания помощи №3.2 по классификации КСР ОЭСР – multilateral inflows⁴⁶).

Этим терминологические неточности, к сожалению, не исчерпываются. Существует принципиальная разница между «чистой» многосторонней помощью отдельных стран-доноров (multilateral aid) – регулярными и обязательными взносами в бюджеты многосторонних организаций – и помощью, распределяемой страной-донором по каналам международных организаций (aid through multilaterals). Во второй вид в статистике включается «чистая» многосторонняя помощь и так называемая **«много-двусторонняя» помощь (multi-bilateral aid)**, которая в последние годы приобретает все большее значение. «Много-двусторонняя» помощь представляет собой взносы в целевые программы и фонды, создаваемые и управляемые многосторонними организациями, с четко определенным отраслевым, тематическим или географическим фокусом, включая трастовые фонды.

⁴⁶ OECD-DAC. 2009. Reporting Directives for the Creditor Reporting System. Addendum on Types of Aid. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/27/44479737.pdf>

Отдельно необходимо сказать о промежуточной «гибридной» форме – трехстороннем сотрудничестве, которое в последнее время получает все большее распространение.

Трехстороннее сотрудничество (triangular/trilateral development cooperation) – это партнерство между развивающимися странами в реализации проекта/программы в области развития при поддержке развитой страны или международной организации. В партнерстве участвуют три типа субъектов: 1) «традиционные» доноры (члены КСР ОЭСР) или международные организации; 2) «стержневые страны» (pivotal countries – крупные развивающиеся страны, оказывающие помощь преимущественно в рамках сотрудничества по линии Юг–Юг; 3) страны-бенефициары. Реальное количество участников такого партнерства может быть больше трех. Наиболее распространенными в «треугольнике» такого сотрудничества являются следующие конфигурации:

- а) «традиционный» донор + «новый» донор + развивающаяся страна-бенефициар;
- б) международная организация + «новый» донор + развивающаяся страна-бенефициар.

Несмотря на возможность участия в трехстороннем сотрудничестве большего количества сторон, а также международной организации, оно обрело «особый» статус (и не причисляется к каналам многосторонней помощи) по причине специфики моделей их финансирования, основными из которых являются три:

- 1) *совместное финансирование* – «традиционные» и «новые» доноры объединяют свои финансовые ресурсы в рамках общего фонда с целью финансирования той или иной инициативы;
- 2) *параллельное финансирование* – «традиционные» и «новые» доноры управляют своими финансовыми ресурсами отдельно друг от друга на основе согласованного плана о совместных действиях;
- 3) *одностороннее финансирование* – средства предоставляет только «традиционный» донор, в то время как «новый» донор отвечает за предоставление услуг технической помощи.

Трехстороннее сотрудничество считается весьма перспективной формой содействия развитию. Сегодня в реализации его проектов задействовано около 2/3 членов КСР ОЭСР (16 стран, а также Европейская комиссия). Наиболее активно эту форму сотрудничества используют Япония, Испания, Германия и Канада – в качестве «традиционных» доноров; в качестве «второго звена» («новые» доноры) в этом партнерстве участвуют почти все страны, задействованные в сотрудничестве по линии Юг–Юг, а также Россия (интерес нашей страны к трехстороннему сотрудничеству нашел свое отражение в Концепции участия РФ в СМР) и некоторые новые члены Европейского союза [Ashoff, 2011].

Основными финансовыми инструментами, используемыми при перечислении денежных ресурсов развивающимся странам, являются гранты и кредиты.

Кредит (займ) представляет собой транзакцию по передаче ресурсов в натуральной или денежной форме, в результате которой у заемщика формируются долговые

обязательства. Выплата долга может осуществляться в валюте заемщика. Для того чтобы займ квалифицировался в качестве ОПР, он должен содержать грант-элемент по меньшей мере 25% и быть льготным по характеру, т.е. ниже рыночной ставки.

Переменными величинами, определяющими величину грант-элемента, являются:

- 1) срок выплаты долга (Maturity);
- 2) льготный период кредитования (с момента подписания кредитного соглашения до первого платежа в погашение основной суммы долга) (Grace period);
- 3) количество платежей по погашению гранта в год (Number of repayments per year);
- 4) длительность выплаты кредита (Repayment duration);
- 5) ставка дисконтирования (Discount Rate);
- 6) процентная ставка в течение льготного периода (Interest rate during grace period);
- 7) процентная ставка в течение периода выплаты долга (Interest rate during repayment period);
- 8) общее количество платежей (Total number of repayments)⁴⁷.

Уровень льготности займа/кредита (Concessional Level) представляет собой меру «смягчения» условий предоставления займа/кредита, отражающую выгодность кредита для заемщика по сравнению с рыночной процентной ставкой. Оно выражается в процентах текущей стоимости кредита. Уровень льготности кредита может быть увеличен за счет увеличения льготного периода, срока погашения кредита, сокращения оплаты за сервисные операции по кредиту. Для выплаты долга существует несколько способов: 1) выплата заранее оговоренных сумм во все периоды выплаты; 2) выплата одинаковых сумм во все периоды выплат; 3) выплата займа общей суммой (основного займа и процентов) в конце периода кредитования. Последний способ является самым выгодным для развивающихся стран, т.к. процент по кредиту начисляется один раз на сумму долга к концу периода кредитования [Ларионова, Международные институты, 2010, С. 61-63, 73].

Грант представляет собой трансферт в денежной или натуральной форме, не приводящий к формированию долгового обязательства у получателя⁴⁸. К грантам приравниваются также суммы прощенного долга, которые не приводят к новым переводам, а также гранты (трансферты) неправительственным организациям, некоторые виды затрат донора на реализацию программ помощи, а также потоки, подобные грантам, т.е. займы, по которым платежи по обслуживанию долга должны быть произведены на счет в стране-заемщике и использованы им в свою пользу.

С использованием финансовых инструментов сопряжена проблема «связанности помощи». *Связанная помощь (Tied Aid)* представляет собой такие кредиты и гранты, предоставление которых определено условиями формальных и неформальных соглашений. Часто предоставление помощи донорами сопровождается оговорками двух типов: обусловленное использование помощи (input conditionality) и обусловленность результатов (output conditionality). В первом случае ограничивается свобода выбора реципиента поставщика и рынков товаров и услуг. Кроме того, на

⁴⁷ Terms Analysis Calculation of the Grant Element. OECD. URL: www.oecd.org/dataoecd/15/0/31738575.pdf; Directives for Reporting to the Aid Activity Database (Creditor Reporting System), OECD. URL: http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_34447_1948088_1_1_1_1,00.html

⁴⁸ DAC Glossary of Key Terms and Concepts, OECD. URL: http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html#Grant

реципиента возлагаются обязательства соблюдать все требования и процедуры, принятые в области материально-технического снабжения страны-донора. К этому типу помощи относится также помощь, преследующая коммерческие цели. Во втором случае предоставление помощи обусловлено требованиями пересмотра отдельных направлений внутренней (или внешней) политики страны-реципиента, или же проведением определенных институциональных реформ. Примером такой формы может служить политика содействия развитию 1980х – 1990х гг., когда доноры обуславливали помощь развитию готовностью страны-реципиента осуществлять радикальные рыночные реформы и для каждой страны разрабатывались программы стабилизации и структурной адаптации. Помимо связанной, существует также *несвязанная и частично несвязанная помощь*. *Несвязанная помощь (Untied Aid)* – это кредиты и гранты, которые могут беспрепятственно использоваться получателем для финансирования закупок товаров и услуг практически в любой стране мира⁴⁹. *Частично несвязанная помощь (Partly Untied Aid)* представляет собой кредиты и гранты, условиями предоставления которых является финансирование закупок товаров и услуг в определенном перечне стран, который включает практически все развивающиеся страны и может также включать страну-донора⁵⁰.

* * *

Представленная в лекции система координат, в которых оперируют участники СМР, не является жесткой и предопределенной раз и навсегда. Усложнение международной реальности уже не раз диктовало законодателям мод в сфере СМР – членам КСР ОЭСР – необходимость уточнять основные понятия, вводить новые, расширять классификацию видов оказания помощи, изменять правила предоставления статистической отчетности и т.д. Этот процесс будет продолжаться и впредь. Чем многообразнее будут становиться проблемы развития, чем разветвленнее будет структура самого мирового сообщества и чем интенсивнее будет идти процесс перераспределения ролей в мировой экономике и политике между развитыми и развивающимися странами, с одной стороны, и государственными и негосударственными субъектами, с другой, тем выше вероятность того, что каркас глобальной системы СМР в XXI веке будет лишь отдаленно напоминать ее нынешнюю архитектуру.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое иностранная помощь? Каковы ее основные виды?
2. Что такое официальная помощь развитию? Каковы ее критерии?
3. Что понимается под прочим официальным финансированием?
4. Что такое «Помощь в интересах торговли» (Aid for Trade) и что она включает?
5. Какие категории доноров вы знаете?

⁴⁹ DAC Glossary of Key Terms and Concepts, OECD. URL: http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html#Untied_Aid

⁵⁰ DAC Glossary of Key Terms and Concepts, OECD. URL: http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html#Partially_Untied

6. Дайте классификацию стран-доноров.
7. Дайте классификацию многосторонних доноров.
8. Как классифицируются страны–получатели ОПР?
9. В чем состоит специфика многосторонних банков развития как участников партнерств в сфере СМР?
10. Какие учреждения ООН играют ключевую роль в сфере СМР?
11. Дайте классификацию основных форм оказания ОПР.
12. Что КСР ОЭСР понимает под «каналом доведения средств»?
13. Как каналы соотносятся с формами оказания ОПР?
14. В чем состоит сложность интерпретации терминов «двусторонняя» и «многосторонняя помощь»?
15. Что такое «много-двусторонняя» помощь? Как она учитывается в статистике КСР ОЭСР?
16. Что такое трехстороннее сотрудничество?
17. Каковы основные виды и механизмы финансирования проектов трехстороннего сотрудничества?
18. Назовите основные финансовые инструменты, используемые при оказании ОПР?
19. Что такое грант-элемент?
20. Что такое связанная/несвязанная/частично связанная помощь»?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дедусенко А.С., Перфильева О.В., Швец Е.А. 2009. Сравнительно-правовой анализ основных терминов и понятий в сфере содействия развитию в российском и международном законодательстве // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика 4(26): 65 – 99.
2. Ларионова М.В. (отв. ред). 2010. Международные институты в глобальной архитектуре содействия развитию: учеб.-темат. пособие. Москва: Изд. дом Гос. Ун – та – Высшей школы экономики.
3. Ларионова М.В. (отв. ред). 2010. Международные инструменты и понятийный аппарат в сфере содействия международному развитию: учеб.-темат. пособие. Москва: Изд. дом Гос. Ун – та – Высшей школы экономики.
4. Ashoff, Guido. 2011. Triangular Cooperation: Opportunities, Risks, and Conditions for Effectiveness. Special Report, World Bank Institute. World Bank, Washington DC.
5. Manning, Richard. 2006. Will 'Emerging' Donors Challenge the Face of International Cooperation? // Development Policy Review 24 (4): 371-383.
6. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2011. Development Cooperation Report 2011: 50th Anniversary Edition. OECD, Paris.
7. OECD. 2011. 2011 DAC Report on Multilateral Aid. OECD, Paris.
8. World Bank. 2008. Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows. Working Paper. World Bank, Washington DC
9. Zimmermann, Felix, and Kimberly Smith. 2011. More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation // Journal of International Development 23 (5): 722-738.

ЛЕКЦИЯ №4.

СТРУКТУРА И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОТОКОВ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ: НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ

План лекции

1. Совокупные объемы и распределение по источникам финансирования.
2. Распределение по формам оказания помощи.
3. Распределение по регионам, странам и группам реципиентов.
4. Распределение по секторам.
5. Усложнение структуры СМР: проблемы и перспективы.

В последние десятилетия в сфере СМР произошли зримые изменения, обусловленные, с одной стороны, обновлением повестки дня международного развития, с другой – заметным расширением круга значимых участников процесса оказания помощи и характера взаимодействия между ними, их диверсификацией. Целью лекции является оценка масштаба данных изменений и осмысление сущности порождаемых ими проблем на основе анализа доступных статистических данных по совокупным объемам ОПР и их распределению по источникам финансирования, формам оказания помощи, регионам, странам, типам реципиентов и секторам.

1. Совокупные объемы и распределение по источникам финансирования.

Прежде, чем оценивать динамику объемов помощи развитию в глобальном масштабе, необходимо сказать несколько слов о качестве и полноте тех статистических данных, которыми сегодня располагает донорское сообщество. Полная информация по объемам и структуре помощи доступна лишь по тем странам, которые предоставляют статистическую отчетность по методологии КСР ОЭСР. К этой группе принадлежат 23 страны-члена самого «клуба», а из «новых» доноров – лишь 22 страны: все страны, ориентирующиеся на КСР (новые страны-члены ЕС, Турция, Израиль, Россия, Исландия, Лихтенштейн), арабские доноры (Кувейт, Саудовская Аравия, ОАЭ), а также некоторые участники партнерств по линии Юг–Юг – Тайвань, Тайланд.

Целый ряд стран (Бразилия, Китай, Индия, ЮАР, Венесуэла, Мексика и др.), на которые приходится большая часть всей помощи от «нетрадиционных» доноров, не ведут статистический учет своих потоков ОПР согласно критериям КСР, и, хотя многие из них публикуют данные по СМР в ежегодных бюджетных документах, они крайне редко сопровождают их детальным описанием определений, используемых методологий учета или разбивкой по формам и секторам. Следствием этого становится чрезвычайно высокая степень вариативности в оценках объемов помощи от

данных стран: разброс в некоторых случаях может достигать десятков миллиардов долларов, причем в верхние оценки, скорее всего, включаются и прямые иностранные инвестиции. Неполной является информация и по частным донорам, из которых пока только Фонд Билла и Мелинды Гейтс предоставляет отчетность по методологии КСР. По многосторонним донорам информация является достаточно полной, но важно учитывать разницу между данными по «чистой» многосторонней помощи, которые публикуются в отчетности, предоставляемой членами КСР, и потоками средств, которые распределяют сами многосторонние организации и включают в себя как часть средств, поступивших от двусторонних доноров в виде обязательных взносов, так и часть целевого финансирования – так называемой «много-двусторонней» помощи (взносы в целевые программы и фонды, создаваемые и управляемые многосторонними организациями, с четко определенным отраслевым, тематическим или географическим фокусом) проходящей по отчетности КСР как двусторонняя), и, наконец, в случае с многосторонними банками развития – собственные ресурсы, которые они могут генерировать самостоятельно на мировых финансовых рынках.

Точная оценка глобальных объемов помощи развитию, учитывающая помощь из всех источников, представляется проблематичной. Наиболее полную информацию по помощи, предоставляемой по государственным каналам, можно найти в приведенной ниже таблице 4.1. В таблице учитываются как ОПР, так и другие финансовые потоки в целях развития, не попадающие под критерии ОПР, из следующих источников: «традиционные» доноры, многосторонние организации; «новые» доноры, отчитывающиеся перед КСР.

Таблица 4.1. Объемы официального финансирования в целях развития, предоставленного развивающимся странам в 1980-2010 гг. (млрд. долл. США в ценах 2009 г.)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Официальное финансирование в целях развития (ОФР)	97.4	111.1	115.0	88.9	83.5	136.7	166.8
1. Официальная помощь развитию (ОПР)	80.7	81.1	89.5	73.7	72.8	123.5	130.0
Из которой: двусторонние доноры (а)	62.7	60.4	70.0	51.1	52.9	97.1	94.9
многосторонние организации	18.1	20.7	19.6	22.6	19.9	26.4	35.2
2. Другое ОФР	16.7	30.0	25.5	15.2	10.7	13.3	36.8
Из которого: двусторонние доноры (а)	5.4	10.5	10.0	10.9	-2.2	12.6	5.4
многосторонние организации	11.2	19.5	15.5	4.3	12.9	0.7	31.4
Общий объем ОПР от стран-членов КСР (б)	61.2	72.3	82.7	73.0	78.0	122.3	127.3
Из которой: двусторонние гранты	31.4	41.3	49.3	46.1	48.8	94.6	86.0

а) Направления двусторонней помощи стран-членов КСР и стран, не состоящих в КСР.

б) Включая двустороннюю ОПР, как указано выше, а также взносы в международные организации вместо выплат по линии ОПР со стороны многосторонних организаций, как показано выше.

Источник: OECD-DAC. *Statistics on Resource Flows to Developing Countries. Table 6. Official Development Finance to Developing Countries.* URL: http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html

В таблице можно увидеть, что с 1980 по 2010 гг. объемы финансирования в целях развития увеличились с 97,3 до 166,8 млрд. долл. США, при этом объемы ОПР выросли с 80,7 до 130,0 млрд. долл. США. При этом объемы ОПР «традиционных» доноров выросли с 61,2 до 127,3 млрд. долл. США; международных организаций – с 18,1 до 35,2 млрд. долл. США; «нетрадиционных» доноров с 1,4 до 7,2 млрд. долл. США в 2009 г. и предварительно снизились до 2,7 млрд. долл. США в 2010 г.

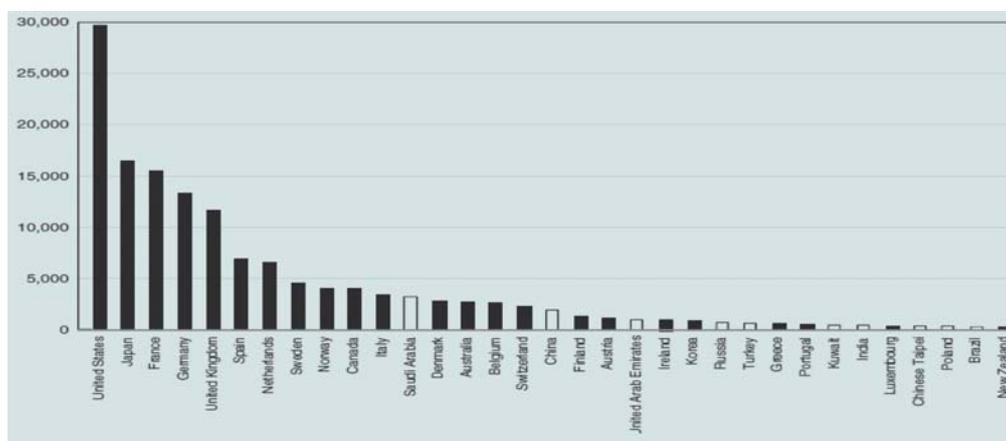
Однако в этой таблице не учтена помощь из частных источников, которая в 2010 г. составляла 56 млрд. долл. США, и от тех «новых» доноров, которые не предоставляют отчетность в КСР (Б(Р)ИКС, Венесуэла и ряд других), которая в 2009 г. согласно данным КСР ОЭСР составила более 4 млрд. долл. Это позволяет говорить о том, что общий объем СМР сегодня составляет около 230 млрд. долл. США.

Далее приводится характеристика динамики объемов помощи по отдельным группам.

Страны-доноры

Список крупнейших в мире доноров представлен на рисунке 4.1. Черным цветом выделены страны-члены КСР ОЭСР, белым – «новые» доноры.

Рис. 4.1. Общие объемы ОПР, предоставленной странами – членами КСР и некоторыми другими странами–донорами в 2009 г. (млн. долл. США).

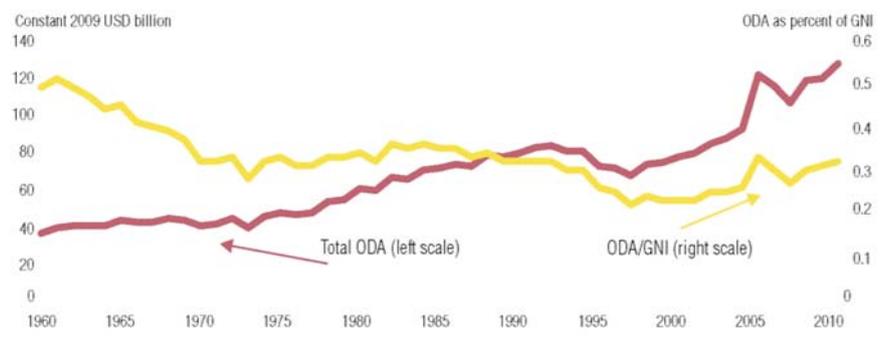


Источник: Zimmermann, Smith, 2011. P. 723.

Рассмотрим динамику объемов помощи каждой из двух групп.

«Традиционные» доноры. Совокупные объемы помощи развитию за 50 лет ведения учета согласно данным КСР ОЭСР увеличились более чем в 3 раза (с 38 млрд. долл. США в 1960 г. до 131 млрд. долл. США в 2010 г.), однако этот рост не был равномерным (Рис. 4.2).

Рис. 4.2 Совокупные объемы ОПР за 50 лет (1960–2010)



Источник: OECD. 2011. *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, OECD Publishing, Paris. P.222

В 1960-1973 гг. объемы помощи практически не увеличивались. Резкий рост наблюдался только с 1974 г. и продолжался вплоть до начала 1990-х гг. – за этот период объемы ОПР увеличились вдвое. Окончание «холодной войны» и осмысление неудач 1980-х гг., привели к усталости от помощи, ее деполитизации и десекуритизации, следствием чего стало первое в истории заметное и продолжительное сокращение объемов помощи, продолжавшееся вплоть до 1997 г. и обусловленное, в первую очередь, резким снижением объемов американской помощи. После этого данный тренд развернулся в обратную сторону. Причиной этого стало, с одной стороны, утверждение новой доктрины, связанной с принятием ЦРТ, а с другой – теракты 11 сентября 2001 г., заставившие «традиционных» доноров резко увеличить объемы помощи, которая стала использоваться отныне в качестве инструмента в «глобальной войне с терроризмом». Увеличение было официально заявлено в качестве цели на Монтеррейской конференции 2002 г., а также на саммитах «Группы восьми» (G8) в Глениглсе и Всемирном саммите Тысячелетия 2005 г. В 2005 г. объемы ОПР достигли пиковых значений в предкризисный период в связи с рекордными объемами списания долгов общим объемом 26,0 млрд. долл. США (в первую очередь, Ираку и Нигерии). В 2007 г. страны-члены КСР ОЭСР и международные организации «простили» бедным странам 9,7 млрд. долл. США внешних долгов, в 2009 г. – 2,7 млрд. долл. США. Снижение объемов списания долгов сказалось и на уменьшении общего объема ОПР. Можно было бы ожидать быстрого снижения абсолютных объемов в связи с глобальным финансовым и экономическим кризисом, однако после краткого снижения в 2006-2007 гг. объемы ОПР пошли вверх и в 2010 г. достигли исторического максимума – 131 млрд. долл. США. В общей сложности за 2000-2010 г. объемы ОПР увеличились на 63%.

Однако устойчивость данного тренда оказалась под вопросом. Тяжелейший долговой кризис в Европе и рекордный рост бюджетного дефицита в США в итоге привели к тому, что в 2011 г. объемы ОПР, по предварительным данным, снизились впервые с 1997 г. на 2,7% в реальном выражении.

Относительные объемы. Еще в 1958 г. Всемирный совет церквей⁵¹ призывал к тому, чтобы страны-доноры перечисляли в развивающиеся страны помощь в размере 1% ВНД, не дифференцируя при этом помощь из государственных и частных источников. Опасаясь высокой степени изменчивости объемов частной помощи, развивающиеся страны хотели установить планку отдельно для ОПР в размере 0,75% от ВНД. В конце 1960-х гг. эта идея была воспринята Комиссией Пирсона⁵², но планка была понижена до 0,7%. В 1970 г. планка была принята большинством доноров, но отнюдь не всеми, так Япония, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Швейцария, а также Южная Корея так и не взяли на себя никаких обязательств.

В отличие от абсолютных объемов, относительные объемы в 1960-2010 гг. демонстрировали совершенно иную динамику. Начиная с 1960 г и до 1997 г. включительно доля ОПР в ВНД практически перманентно снижалась: с 0,5% до 0,35% в 1989 г. и до рекордно низких 0,22% в 1997 г. (с середины 1960-х гг. она никогда не превышала 0,4%). В значительной степени ответственность за столь низкие показатели может быть возложена на крупнейшего мирового донора – США, где снижение было наибольшим (с 0,24 до 0,08%). Однако с 1998 г. ситуация начала выправляться. Важную роль в этом опять же сыграла «глобальная война с терроризмом», а также обязательства, принятые на саммите «Группы восьми» в Глениглсе в 2005 г.

15 стран – членов ЕС, входящих в КСР, пообещали достигнуть уровня помощи 0,51% от ВНД, причем отдельные страны установили еще более высокую планку. Впрочем, далеко не все страны выполнили свои обещания. Если бы это произошло, то в 2010 г. абсолютные объемы ОПР были бы выше на 19 млрд. долл. США⁵³. Более того, совокупный рубеж в 0,7% для «клуба доноров» пока представляется недостижимым. В 2010 г. показатель ОПР/ВНД в целом по КСР ОЭСР составил 0,32%, что совпало с исключительно высокими благодаря большим объемам списания долгов показателями 2005 г. и явилось наивысшим уровнем с 1992 г. Однако уже в 2011 г. этот показатель снизился до 0,31%.

Является ли достигнутый объем ОПР достаточным для решения проблем развивающихся стран? Во-первых, объем помощи, предоставляемой странами-членами КСР, не соответствует согласованному уровню в размере 0,7% ВНД. При его достижении объем только двусторонней помощи составил бы, по меньшей мере, 280 млрд. долл. США в год. Во-вторых, нынешний уровень объемов помощи развитию должен быть значительно увеличен с целью выполнения обязательств стран и международных организаций по достижению ЦРТ (на это, по оценке ООН, необходимо 195 млрд. долл. США в год)⁵⁴. Помощь странам Африки к югу от Сахары должна быть удвоена.

⁵¹ Всемирный совет церквей (The World Council of Churches) — международная экуменическая организация, основанная в 1948 г. в Амстердаме, в которую входит 348 христианских церквей из более чем 100 стран, которые представляют около 400 миллионов христиан. Штаб-квартира Совета расположена в Женеве (Швейцария)

⁵² Комиссия Пирсона – первая в истории международная комиссия по проблемам СМР, сформированная в 1968 г. бывшим премьер-министром Канады Л.Б. Пирсоном по инициативе тогдашнего президента Всемирного банка Р. Макнамары с целью анализа опыта предоставления помощи развитию в предшествующие два десятилетия, оценки достигнутых результатов и формулировании рекомендаций на будущее. Подробнее об этом см.: Pages from World Bank History: The Pearson Commission. URL: <http://go.worldbank.org/JYCU8GEWA0>

⁵³ DCR-2011. Annex A: DAC members' aid performance in 2010. P.141.

⁵⁴ UN Millennium Project. 2005. Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York. P.250 <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportComplete-lowres.pdf>

В ближайшее время надеяться на приведение объемов помощи в соответствие с собственными обязательствами доноров и потребностями реципиентов не придется, равно как и на сохранение темпов увеличения абсолютных и относительных объемов помощи от «традиционных» доноров. За исключением отдельных стран (Великобритании), большинство «традиционных» доноров не собираются увеличивать программы помощи. На основе анализа отчетов о прогнозируемых объемах, можно сказать, что 2/3 стран (98 из 152, из которых 27 являются наименее развитыми) к 2013 г. будут получать меньшие агрегированные объемы помощи по двусторонним и многосторонним каналам. Темпы роста страновой помощи (Country programmable aid – CPA) замедлятся с 8% в среднем в 2008-2010 гг. до 2% в 2011-2013, а отдельно по двусторонней помощи рост составит менее 1,3% в год. В особенности замедление темпов коснется стран с низким уровнем доходов и Африки, где CPA будет увеличиваться около 1% в год в сравнении с 13% в предыдущие три года. Другими словами, есть вероятность того, что дополнительные объемы помощи, выделяемые «традиционными» донорами, будут сведены на нет ростом населения в странах-партнерах⁵⁵.

«Новые» доноры. Истоки государственных программ экономического сотрудничества с развивающимся миром в большинстве стран, причисляемых к категории «новых» доноров, уходят глубоко в эпоху «холодной войны», к Бандунгской конференции 1955 г. Уже во второй половине 1950-х – начале 1960-х гг. в рамках реализации принципов Бандунга на практике начали возникать программы помощи в Бразилии, Индии, Китае, относимых сегодня к категории «участники партнерств по линии Юг–Юг»; в богатых странах Персидского Залива – Кувейте, ОАЕ, Саудовской Аравии; и, наконец, в странах Восточного блока. В 1974–1994 гг. арабская помощь составляла практически 13,5% все помощи в мире, а показатели помощи к ВНД – 1,5% – были почти в 5 раз больше, чем в среднем в странах–членах КСР ОЭСР [World Bank, 2010, p. 5-7]. Доля же помощи в ВНД в странах Восточного Блока была существенно ниже, чем в странах Запада (0,06% в 1980 г.).

В 1980-х гг. распределение ролей в международной архитектуре изменилось. Объемы помощи, предоставляемой по линии Юг–Юг, резко снизились в связи с переориентацией большинства стран на решение внутренних проблем, связанных с ростом долга и высокой инфляцией. Арабские доноры в этот период также были более ограничены в возможностях [Waltz, Ramachandran, 2011, p.4]. Под влиянием системного кризиса в странах Восточной Европы и СССР объемы помощи «второго мира» «третьему» также существенно снизились, а уже в 1989 г., после «бархатных революций» и падения Берлинской стены, эти страны сами стали получателями помощи и были включены во вторую часть списка получателей помощи КСР ОЭСР (помощь этим странам не попадала под определение ОПР и обозначалась термином «официальная помощь» (ОП)) [Waltz, Ramachandran, 2011. p.4].

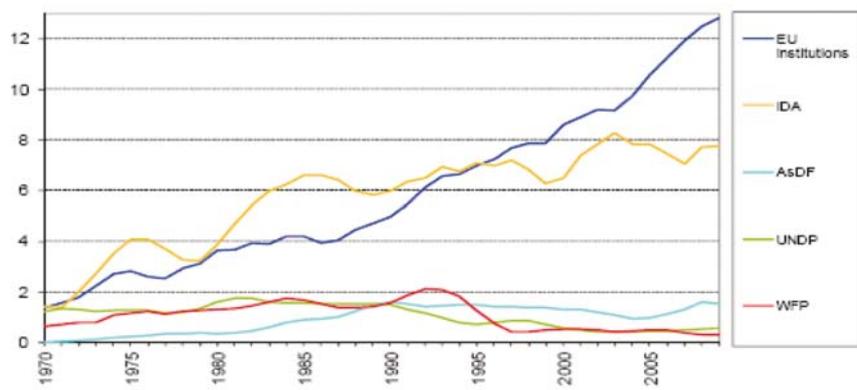
⁵⁵ OECD. 2011. Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2011 – 2013. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/53/49565196.pdf>

В результате в 1990-е гг. страны ОЭСР стали безраздельно доминировать в сфере СМР – в этот период на них приходилось до 95% всех потоков помощи [Manning, 2006, p.372]. Однако в 2000-е гг. ситуация вновь начала меняться. Благодаря высоким темпам роста многие страны Юга (Бразилия, Индия, Китай, ЮАР, Турция, Венесуэла и др.) совершили экономический прорыв и продемонстрировали другим странам бывшего «третьего мира» модель успешного развития, отличную от западной [Waltz, Ramachandran, 2011, p.5]. В начале 2000-х гг., благодаря очередному скачку цен на нефть начали наращивать объемы помощи арабские доноры. Что касается стран Восточной Европы (Польша, Чехия, Венгрия, Словакия, Румыния), то они завершив переходный период, стали вступать в ЕС, а затем развивать собственные программы помощи, ориентированные преимущественно на передачу успешного опыта соседним странам [Waltz, Ramachandran, 2011, p.7].

По оценкам экспертов ОЭСР КСР общий объем СМР «новых» доноров за период 2005-2009 гг. увеличился более чем в 2 раза (с 4,6 до 11 млрд. долл. США) [Zimmerman, Smith, 2011, p.724] и в 2009 г. составил приблизительно 8% объема ОПР стран-членов КСР. Эти данные нельзя считать полными ввиду того, что многие крупные доноры не предоставляют отчетность в КСР. Верхние оценки объемов помощи от «новых» доноров, в которые, скорее всего, включаются и ПИИ, выше минимальных в несколько раз (около 41 млрд. долл. США) [Waltz, Ramachandran, 2011, p.7].

Многосторонние доноры. Почти вся предоставляемая многосторонними донорами помощь изначально попадает в их распоряжение от стран-доноров, тогда как собственные ресурсы, генерируемые на финансовых рынках (это делают только банки развития), составляют микроскопически малую часть средств. Вместе с тем КСР ОЭСР составляет отчетность на основе данных этих организаций (multilateral outflows), тем самым дополняя общую структуру потоков помощи развитию. На приведенном ниже рисунке 4.3 представлена динамика совокупных объемов некоторых крупнейших многосторонних доноров – институтов ЕС, МАР, АФР, ПРООН и ВПП – за период 1970-2010 г. Наиболее явной тенденцией является увеличение объемов помощи, оказываемой ЕС, МАР и АБР – стремительное в первом случае, прерывающееся и менее быстрое во втором, и постоянное и плавное – в третьем; и снижение объемов, выделяемых ПРООН и ВПП. В целом абсолютные объемы помощи от многосторонних доноров увеличились вдвое с 19,9 млрд. долл. США в 2000 г. до 35,1 млрд. в 2010 г., однако их совокупная доля в глобальном пуле ОПР осталась неизменной – 27%.

Рис. 4.3. Объемы ОПР, предоставленной крупнейшими многосторонними донорами с 1970 г. (млрд. долл. США, цены и валютные курсы 2009 г., средние объемы доведенной помощи за 3 года)



Источник: OECD. 2012. *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. 1. Developing countries. 2012 edition.* OECD Publishing, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/5/42139479.pdf>. P.6

Большой интерес представляет также динамика объемов помощи, предоставляемой наиболее крупными многосторонними донорами – международными финансовыми институтами, учреждениями ООН, институтами ЕС и глобальными фондами.

Таблица 4.2. Объемы ОПР, предоставляемой крупнейшими многосторонними донорами (млрд. долл. США)

	1994-1995 в среднем	1999-2000 в среднем	2006	2007	2008	2009	2010
Помощь на льготных условиях							
Международные финансовые организации							
АФБР	625	438	9 797	1 822	1 932	3 175	2 345
АБР	1 287	1 124	1 488	1 768	2 331	2 790	1 930
КБР	14	34	47	59	83	85	75
ЕБРР	13	8	11	8	7	-	-
МАР	5 770	5 693	40 310	10 829	9 291	12 793	12 123
спецфонд ИБР	490	477	514	4 452	552	1 025	1 204
МВФ ^b	1 738	905	4 718	521	1 038	2 605	2 973
НФР	37	39	73	74	104	76	65
ВСЕГО по международным организациям	9 973	8 718	56 959	19 534	15 339	22 549	20 716
ООН^c							
МФСР	178	241	348	461	491	399	521
ЮНЭЙДС	-	-	181	193	209	243	246
ПРООН	529	449	437	439	495	631	613
ЮНФПА	216	159	214	218	275	348	815
УВКБ ООН	963	373	184	257	278	301	393

ЮНИСЭФ	797	570	739	982	987	1 104	1 050
БАПОР	339	293	372	388	473	473	545
ПТС ООН	412	441	371	462	645	-	-
ВПП	1 244	355	473	233	317	293	244
ВОЗ	-	-	-	-	-	437	366
другие учреждения ООН ^d	-	-	74	82	120	121	151
ВСЕГО ООН	4 678	2 882	3 392	3 715	4 291	4 348	4 943
Институты ЕС	4 841	5 001	10	11	12	13	12
			132	435	868	024	570
ГАВИ	-	-	-	968	748	501	783
ГЭФ ^e	-	-	557	1 062	814	711	530
Глобальный фонд	-	-	1 254	1 627	2 172	2 337	3 031
Монреальский протокол	-	50	81	94	76	29	21
Фонды арабских стран ^f	357	221	680	751	1 790	1 827	1 864
ВСЕГО на льготных условиях	19 849	16 872	73 056	39 187	38 097	45 327	44 457
Помощь не на льготных условиях							
АФБР	1 264	614	825	1 398	1 121	3 626	2 042
АБР	2 472	3 296	4 420	5 234	6 472	7 898	5 272
КБР	15	71	84	102	101	114	247
ЕБРР	199	402	1 349	2 227	2 759	3 606	3 629
Институты ЕС	346	732	3 286	5 997	4 284	833	942
МБРР	10 461	12 518	11	9 990	13	21	26
			533		393	408	511
ИБР	4 731	7 298	6 080	6 715	7 158	11	10
						415	352
МФСР	-	37	39	40	53	38	44
МФК	1 334	1 436	3 768	4 322	5 022	4 471	4 184
Фонды арабских стран ^f	-	-	-	-	-	362	1 983
ВСЕГО не на льготных условиях	20 821	26 406	31 385	36 025	40 364	53 771	55 206

а) Странам и территориям, представленным в списке стран-реципиентов помощи КСР ОЭСР.

б) Льготные целевые трастовые фонды МВФ.

с) Данные для агентств ООН были пересмотрены. Теперь в них включаются только расходы по регулярному бюджету. Это привело к пересмотру данных по ПРООН с 1990 г. Для ВПП и УВКБ ООН пересмотр был возможен, только начиная с 1996 г., тогда как для ЮНИСЭФ - начиная с 1997 года. С 2000г. УВКБ использует годовой бюджет программы, который включает в себя расходы по страновым и глобальным программам, а также административные расходы. Тем не менее, данные, приведенные по УВКБ за период до 2004 г., отражают только расходы из нецелевых фондов и фондов, предназначенных для достижения обширных целей. Данные по ЮНФПА за период до 2004 г. включают расходы регулярного бюджета и другие расходы.

д) МАГАТЭ, ЕЭК ООН и Фонд миростроительства ООН.

е) Данные по ГЭФ собраны на основе обязательств и отражают обязательства всех учреждений-исполнителей.

ф) АФЭСР, АБЭРА, ИБР и ФМР ОПЕК.

Источник: OECD-DAC. Statistics on Resource Flows to Developing Countries. Table 17 - Concessional and Non-Concessional Flows by Multilateral Organisations. URL: http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html

Частные доноры. Увеличение объемов помощи развитию, предоставляемых из частных источников – фондами, филантропическими организациями, НПО, университетами, корпорациями, – стало одной из главных тенденций последних десятилетий. К этому процессу начинают подключаться и частные филантропические организации из развивающихся стран (Индия, Китай, арабские государства и др.). За последние 6 лет объемы средств на цели развития, выделяемых частными донорами, увеличилось не менее, чем в три раза, и достигло в 2010 г. 56 млрд. долл. США, что составило 40% от всей ОПР, предоставляемой «традиционными» и «новыми» донорами, и практически в два раза превысило объемы ОПР крупнейшего донора – США. Показательно, что 39 млрд. долл. США приходится именно на американские частные источники финансирования, и 17 млрд. долл. США на частных доноров из других стран. Таким образом, объемы помощи от частных лиц и созданных ими фондов/организаций в США превосходят объемы помощи, оказываемой по официальным каналам⁵⁶.

Отдельно следует сказать об **НПО**. Хотя НПО, особенно религиозные, всегда были активны в области оказания гуманитарной помощи, за последние 20 лет сфера их деятельности расширилась. НПО представлены практически на всех направлениях помощи развивающимся странам. Кроме того, появились международные НПО (МНПО), способные мобилизовать ресурсы в объемах, превышающих объемы ОПР предоставляемой некоторыми странами-членами КСР ОЭСР. Например, бюджет МНПО «World Vision International» превосходит объем ОПР, оказываемой Италией, Австралией, Швейцарией, Бельгией, Австрией, Финляндией, Португалией, Грецией и Ирландией. Число НПО за последние десятилетия выросло в разы. Многократно возросла и их роль в финансировании развития. Объемы грантов, предоставленных НПО с 1992 по 2008 гг., увеличились – с 5 до 24 млрд. долл. США.

Основными источниками финансирования НПО выступают средства стран-доноров (финансирование НПО является одним из способов оказания ОПР), за которые они ведут конкурентную борьбу, а также частные пожертвования и средства фондов, например Фонда Билла и Мелинды Гейтс, Фонда Гэтсби и др.

2. Распределение по формам оказания помощи

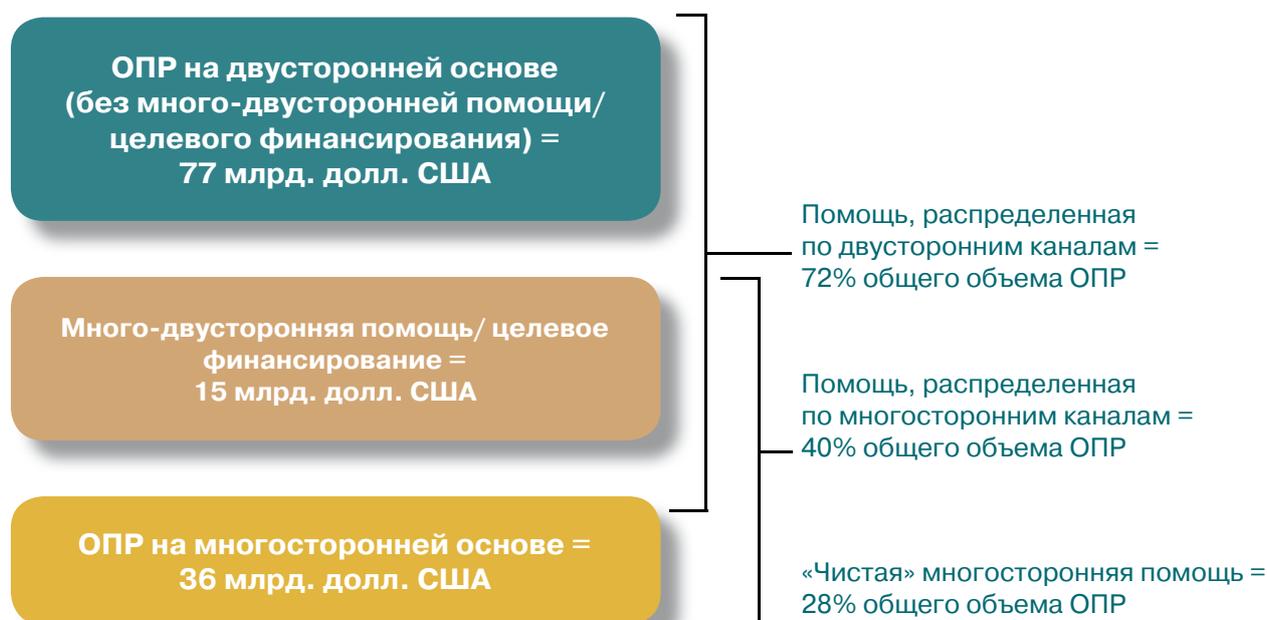
Важнейшим параметром структуры помощи является распределение по различным формам оказания помощи. Любой анализ этого компонента начинается с разделения на двустороннюю и «чистую» многостороннюю помощь, но с учетом того, что «много-двусторонняя» помощь, распределяемая в реальности по каналам международных организаций, в статистических базах данных учитывается как двусторонняя.

⁵⁶ Hudson Institute. Center for Global Prosperity. 2012. Index of Global Philanthropy and Remittances 2012 P.5. URL: <http://www.hudson.org/files/publications/2012IndexofGlobalPhilanthropyandRemittances.pdf>

«Традиционные» доноры. За последние два десятилетия структура помощи «традиционных» доноров менялась: в 1990-е гг. доля двусторонней помощи уменьшалась (достигнув минимума в 2001 г. – 67%), а в 2000-е увеличивалась, достигнув 72% в 2009 г.; а доля «чистой» многосторонней помощи (исключая списание долгов), напротив, росла в 1990-е гг. (достигнув пика в 2001 г. – 33%) и уменьшалась в 2000-е гг. По итогам двух десятилетий она фактически осталась на прежнем уровне – 28%. Если исключить взносы в институты ЕС, то в целом можно констатировать заметное снижение данного вида помощи, которая сократилась с 25% до 19%. В абсолютном выражении сегодня страны КСР ОЭСР выделяют «чистой» многосторонней помощи в размере 1,5 млрд. долл. США.

С точки зрения распределения по каналам, помощь на многосторонней основе, включая «чистую» многостороннюю и «много-двустороннюю» увеличилась, с 37% (47 млрд. долл. США в 2007) до 40% (51 млрд. долл. США) в 2009 г., что стало рекордом за многие годы (рис. 4.4). Главным образом, это произошло за счет увеличения доли целевого финансирования до 12% всех совокупных объемов в те многосторонние организации, которые управляют глобальными партнерствами и программами, а также в трастовые фонды с привязкой к стране, региону и сектору. В 2009 г. 70% всего финансирования, привязанного к стране, через многосторонние организации было направлено в «нестабильные государства». Увеличение представляется тем более значимым, что объемы «чистой» многосторонней помощи продолжают снижаться.

Рис. 4.4. Совокупные объемы доведенной ОПР от стран-членов КСР ОЭСР, 2009 (исключая объемы списания задолженности и помощь, предоставленную институтами ЕС)



Источник: OECD. 2011. 2011 DAC Report on Multilateral Aid. OECD Publishing, Paris. P.30.
 URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/61/49014277.pdf>

Что касается распределения «чистой» многосторонней помощи по отдельным организациям, то изменения в данном компоненте на протяжении последних двух десятилетий нагляднее всего отображает следующая таблица.

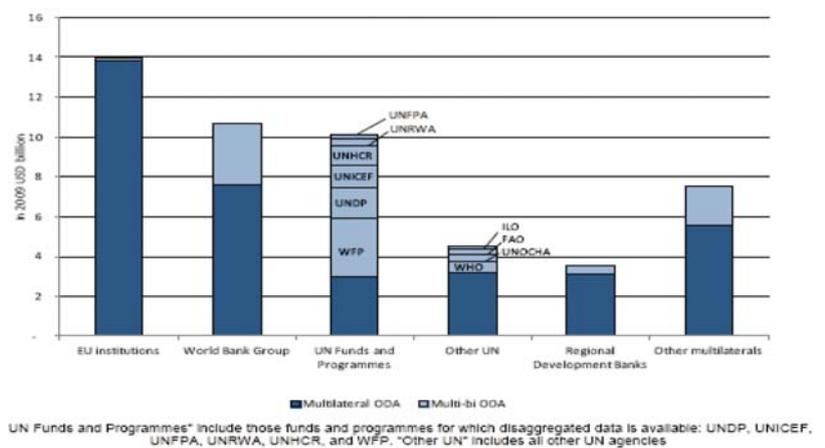
Таблица 4.3. Распределение потоков «чистой» многосторонней помощи по отдельным организациям/ средние значения по десятилетиям (1970–2009).

	1970-79		1980-89		1990-99		2000-09	
	Млрд. долл. США	% в общем объеме «чистой» многосторонней помощи	Млрд. долл. США	% в общем объеме «чистой» многосторонней помощи	Млрд. долл. США	% в общем объеме «чистой» многосторонней помощи	Млрд. долл. США	% в общем объеме «чистой» многосторонней помощи
ВСЕ	13884		22098		23901		29953	
Группа Всемирного банка	5305	38,2	7726	35	6705	28	6457	21,6
Региональные банки развития	382	2,7	3216	14,5	2522	10,6	2704	9
Агентства ООН	3640	26,3	5963	27	6082	25,4	6456	21,6
ЕЭС/ЕС	2270	16,3	4229	19,1	6720	28,1	10579	35,3
Другие организации	2287	16,5	964	4,4	1872	7,9	3757	12,5

Источник: OECD. 2011. *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, OECD Publishing, Paris. P.230-231.
URL: http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_42195902_1_1_1_1,00.html

В 2009 г. 81% всей «чистой» многосторонней помощи было сосредоточено в пяти ключевых кластерах многосторонних организаций: Европейский фонд развития + бюджет ОПР ЕС (37%), МАР (21%), Фонды и программы ООН (10%), АфБР и АБР (5% и 3%), Глобальный фонд (6%). На оставшиеся организации (их более 200), часто предоставляющие техническую помощь, приходится остальные 19%. Не менее важно понимать соотношение долей «чистой» многосторонней и «много-двусторонней» помощи (целевого финансирования) в общем объеме ОПР, предоставляемой многосторонними организациями. Данный элемент структуры ярко иллюстрирует приведенный ниже рисунок 4.5, на котором «чистая многосторонняя помощь» показана синим цветом, а целевое финансирование – голубым. На графике четко видно, в пуле помощи, предоставляемой институтами ЕС, на целевое финансирование (голубой цвет), приходится ничтожно малая часть средств (почти 100% – это регулярные взносы стран-членов), в то время как в Группе Всемирного банка на целевое финансирование приходится почти 25% всех средств, в Фондах и программах ООН – около 70%, в других учреждениях ООН, таких, как МОТ, ВОЗ, ФАО – немногим менее трети.

Рис. 4.5. Объемы средств, полученных многосторонними организациями от стран-доноров в качестве ОПР в 2009 г. и их распределение между «чистой» многосторонней и «много-двусторонней» помощью (млрд. долл. США)



Источник: OECD. 2011. 2011 DAC Report on Multilateral Aid. OECD Publishing, Paris.
URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/61/49014277.pdf>

Что касается использования канала НПО, то объемы помощи, направляемые «традиционными» донорами в/через неправительственные организации, с 2004 по 2010 гг. выросли в четыре раза (с 3,9 до 16,2 млрд. долл. США); настолько же выросла и доля помощи, распределяемой членами КСР ОЭСР через данный канал (с 4 до 12,3%). При этом по каналам НПО, базирующихся в странах-донорах (национальные НПО), было распределено в 5 раз больше средств, чем в/через МНПО и локальные НПО (в странах-партнерах) вместе взятых. В то же время, следует понимать, что национальные НПО, получая деньги от доноров, нередко перечисляют часть из них местным организациям в странах-партнерах. Отметим, что долгое время данные по МНПО и локальным НПО попадали в базе данных КСР ОЭСР в одну категорию, однако в 2010 г. для локальных НПО была введена отдельная строчка, а значит, в ближайшем будущем информация по данному каналу распределения средств будет более подробной и полной. При этом страны-члены КСР исповедуют различные подходы к взаимоотношениям с НПО, которые варьируются от определения, в каких странах и секторах НПО будут реализовывать программы и проекты, до предоставления неправительственным организациям полной свободы выбора в этом вопросе.

«Новые» доноры. Три группы «новых» доноров, исповедуя различные принципы и цели, действуют по-разному при выборе каналов оказания помощи. Так, 12 новых членов ЕС в 2010 г. в среднем доводили 65% своей помощи по многосторонним каналам, а в некоторых наиболее крупных странах доля «чистой» многосторонней помощи была еще выше: Венгрия, Польша – 75%, Словения – 65%. При этом большая часть идет на поддержку программ развития ЕС. Наиболее крупные страны, ориентирующиеся на КСР, не-члены ЕС – Россия, Турция и Израиль, напротив, пред-

почитают двусторонние каналы. В России доля двусторонней помощи составляет, по последним данным, 64%, что близко к средним показателям по КСР ОЭСР, в то время как Турция и Израиль доводят в качестве двусторонней помощи – 95% и 88% соответственно⁵⁷. В арабских странах в 1973-2008 гг. в среднем соотношение двусторонней и многосторонней помощи составляло 87:13; но за последние пятнадцать лет пропорция изменилась. В 1995–2007 гг. – она составила 89:11, а в 2008 г. и вообще достигла: 95:5. В 1995–2007 гг. 40% средств доводилось через финансовые институты, 40% через Всемирный банк, 20% через агентства ООН и 10% через АфБР [World Bank, 2010, p.14]. Необходимо отметить, что взносы в арабские финансовые институты с 1970-х гг. увеличились практически в 4 раза. Подходы последней группы «новых» доноров – участников партнерств по линии Юг–Юг, наиболее крупные из которых не предоставляют отчетности в КСР ОЭСР, существенно различаются. Так, например, Индия и Китай предпочитают развивать двусторонние программы, хотя их взносы в концессионные фонды, такие, как МАР, постоянно растут. Бразилия, напротив, 75% помощи перечисляет в многосторонние организации, большей частью в МЕРКОСУР.

Многосторонние доноры. Не менее интересно и распределение по каналам помощи, предоставляемой многосторонними организациями (multilateral outflows), которое существенно отличается от распределения ОПР от «традиционных» доноров (таблица 4.4).

Таблица 4.4. Распределение помощи, предоставляемой многосторонними организациями, по различным каналам (в соответствии с классификацией КСР ОЭСР)

	2003	2003	2010	2010
	(млрд. долл. США)	% общего объема	(млрд. долл. США)	% общего объема
Государственные учреждения	2,85	17%	9,0	21,4%
НПО и структуры гражданского общества	0,02	(0,001%)	2,2	5,2%
ГЧП	н/д	н/д	0,05	(0,001%)
Многосторонние организации	0,65	4%	6,5	15,5%
Другие	0,02	(0,001%)	2,2	5,2%
Канал не определен	13	79%	22,0	52,4%
ВСЕ КАНАЛЫ	16,5	100%	42,0	100%

Источник: OECD. Creditor Reporting System online. URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1>

⁵⁷ OECD DAC. Statistics on Resource Flows to Developing Countries. Table 33 - ODA from Non-DAC Donors URL: http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html

3. Распределение по регионам, странам и группам реципиентов

«Традиционные» доноры. Региональное распределение потоков ОПР в последние десятилетия существенно изменилось (Таблица 4.5). Так, если в 1960-е гг. наибольшая доля потоков международной помощи направлялась в страны Южной и Центральной Азии (более 20%), то к настоящему моменту доля этого региона снизилась более чем в два раза. Сокращение доли Южной и Центральной, а также Восточной Азии преимущественно связано с успехами экономического развития Индии и Китая и увеличением доступа этих стран на международные рынки ссудных капиталов. Начиная с 1970-х гг. лидером по привлечению помощи стала Африка к югу от Сахары; причем с годами доля этого региона продолжает увеличиваться. По итогам последнего десятилетия, на африканские страны южнее Сахары пришлось 39% ОПР. Увеличение доли африканских стран связано с политикой стран-доноров и международных организаций по решению социальных проблем бедных стран этого континента. Многосторонние доноры в большей степени ориентируются на помощь этому региону, чем страны-члены КСР. Непостоянна доля стран Ближнего Востока в привлечении помощи. Если в 1960-х гг. доля этого региона составляла всего 4%, то в 1970-80 гг. она выросла до 13–14%, а в 1990-х опять упала до 8%. В 2000-х гг. этот регион стал вторым по объему полученной помощи – на него пришлось 16% распределенных ресурсов.

Таблица 4.5. Региональное распределение ОПР, предоставленной странами-членами КСР в 1970-2009 гг., средние значения за десятилетия (%)

	Африка южнее Сахары	Южная и Центральная Азия	Другая Азия и Океания	Ближний Восток и Северная Африка	Европа	Латинская Америка и страны Карибского бассейна
1970–79	24,8	24,4	22,5	15,2	2,7	10,4
1980–89	34,2	19,7	17,3	15,7	2,1	11,1
1990–99	34,6	14,0	20,8	14,7	4,3	11,6
2000–09	41,0	15,3	11,7	16,7	6,2	9,1

Источник: OECD. 2011. *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, OECD Publishing, Paris. P.232-233.
URL: http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_42195902_1_1_1_1,00.html

Преимущественная ориентация доноров на страны Африки не свидетельствует об их лидерстве в привлечении помощи. По данным за три последних года (Таблица 4.6), из 10 крупнейших реципиентов шесть представляют другие регионы: Ближний Восток, Южную и Центральную Азию и ЮВА (Афганистан, Ирак, Вьетнам, Палестинские территории, Индия, Пакистан).

Таблица 4.6. 10 крупнейших стран-получателей ОПР (млн. долл. США, совокупные объемы ОПР, полученной от всех доноров)

	2006	2009	2010	Средние показатели за 3 года	Доля в общем объеме ОПР (%)
1 Афганистан	4875	6235	6374	5828	5
2 Ирак	9884	2791	2192	4956	4
3 Эфиопия	3329	3819	3529	3559	3
4 Вьетнам	2552	3732	2945	3076	2
5 Танзания	2331	2933	2961	2742	2
6 Палестинские территории	2470	2817	2519	2602	2
7 ДРК	1766	2357	3413	2512	2
8 Индия	2117	2500	2807	2475	2
9 Пакистан	1440	2769	3021	2446	2
10 Судан	2566	2351	2055	2324	2
Остальные страны	94476	94664	99271	96137	75
Все страны-реципиенты ОПР	127916	126968	131087	128657	100

Источник: OECD. 2012. *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. 1. Developing countries. 2012 edition.* OECD Publishing, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/5/42139479.pdf>. P.6

Данные по изменениям в распределении помощи между группами реципиентов за последние 40 лет (Таблица 4.7) высвечивают следующую картину. За весь период в целом серьезно изменилась только доля наименее развитых стран (с 32,2% до 39,2%), в то время как доли других групп снизились, но незначительно (1,5% – для стран с низким уровнем дохода, 4,4 – для стран с уровнем дохода ниже среднего, и 1,1% – для стран с уровнем дохода выше среднего. Однако в последнее десятилетие в сравнении с 1990-х годами явно прослеживается существенное увеличение доли НРС и заметное снижение доли стран с уровнем дохода ниже среднего (почти на 9%), а также незначительное повышение доли стран с уровнем дохода выше среднего (на 1,1%).

Таблица 4.7. Распределение ОПР, предоставленной странами – членами КСР ОЭСР в 1970-2009 гг., по группам реципиентов; средние значения за десятилетия (%)

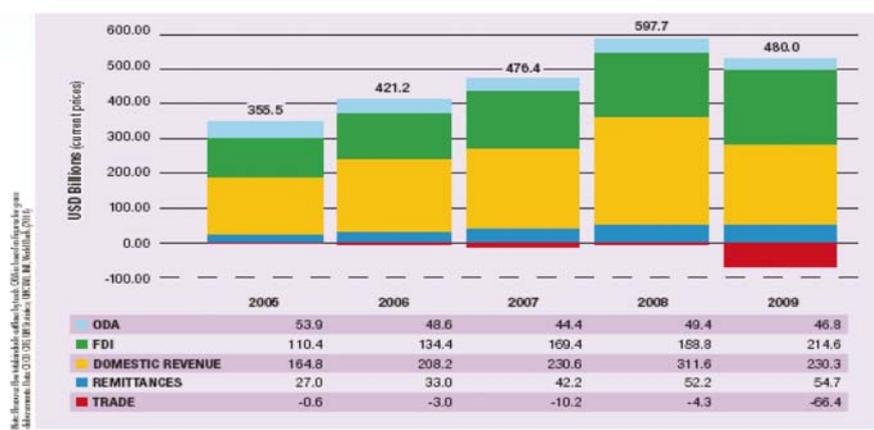
	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09
Наименее развитые страны	32,2	39,3	34,0	39,2
Страны с низким уровнем дохода	16,2	11,1	11,8	14,7
Страны с уровнем дохода ниже среднего	42,4	41,1	47,2	38,0
Страны с уровнем дохода выше среднего	9,2	8,5	7,0	8,1

Источник: OECD. 2011. *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, OECD Publishing, Paris. P.234-235. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/888932514684>

По состоянию на 2010 г. раскладка страновой помощи по уровню благосостояния реципиентов выглядит следующим образом: наименее развитые страны – 49%; другие страны с низким уровнем дохода – 16%; страны с уровнем дохода ниже среднего – 27%; страны с уровнем дохода выше среднего – 8%.

Важнейшим параметром последнего десятилетия стала доля помощи, выделяемой так называемым «нестабильным государствам» и странам, затронутым вооруженным конфликтом, которые в наибольшей степени отстают от графика достижения ЦРТ и требуют особого внимания по геостратегическим соображениям. Совокупные объемы ОПР в эти страны имеют тенденцию к снижению, в то время как другие виды финансовых потоков, такие, как денежные переводы и прямые иностранные инвестиции, напротив, увеличиваются (Рис. 4.6).

Рис. 4.6. Объемы финансовых потоков в «нестабильные государства» за 2005-2009 гг. (млрд. долл. США)



Источник: OECD. *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind. 2011 Factsheet on Resource Flows in Fragile States.* http://www.oecd.org/document/20/0,3746,en_2649_33693550_49406804_1_1_1_1,00.html

«Новые» доноры

«Новые» доноры, ориентирующиеся на КСР ОЭСР. Географические приоритеты наиболее многочисленной группы внутри данной категории – «новых» доноров-членов ЕС – существенно отличаются от приоритетов европейских стран-членов КСР. Если для последних приоритетным регионом однозначно является африканский континент, то «новые» доноры отдадут предпочтение странам, расположенным на Балканском полуострове, и бывшим советским республикам. За пределами «ближнего круга» главными партнерами являются те страны, где данные доноры вносят вклад в многосторонние операции по поддержанию стабильности (Афганистан и Ирак) и страны, с которыми есть определенная близость в силу общности опыта строительства социализма [Lundsgaarde, 2011, p.2]. Программа СМР Турции также сфокусирована на оказании помощи соседним странам и стратегически важным партнерам, однако постепенно объемы помощи африканским странам начинают увеличиваться. Географическое распределение потоков турецкой помощи выглядит

следующим образом: Южная и Центральная Азия (52%), Ближний Восток и Северная Африка (19%), Европа (15%), Африка южнее Сахары (6%), Юго-Восточная Азия и Океания – 3%, Латинская Америка и страны Карибского бассейна – 1%. Десятью крупнейшими получателями турецкой помощи являются Афганистан, Киргизстан, Казахстан, Ирак, Пакистан, Азербайджан, Палестинская национальная администрация (ПНА), Босния и Герцеговина, Ливан, Туркменистан. Географические приоритеты Израиля принципиально отличаются от турецких: Ближний Восток и Северная Африка – 36%, Африка южнее Сахары – 31%, Европа – 15%, Южная и Центральная Азия – 8%, Латинская Америка и страны Карибского бассейна – 8%, другая Азия и Океания – 2%. Десятью крупнейшими получателями помощи со стороны Израиля являются: Иордания, Эфиопия, Украина, Эритрея, Судан, Ливан, Беларусь, Узбекистан, Грузия, Китай.

Арабские страны. Географические приоритеты арабских доноров традиционно имели региональный фокус. Большая часть помощи по-прежнему направляется в страны Ближнего Востока и Северной Африки, но в последнее время фокус программ стал более глобальным. Реализуя принципы укрепления афро-арабского единства, они увеличивают объемы помощи беднейшим странам Африки южнее Сахары; а также реализуют программы помощи в Южной, Юго-Восточной (Вьетнам) и Центральной Азии. Фонд Кувейта, Фонд Саудовской Аравии и Фонд ОПЕК, деятельность которых имеет наиболее глобальный охват, также финансируют отдельные проекты в Европе и Латинской Америке. Средние показатели по распределению арабской помощи по отдельным регионам за 2000-2007 гг. выглядели следующим образом: Ближний Восток (61%), Северная Африка (15%), Африка южнее Сахары (10%), Азия (9%), Европа (4%), Латинская Америка (1%) [World Bank, 2010, p.13-15].

Участники партнерств по линии Юг–Юг. За исключением Китая, претендующего в перспективе на обретение роли «глобальной державы», участники партнерств по линии Юг–Юг концентрируются на реализации программ в ближайших странах, а затем начинают вовлекать в них партнеров на других континентах, в первую очередь страны Африки южнее Сахары.

Многосторонние доноры. Распределение помощи по регионам от ключевых многосторонних доноров (институты ЕС, международные финансовые институты: МАР, «льготные окна» региональных банков развития и МВФ; глобальные фонды: Альянс ГАВИ, Глобальный фонд, Глобальный экологический фонд и учреждения ООН) достаточно существенно отличается от средних показателей по «клубу традиционных доноров» (Таблица 4.8)».

Таблица 4.8. Распределение ОПР, предоставленной странами – членами КСР ОЭСР и многосторонними агентствами в 1999-2010 гг.^а (%)

	Африка южнее Сахары			Южная и Центральная Азия			Остальная Азия и Океания			Ближний Восток и Северная Африка			Европа			Латинская Америка и страны Карибского бассейна		
	1999 - 2000	2004 - 2005	2009 - 2010	1999 - 2000	2004 - 2005	2009 - 2010	1999 - 2000	2004 - 2005	2009 - 2010	1999 - 2000	2004 - 2005	2009 - 2010	1999 - 2000	2004 - 2005	2009 - 2010	1999 - 2000	2004 - 2005	2009 - 2010
Всего КСР	25,8	32,5	36,1	13,0	11,9	19,7	29,2	15,4	16,9	11,2	26,7	11,7	7,6	3,9	4,7	13,2	9,7	10,9
из которых																		
Страны ЕС-члены КСР	41,6	47,2	45,6	8,8	9,8	14,7	15,0	8,9	11,0	11,9	19,6	11,2	9,4	4,7	5,8	13,3	9,8	11,6
Институты ЕС	34,7	43,4	42,1	7,5	10,0	11,0	6,0	5,0	4,1	17,3	18,6	13,5	23,8	14,4	18,9	10,6	8,6	10,4
Международные финансовые организации ^б	39,5	46,9	54,0	29,6	31,6	23,9	13,0	8,8	10,5	2,6	1,5	1,1	2,7	2,9	1,1	12,5	8,3	9,4
Многосторонние трастовые фонды ^с	-	50,0	55,3	7,2	6,3	16,1	76,0	19,8	15,2	1,6	4,8	2,8	3,3	3,2	2,4	11,9	15,9	8,2
Учреждения ООН ^д	38,2	42,2	45,9	17,0	16,5	17,0	11,4	9,9	7,5	19,6	21,6	20,5	5,0	3,7	3,3	8,9	6,2	5,7
ВСЕГО	29,5	36,0	41,0	15,6	14,7	19,4	23,6	13,5	14,1	10,6	21,9	9,9	8,0	4,6	5,3	12,6	9,4	10,4

а) Исключая суммы, не привязанные к конкретному региону

б) Включая МАР, механизмы льготного кредитования региональных банков и МВФ (PRGF)

с) включая Альянс ГАВИ, ГЭФ, Глобальный Фонд и Монреальский протокол

д) Включая МАГАТЭ, МФСР, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЕЭК ООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, Фонд миростроительства ООН, БАПОР, ПТС ООН, ВПП и ВОЗ

Источник: OECD DAC. Statistics on Resource Flows to Developing Countries. TABLE 27. Regional Distribution of ODA by Individual DAC Donors and Multilateral Agencies URL: http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html

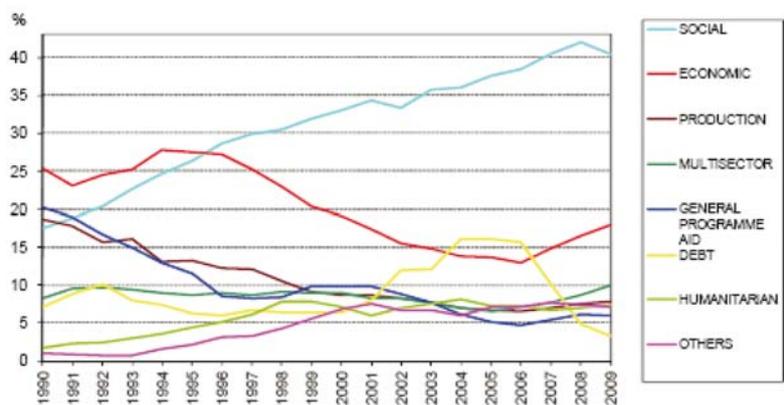
4. Распределение по секторам

«Традиционные» доноры. За последние годы секторальное распределение помощи развитию претерпело существенные изменения. В 1970–80-е гг. наиболее приоритетными секторами были социальная сфера, инфраструктура, а также производственные отрасли, на которые приходилось около 2/3 всей ОПР «традиционных» доноров. Порядка 16% приходилось на помощь товарами. В 1980-е гг. роль производственных отраслей и помощи товарами снизилась в 2 и 1,5 раза соответственно, а доля реструктуризации внешних долгов значительно выросла и составила более 10% ОПР.

В 1990-2000-е гг. уменьшение доли экономических и производственных секторов продолжилось – с 25 до 19 и с 18 до 8% соответственно (Рис. 4.7). Кроме того, существенно снизились доли общепрограммной (с 20 до 4%) и гуманитарной (с 18 до 8%) помощи. Все эти изменения, в первую очередь, были обусловлены резким ростом ОПР в социальные сектора, которая за последние годы увеличилась почти в 2,5 раза – с 17 до 39%. С учетом частной помощи этот показатель будет еще существенно выше. Помимо этого, в середине 2000-х гг. значительные масштабы приобрело списание долгов, в результате чего доля этой статьи кратковременно увеличилась до 13%, но теперь составляет 3%. Необходимо также отметить, что административ-

ные расходы на обслуживание помощи за последние десятилетия выросли. В 2009 г. они составили 5,5 млрд. долл. США, что превысило объем списанных долгов в том же году (2,7 млрд. долл. США), объемы помощи товарами (5,1 млрд. долл. США), а также помощь беженцам (3,1 млрд. долл. США).

Рис. 4.7. Распределение глобальных объемов ОПР по секторам (%)



Источник: OECD. 2012. Development Aid at a Glance. Statistics by Region. 1. Developing countries. 2012 edition. OECD Publishing. Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/5/42139479.pdf>. P.10

Внутри социальной сферы наиболее значительно выросла доля сектора «управление и развитие гражданского общества», здравоохранения и программ поддержки населения. Среди потерявших свое прежнее значение экономических и производственных секторов наибольшему сокращению объемов подверглись транспорт, энергетика и инфраструктура.

Раскладка по секторам зависит от региона и типа реципиентов. К примеру, в секторальном распределении потоков помощи странам с низким уровнем дохода доля помощи, направляемой в социальную сферу, в последние годы превышает средний показатель. В 2000-е гг. она составила 57%. Различия в секторальном распределении между регионами представлены на рисунке 4.8 (раскладка за 2010 г.)

Рис. 4.8. Распределение глобальных объемов ОПР по регионам и секторам в 2010 г. (%)



Источник: OECD. 2012. Development Aid at a Glance. Statistics by Region. 1. Developing countries. 2012 edition. OECD Publishing. Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/5/42139479.pdf>. P.10

«Новые» доноры. *«Новые» доноры, ориентирующиеся на КСР ОЭСР.* Приоритетными направлениями оказания помощи новыми странами ЕС являются такие сферы, как высшее образование, надлежащее управление и продвижение демократии, защита окружающей среды. Многие «новые» доноры подчеркивают приверженность обмену опытом демократического транзита и строительства рыночной экономики. Именно поддержка демократии является главным направлением двусторонней помощи самых крупных доноров-членов Вышеградской группы, в которую входят Польша, Чехия, Словакия и Венгрия, а также прибалтийских стран (так, к примеру, Польша и Латвия выделяют на эти цели 46 и 45% всех объемов двусторонней помощи, а один из наименее активных игроков на данном направлении – Венгрия – 25%)⁵⁸.

Арабские доноры. На протяжении десятилетий основным сектором, в который направлялась помощь арабских доноров была инфраструктура (энергетика, транспорт, энергетика, водообеспечение), однако в начале XXI века фокус расширился и стал включать в себя сельское хозяйство (с акцентом на продовольственную безопасность), здравоохранение, образование и другие социальные услуги [World Bank, 2010, p.15].

Участники партнерств по линии Юг–Юг. Секторальные приоритеты стран данной группы достаточно существенно отличаются от приоритетов «традиционных» доноров. Если последние делают акцент на социальных секторах, то данная группа стран, в первую очередь, оказывает поддержку производственным отраслям и развитию инфраструктуры, а в социальных сферах предпочитает программам проекты технической помощи и укрепления потенциала (capacity-building).

Многосторонние доноры. Как и в случае с распределением по регионам, структура секторального распределения помощи от многосторонних доноров существенно отличается от структуры распределения помощи от «традиционных» доноров. В первую очередь, это касается экономических секторов. Если в институтах ЕС их доля существенно меньше (10,1 vs 17,2% по КСР), то во Всемирном банке (МАР+МБРР) и в региональных банках развития более чем вдвое превышает данный показатель (37,9 и 41% соответственно). Еще одним отличием является то, что институты ЕС также оказывают большее предпочтение производственным секторам (11,5% vs 7,7% в среднем по КСР) и гуманитарной помощи (12,1% vs 8,9%), в то время как в многосторонних финансовых учреждениях доля гуманитарной помощи существенно ниже (2,0% для МАР и МБРР и 0,9 для региональных банков развития).

5. Усложнение структуры СМР: проблемы и вызовы

Увеличение совокупных объемов помощи развитию почти вдвое за 2000-е гг. и достижение ими рекордных значений, безусловно, являются важнейшим трендом последнего времени в сфере СМР. Нередко оно представляется как достижение и

⁵⁸ Petrova Tsveta, 2011. The New Role of Central and Eastern Europe in International Democracy Support, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC P.11

описывается исключительно в положительных тонах. Вместе с тем неизбежно встает вопрос о том, за счет чего происходит данное расширение пула средств, выделяемых в целях содействия развитию, и какие риски таит в себе нынешнее распределение поток данных средств.

Далее мы попробуем кратко обобщить основные тенденции в сфере СМР последних лет и выявить те, которые представляют собой долговременные вызовы.

Во-первых, за последние 10 лет произошло существенное усложнение глобальной архитектуры СМР, выражающееся в диверсификации каналов помощи. Это касается:

- 1) масштабного увеличения помощи, поступающей из частных источников, в том числе из частных фондов и НПО, в общем объеме ресурсов, выделяемых на цели развития – **«приватизации СМР»**;
- 2) расширения активности глобальных фондов, создаваемых корпорациями или отдельными частными лицами как самостоятельно, так и в партнерстве с правительственными и международными межправительственными организациями;
- 3) увеличения числа многосторонних доноров: в настоящий момент помощь предоставляют 242 организации, из которых 24 банка развития и около 40 агентств ООН;
- 4) масштабного увеличения числа стран-доноров (в 1940-х гг. было 4 двусторонних донора, сегодня их уже более 50; около 30 из них являются «нетрадиционными»).

Последняя тенденция нуждается в отдельном рассмотрении. Значение таких государств, как Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР, Турция, Саудовская Аравия обусловлено не только их финансовыми и человеческими ресурсами, но и тем фактом, что они являются региональными лидерами. Оценивая их роль в СМР, необходимо принимать во внимание как объем ресурсов, которые они приносят в общий пул помощи развивающимся странам, так и их собственный уникальный и успешный опыт в решении проблем развития и сотрудничества с «традиционными» донорами.

«Новые» доноры имеют свои собственные взгляды относительно целей, принципов, приоритетов и форм оказания помощи. Хотя им есть чему поучиться у «традиционных» доноров, особенно в вопросе выработки и соблюдения определенных правил игры, их свежие подходы к решению застарелых проблем могут ускорить реформу системы иностранной помощи и способствовать повышению ее эффективности. Однако существует риск того, что развивающиеся страны, уже обремененные взаимодействием с многочисленными донорами, столкнутся с еще большей фрагментацией помощи. Чтобы этого не произошло, «новым» и «традиционным» донорам предстоит решить проблему координации усилий. Если обе группы доноров найдут способ координировать свои действия, несмотря на системные различия, выиграют все заинтересованные стороны (более подробно данный вопрос будет рассмотрен в лекции №7).

Во-вторых, диверсификация доноров приводит к **фрагментации и распылению помощи**. Число доноров увеличивается быстрее, чем объем средств, предоставляемых развивающимся странам. Более того, на сегодняшний день число стран-доноров,

международных организаций, а также различных фондов и программ помощи значительно превышает количество стран-реципиентов. Согласно отчету КСР ОЭСР 2011 г., в среднем на одного реципиента приходится 21 донор (11 стран-членов КСР ОЭСР и 10 многосторонних агентств). Степень концентрации доноров различается по регионам (в странах Азии в среднем присутствуют 26 доноров, Африки – 24, Латинской Америки и Карибского бассейна – 17 и Океании – 8). В 2009 г. среднестатистическая страна-донор осуществляла деятельность в 73 из 152 стран-реципиентов ОПР, а многосторонняя организация – в 69. Глобальный показатель фрагментированности помощи в настоящий момент составляет 40%; другими словами, 2 из 5 взаимоотношений между донорами и партнерами являются незначимыми (non-significant). Незначимые партнерства составляют 45% в СМР стран-доноров и 34% в СМР многосторонних организаций⁵⁹.

Фактически каждый донор использует свою систему отчетности, а также уникальный процесс инициирования, реализации и мониторинга проектов, что является определенным вызовом для развивающихся стран во взаимодействии с донорами. Увеличение административных расходов на привлечение и обслуживание потоков помощи в странах-реципиентах сопряжено с особенно большими рисками в беднейших странах со слабым институциональным потенциалом.

В-третьих, определенные опасения вызывает относительно сокращение объемов «чистой» многосторонней помощи при увеличении доли целевых фондов, которое создает дополнительные трудности для международных организаций, сковывает их свободу маневра при выборе стран-получателей и форм оказания помощи и повышает транзакционные издержки, включая затраты на согласование позиций с отдельными странами-донорами, предоставляющими целевое финансирование, управление, проведение мониторинга и предоставление отчетности. С 1993 г. прирост целевых фондов в постоянных ценах в ресурсной базе ООН составил 200%, а прирост основных фондов – лишь 5%. Сокращение многосторонней помощи стран-членов КСР компенсируется в определенной мере увеличением многосторонней помощи, оказываемой «новыми» донорами, особенно арабскими государствами. Ресурсная база многосторонних доноров подверглась фрагментации. Помимо увеличения пропорции целевых ассигнований во взносах стран-членов КСР в ООН, происходит рост доли ресурсов, поступающих по линии МНПО и из других частных источников. С 1993 г. их суммарная доля выросла с 13 до 26%.

В-четвертых, зависимость развивающихся стран от притока иностранного капитала, как частного, так и предоставленного по официальным каналам, увеличивается, что выводит на первый план **проблему волатильности и предсказуемости помощи**.

Волатильность помощи обусловлена такими факторами, как:

- связывающие условия оказания помощи;
- политические соображения стран-реципиентов, которые могут запросить дополнительные объемы помощи в связи с выборами, необходимостью проведения реконструкции в постконфликтной ситуации и др.;

⁵⁹ OECD. 2011. 2011 OECD Report on Division of Labour: Addressing Cross-country Fragmentation of Aid. OECD Publishing, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/14/49106391.pdf>

- природные катаклизмы (например, землетрясение, цунами, засуха и т.д.);
- гуманитарные катастрофы, вызванные этническими конфликтами и гражданскими войнами;
- изменения политического режима в странах-реципиентах;
- рост численности населения в бедных странах с большим населением;
- увеличение численности доноров в стране-реципиенте (donor herding);
- высокая степень концентрации помощи, когда (более 50% двусторонней помощи, получаемой страной-реципиентом, приходится на одну страну-донор);
- геополитические цели крупнейших стран-доноров, определяющие их предпочтения в отношении отдельных стран-реципиентов⁶⁰.

Исследования показывают, что объемы помощи, направляемой в развивающиеся страны, более изменчивы, чем бюджетные доходы, уровень потребления домохозяйств или динамика ВВП⁶¹. В странах с низким уровнем дохода помощь в 1970-1990-х гг. отличалась большей изменчивостью, чем приток прямых иностранных инвестиций и другого частного капитала⁶². Негативными последствиями колебаний в поступлениях помощи выступают ухудшение государственных финансов, сдвиг в госрасходах от инвестиций к потреблению. Нехватка помощи, вызванная ее притоком ниже ожидаемых объемов, влечет за собой сокращение госрасходов и повышение налогового бремени. Помимо этого, общая непредсказуемость помощи в течение года вызывает ее приток ниже прогнозируемого уровня и колебания помощи. Приток частного капитала напрямую зависит от макроэкономических показателей стран-реципиентов и доноров и их деловых циклов, а движение помощи остается непредсказуемым и не компенсирует негативные эффекты оттока частного капитала в условиях финансово-экономических кризисов или потрясений неэкономического характера. Низкая предсказуемость международной помощи развитию в краткосрочном периоде не позволяет странам-реципиентам спрогнозировать расходы бюджета в текущем году. Однако колебания помощи могут иметь и более серьезные последствия, в частности касающиеся финансирования долгосрочных программ развития бедных стран. Все это вызвало необходимость координации действий доноров и достижения большей предсказуемости помощи в рамках Парижской декларации. Однако, несмотря на инициативы развитых стран и международных организаций по координации своих действий, изменчивость помощи лишь увеличивается.

В-пятых, остается нерешенной **проблема «развязывания» помощи.** Связанная помощь повышает издержки развивающихся стран на приобретение товаров и услуг в среднем от 15 до 30% и на 40% – на продовольственную помощь. Издержки могут быть еще больше, поскольку приведенные данные не учитывают значительные косвенные расходы связанной помощи, например высокие транзакционные расходы стран-реципиентов. Другая проблема связанной помощи состоит в том, что при

⁶⁰ Kharas, Homi. Measuring the cost of aid volatility. Wolfensohn Center for Development at Brookings, WP 3, July 2008; Clist, Paul. 25 Years of Aid Allocation Practice: Comparing Donors and Eras. CREDIT Research Paper, No 09/11.

⁶¹ Desai R., Kharas H. The Determinants of Aid Volatility. Global Economy and Development. Working Paper 42.2010, September.

⁶² Osei, R., O. Morrissey and R. Lensink (2002), 'The Volatility of Capital Inflows: Measures and Trends for Developing Countries', CREDIT Research Paper 02/20.

ее предоставлении страны–доноры нередко ориентируются на свои коммерческие интересы, которые не всегда совпадают с приоритетами страны–получателя помощи. В 2001 г. КСР принял рекомендации по снижению доли связанной официальной помощи развитию наименее развитым странам. Отсутствие серьезного прогресса в развязывании помощи представляют собой очередное проявление расхождения целей доноров с целями национального развития стран–получателей.

Проблема «права собственности» вытекает из сложившихся отношений между донорами и реципиентами, в рамках которых право принятия решений относительно целевого назначения помощи и условий ее предоставления принадлежит исключительно донорам. Выбор донорами целей помощи далеко не всегда отвечает интересам развития страны–получателя. Это обусловлено тем, что помощь развивающимся странам часто используется для достижения политических целей. В подобных случаях иностранная помощь вместо решения насущных проблем развития страны–получателя, являющихся фундаментальной причиной нищеты и источником нестабильности, может способствовать укреплению непопулярных режимов.

* * *

Усложнение архитектуры помощи развитию ведет к повышению транзакционных издержек как в странах–донорах, так и в странах–реципиентах и к распылению ресурсов и снижению эффективности помощи. В то же время развитые страны продолжают доминировать в системе СМР, что вызывает критику со стороны развивающихся стран, неправительственных организаций и академических кругов. Такое положение вещей часто оборачивается игнорированием реальности в беднейших странах (отсутствие или слабость современных институтов, острый дефицит профессиональных кадров, комплексный характер бедности, крайне низкая степень диверсификации экономики, слабое развитие физической инфраструктуры и т.д.) и навязыванием странам–получателям единого рецепта ликвидации отсталости. До последнего времени страны–реципиенты редко приглашались к участию в формулировании и имплементации проектов и программ помощи, что резко снижало эффективность «рецептов и лекарств от бедности», предлагаемых донорами. Анализ структуры и распределения потоков наглядно демонстрирует, что в сфере СМР назрела необходимость выработки новых подходов, которые будут, с одной стороны, принимать в расчет потребности реципиентов, а с другой – предлагать действенные способы повышения согласованности действий между различными участниками СМР – как государственными, так и негосударственными. В значительной степени результативность подобного рода усилий будет зависеть от готовности к диалогу двух групп стран–доноров, «традиционных», доминировавших на протяжении последних шести десятилетий, и «новых», подходы которых будут подробно освещены в следующих лекциях.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы основные проблемы учета глобальных потоков помощи развитию?
2. Охарактеризуйте основные тенденции в распределении потоков помощи развитию по различным источникам финансирования.
3. Охарактеризуйте основные тенденции в распределении потоков помощи развитию по каналам, способам и инструментам финансирования.
4. Охарактеризуйте основные тенденции в распределении потоков помощи развитию по регионам, странам и типам реципиентов.
5. Охарактеризуйте основные тенденции в распределении потоков помощи развитию по секторам.
6. Какие проблемы порождает диверсификация источников финансирования помощи развитию?
7. Каковы причины и последствия увеличения доли «много-двусторонней» помощи?
8. Каковы причины и последствия непредсказуемости и волатильности помощи?
9. Каковы причины и последствия фрагментации помощи?
10. Каковы возможные направления дальнейшего совершенствования глобальной системы помощи развитию?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Hammad, Lama, and Bill Morton. 2009. Non-DAC Donors and Reform of the International Aid Architecture. Issues Brief. The North-South Institute, Ottawa.
2. Hudson Institute. Center for Global Prosperity. 2012. The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012. A Comprehensive Guide to the Sources and Magnitude of Global Giving to Developing World. Hudson Institute, Washington, DC.
3. Kharas, Homi. 2008. Measuring the Costs of Aid Volatility. WP 3. Wolfensohn Center for Development at Brookings Institution, Washington DC.
4. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2008. Better Aid. 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Making Aid More Effective by 2010. OECD, Paris.
5. OECD. 2011. 2011 DAC Report on Multilateral Aid. OECD, Paris. URL:<http://www.oecd.org/dataoecd/5/61/49014277.pdf>
6. OECD. 2011. Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition. OECD, Paris. URL: http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_42195902_1_1_1_1,00.html
7. OECD. 2011. 2011 OECD Report on Division of Labour: Addressing Cross-Country Fragmentation of Aid. OECD, Paris. URL:<http://www.oecd.org/dataoecd/6/14/49106391.pdf>
8. Riddell, Roger C. 2007. Does Foreign Aid Really Work? Oxford: Oxford University Press.
9. Tarp, Finn (ed.). 2002. Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future. London : Routledge.

10. UN-DESA (United Nations – Department of Economic and Social Affairs). 2010. Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results. United Nations, New York.
11. Waltz, Julie, and Vijaya Ramachandran. 2011. Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance. CGD Working Paper 273. Center for Global Development, Washington, DC.
12. World Bank. 2006-2012. Global Development Finance, 2006-2012. World Bank, Washington, DC.
13. World Bank. 2010. Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation. World Bank, Washington, DC.
14. Zimmermann, Felix, and Kimberly Smith. 2011. More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation // Journal of International Development 23 (5): 722-738.

ЛЕКЦИЯ №5.

«ТРАДИЦИОННЫЕ ДОНОРЫ»: ОБЩИЕ ЧЕРТЫ И СТРАНОВАЯ СПЕЦИФИКА

План лекции:

1. **«Традиционные» доноры: общая характеристика.**
2. **Соединенные Штаты Америки.**
3. **Скандинавские страны.**
4. **Великобритания.**

Одной из главных характеристик современного состояния сферы СМР является сосуществование так называемых «традиционных» и «новых» доноров, которые исповедуют различные принципы оказания помощи и вступают друг с другом в сложное взаимодействие. К первой группе относят страны-члены КСР ОЭСР, наиболее крупные из которых – США, Великобритания, Франция – были первопроходцами в деле предоставления ОПР и задавали тон в сфере СМР на протяжении шести десятилетий. Несмотря на формальное единство, обусловленное членством в КСР, данная группа никогда не была однородной. Цель лекции – обозначить общие черты «традиционных» доноров и раскрыть специфику национальных программ тех стран, которые, с нашей точки зрения, представляют наибольший интерес в качестве условных «моделей» оказания ОПР – США, скандинавских стран, Великобритании.

1. «Традиционные» доноры: общая характеристика

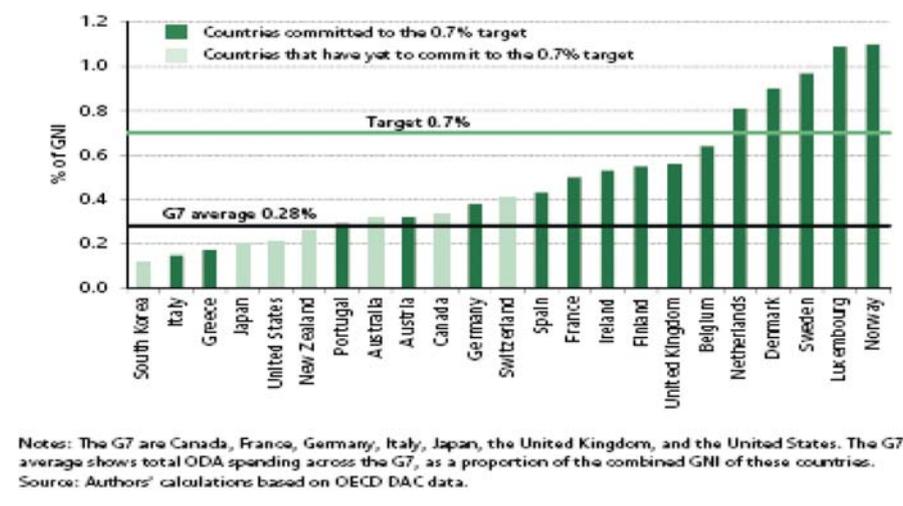
К «традиционным» донорам относят страны-члены КСР ОЭСР – «клуба доноров», учрежденного в 1961 г. и вот уже более полувека определяющего повестку дня в сфере СМР. При создании КСР ОЭСР в него вошли 10 стран – Бельгия, Великобритания, Италия, Канада, Нидерланды, Португалия (вышла в 1974 г., присоединилась вновь в 1991 г.), США, Франция, ФРГ, Япония, а также Еврокомиссия. В 1960-е гг. к «клубу» присоединились еще 6 стран – Дания (1962), Норвегия (1963), Швеция (1965), Австрия (1965), Австралия (1966), Швейцария (1968); в 1970-е гг. – Новая Зеландия (1973) и Финляндия (1975); в 1980-е гг. – Ирландия (1985); в 1990-е гг. – Испания (1991), Люксембург (1992) и Греция (1999). Последнее расширение «клуба» произошло в 2010 г., когда в него вступила Южная Корея. Общее число членов увеличилось до 24.

Все страны–члены КСР в политэкономическом плане принадлежат к Западу и Северу. Эта принадлежность играла огромную роль как в эпоху «холодной войны» (все члены «клуба» за исключением Швейцарии и Австрии являлись либо членами НАТО, либо союзниками США вне альянса – Япония, Южная Корея); так и после ее окончания. Активизация «новых» доноров, которые действуют вне системы КСР и из которых лишь новые члены ЕС, Турция, Израиль и Россия нацеливаются на присоединение к клубу, несомненно, укрепляет связи внутри него.

Среди важнейших тенденций «в целом по КСР» необходимо отметить следующие.

Во-первых, в последнее десятилетие происходит заметное увеличение абсолютных объемов ОПР, предоставляемой «традиционными» донорами, которые в 2010 г. достигли рекордных значений за всю историю учета данных – 131 млн. долл. США. Вместе с тем доля «традиционных» доноров в глобальном СМР постепенно сокращается. Доля ОПР в ВВП также увеличивается, однако остается заметно ниже 0,7% – 0,32% в 2010 г. (Рис. 5.1). Важно отметить, что далеко не все «традиционные» доноры взяли на себя обязательства по достижению отметки в 0,7%, и далеко не все страны, взявшие на себя это и другие обязательства, касающиеся увеличения объемов ОПР, смогли их выполнить.

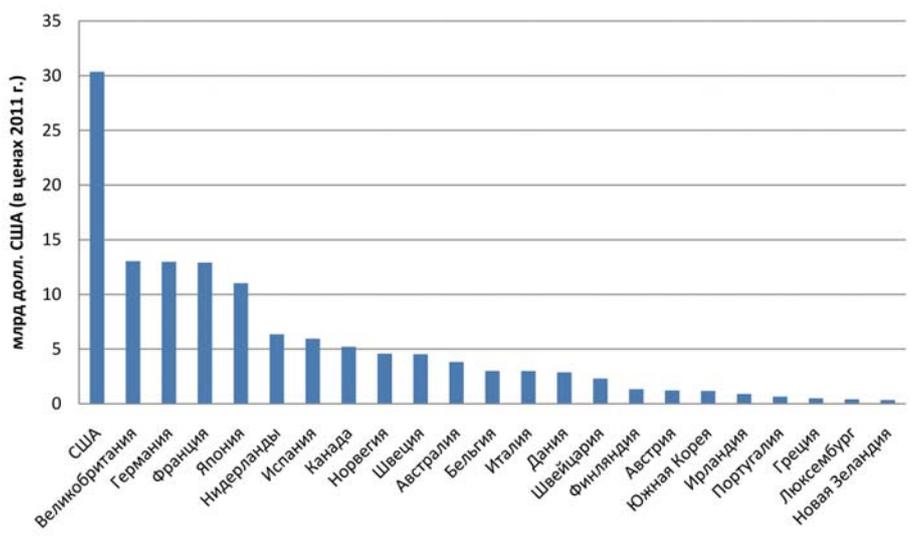
Рис.5.1. Доля ОПР в ВВП различных «традиционных» доноров в 2010 г. (%)



Источник: Fitzsimons, Emla, Daniel Rogger and George Stoye (IFS). UK Development Aid. // Carl Emmerson, Paul Johnson and Helen Miller (eds). The IFS Green Budget: February 2012 Institute for Fiscal Studies, 2012. . URL: <http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2012/12chap7.pdf> P.157

На сегодняшний день раскладка по отдельным «традиционным» донорам выглядит так:

Рис. 5.2. Совокупные объемы ОПР, предоставленной отдельными «традиционными» донорами в 2010 г. (млрд. долл. США)

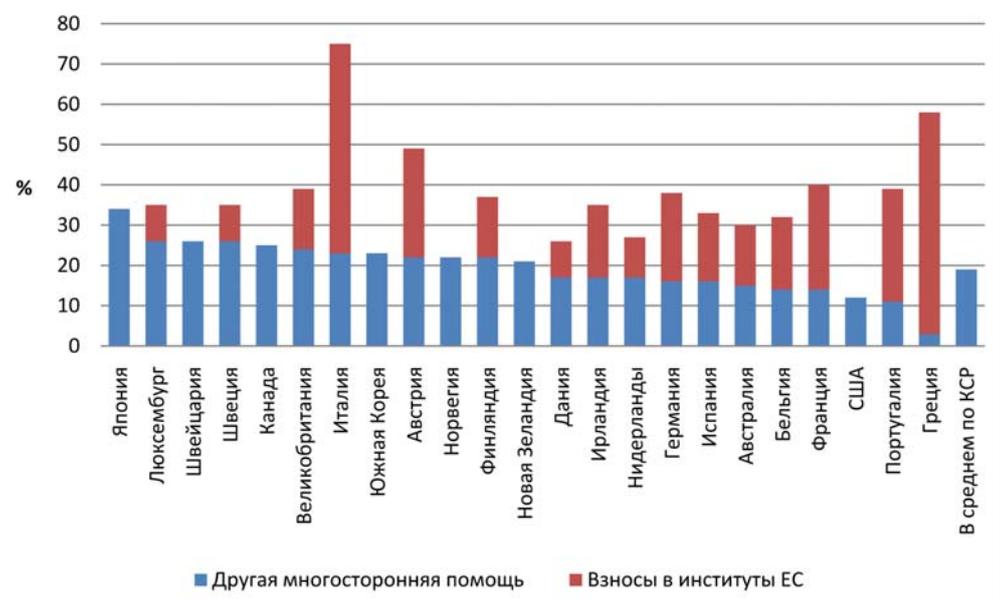


Источник: Fitzsimons, Emla, Daniel Rogger and George Stoye (IFS). UK development aid. // Emmerson, Carl, Paul Johnson, and Helen Miller (eds). *The IFS Green Budget: February 2012* Institute for Fiscal Studies, 2012.
URL: <http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2012/12chap7.pdf> P.158

Состав первой пятерки доноров вот уже полвека остается неизменным: США, Великобритания, Германия, Франция, Япония. В последние 10 лет США вернули себе лидерство, которое они уступили Японии в 1990-е гг., и ушли в отрыв от ближайших преследователей. Япония, напротив, опустилась на 5-е место. Основная борьба разворачивается за 2-4-е места между крупнейшими европейскими донорами. Внутри клуба доля США и членов ЕС растет, а Японии сокращается.

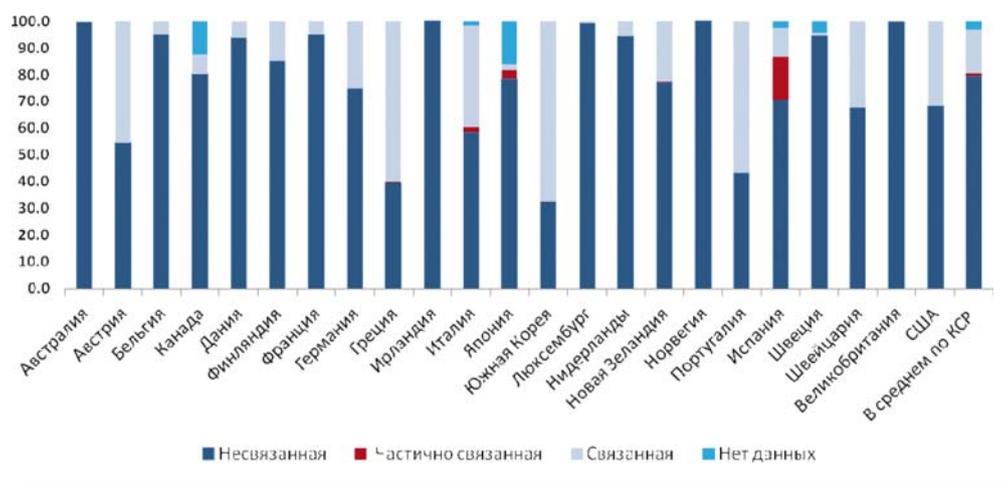
Во-вторых, происходит увеличение доли двусторонней помощи, в первую очередь за счет так называемой «много-двусторонней» помощи (с 67 до 72% за последние десять лет), и, соответственно, сокращение доли многосторонней помощи (с 33% до 28% и 19% без учета взносов в институты ЕС), а также увеличение доли гуманитарной помощи. Однако доля многосторонней помощи в пуле ОПР отдельных доноров заметно варьируется (Рис. 5.3).

Рис. 5.3. Доля многосторонней помощи в ОПР отдельных стран-доноров (%; 2010; исключая объемы списания задолженности)



Источник: OECD. 2011. 2011 DAC Report on Multilateral Aid. OECD Publishing, Paris. P.25.
 URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/61/49014277.pdf>

Рис. 5.4. Показатели «связанности» ОПР отдельных стран – членов КСР ОЭСР, 2010 (%)



Источник: OECD-DAC. Statistics on Resource Flows to Developing Countries. Table 23 - Tying Status of ODA by Individual DAC Members, 2010, percentages URL: http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html

В-третьих, меняется географическое и секторальное распределение помощи, оказываемой «традиционными» донорами. Доли Африки южнее Сахары и Ближнего Востока заметно растут, в то время как доли Азии, Северной Африки и Латинской Америки сокращаются. В секторальном распределении основной тенденцией является сокращение доли производственного сектора и сектора инфраструктуры и увеличение доли социальных секторов, на которые в настоящий момент приходится около 40% совокупных объемов.

В-четвертых, происходит заметное увеличение объемов помощи, распределяемой «традиционными» донорами в/через НПО: с 2004 по 2010 гг. они выросли в четыре раза (с 3,9 до 16,2 млрд. долл. США); настолько же выросла и доля помощи, распределяемой членами КСР ОЭСР через данный канал (с 4% до 12,3%). При этом по каналам национальных НПО было распределено в 5 раз больше средств, чем в/через МНПО и локальные НПО (в странах-партнерах) вместе взятых.

В-пятых, происходит снижение доли связанной помощи, однако данный показатель по отдельным донорам варьируется от 0-1% (Норвегия, Ирландия, Нидерланды, Люксембург, Великобритания) до 67,7% в Южной Корее (Рис. 5.4).

Даже по нескольким графикам хорошо видно, что степень однородности группы «традиционных» доноров не стоит преувеличивать. Ее представители отличаются друг от друга и по объективным параметрам (экономическая мощь, географическое положение, структура политического процесса, распределение сил между группами элит), и по идейным принципам, которыми руководствуются их лидеры во взаимоотношениях с развивающимися странами. Исторический опыт взаимодействия основных «традиционных» доноров с Югом настолько разный, что они по определению не могут выступать в сфере СМР с единых позиций. Именно поэтому проблема гармонизации подходов до сих пор стоит столь остро.

В отличие от «новых» доноров, общепринятой классификации «традиционных» доноров не существует. Наиболее приемлемым представляется описание того или иного донора, исходя из структуры интересов, которыми он руководствуется, участвуя в СМР, и в которой могут преобладать как эгоистические – политические и экономические – интересы, так и альтруистические, филантропические соображения и стремление учитывать потребности реципиентов. В первом случае наиболее характерным примером будут выступать США, во втором – скандинавские страны; остальные государства могут быть распределены в разной степени близости от данных доноров. Однако о структуре интересов нужно говорить с учетом исторической динамики. Так, одни страны, в эпоху «холодной войны» явно руководствовавшиеся собственными политико-экономическими интересами, начали все больше ориентироваться на потребности стран-реципиентов. Например, в Великобритании это движение, начавшееся в 1997 г. с приходом к власти лейбористов, набрало такие обороты, что их смена коалиционным правительством уже не в состоянии его остановить. В том же направлении движутся Нидерланды и Ирландия. В последнее вре-

мя все чаще говорят о так называемой группе «Скандинавы +» (Nordic+), которая включает в себя Швецию, Норвегию, Данию, Финляндию, а также тяготеющих к их «модели» Великобританию, Нидерланды и Ирландию. Эти страны демонстрируют все большую готовность к координации усилий друг с другом на уровне отдельных стран и согласованию позиции перед важными международными форумами. Напротив, другие страны – Франция, Германия, Бельгия – продолжают придерживаться своей изначальной ориентации на использование СМР в качестве инструмента внешней политики и внешнеэкономической деятельности и внедряют подходы, нацеленные на удовлетворение потребностей реципиентов, медленно и неохотно.

На пути в целом благоприятного тренда к смягчению политики некоторых крупнейших доноров остаются серьезные препятствия. Важнейшим из них является тенденция к ре-секьюритизации и ре-политизации помощи развитию, которая отчетливо обозначилась в сфере СМР после терактов 11 сентября 2001 г. Не располагают к изменениям и события «арабской весны». Превращение Арабского Востока в один большой «котел нестабильности» затрагивает интересы всех без исключения крупнейших доноров, и саммит «Группы восьми» во французском Довиле в 2011 г. дал понять, что помощь развитию будет одним из инструментов обеспечения этих интересов.

Дополнительным препятствием является крайне неблагоприятная экономическая конъюнктура последних лет. Глобальный финансовый и экономический кризис 2008-2009 гг., с одной стороны, ослабил страны Запада, а с другой – обострил конкуренцию на мировых рынках и дал мощнейший стимул к коммерциализации СМР – его подчинению интересам обеспечения экономического роста за счет роста экспорта. Если геополитическая обстановка и экономическая конъюнктура в ближайшее время не стабилизируется, обратное ужесточение политики многих доноров станет вполне реальным.

Все это говорит о том, что данные «в среднем по КСР ОЭСР» позволяют лишь отследить некоторые общие тенденции, но не отменяют необходимости проведения детального анализа стратегий отдельных «традиционных» доноров. В качестве примеров мы выбрали те, которые представляют наибольший интерес – США как крупнейшего в мире донора, в стратегии которого наиболее отчетливо ощущается преобладание политико-стратегических интересов; скандинавские страны, длительное время считавшиеся образцом альтруистического подхода к СМР, и Великобританию, модель участия которой в содействии развитию претерпела наиболее радикальные изменения в последние 15 лет.

2. Соединенные Штаты Америки

США принадлежат к числу первопроходцев в деле оказания помощи развитию. Вот уже более 60 лет они являются крупнейшим игроком на поле СМР – и по совокупным объемам помощи, и по географическому и тематическому охвату программ, и по степени влияния на политику других доноров и международных организаций,

в первую очередь, Бреттон-Вудских институтов. Все это время американские программы помощи были вписаны в контекст стратегии национальной безопасности и опосредованно использовались как инструмент поддержки национального бизнеса, однако степень секьюритизации и коммерциализации помощи варьировалась под влиянием изменений геостратегической обстановки в мире и идеологической ориентации администраций.

История, цели и принципы. Деятельность, направленная на улучшение условий жизни людей в других странах, осуществлялась в США еще в XIX в. Однако вплоть до Второй мировой войны она по преимуществу оставалась сферой приложения усилий религиозных групп и частных благотворительных организаций. После Второй мировой войны в связи с обострением стратегического соперничества с СССР и выбором курса на «сдерживание» коммунизма программы помощи с привлечением средств из федерального бюджета приобрели политический статус. Поэтому доминирование внешнеполитических интересов в американском СМР можно считать обусловленным исторически.

В 1948 г. вступил в действие план Маршалла. В сферу его действия включались также «заморские территории» европейских стран, в отношении которых превалировали не идеологические соображения, а стремление получить доступ к источникам стратегического сырья, главным образом, в Африке. Однако подлинной точкой отсчета становления национальной системы СМР считается 1949 г., когда президент Г. Трумэн провозгласил программу технической помощи «отсталым странам», известную как «Четвертый пункт». В 1950-е гг., по мере развития процессов деколонизации, и усиления проникновения СССР в «третий мир», ускорилась институционализация национальной системы СМР. В 1953 г. в качестве независимого агентства вне Госдепартамента было создано Управление США по внешним операциям (United States Foreign Operations Administration), спустя год преобразованное в Управление международного сотрудничества (International Cooperation Administration), а в 1961 г. принят Закон об иностранной помощи и учреждено первое в мире агентство международного развития – АМР США (USAID).

В эпоху «холодной войны» невоенная помощь США странам «периферии» выполняла одновременно идеологическую функцию, будучи инструментом в борьбе конкурирующих моделей развития (капитализма и социализма), и стратегическую – «сдерживание» коммунистической угрозы. Она использовалась для укрепления союзов с «дружественными» режимами в «третьем мире», прокладывала путь для военного сотрудничества или дополняла его. Именно поэтому в 1950-е гг. в фокусе американских программ помощи находились страны в ближайшем окружении Китая; в начале 1960-х гг., после Кубинской революции, – страны Латинской Америки; во второй половине 1960-х гг. – страны ЮВА; в 1970-е гг. – после прихода промарксистских режимов к власти в Сомали, Эфиопии, Анголе и Мозамбике, – страны Африканского Рога и Южной Африки; в 1980-х гг., после победы сандинистов в Никарагуа, – страны Центральной Америки.

Специфика американских программ помощи была обусловлена не только объективными потребностями страны в обеспечении безопасности, но и отношением к ним в обществе. Речь идет о сохранении у многих рядовых американцев изоляционистских настроений и их критическом отношении к идее «большого правительства», которые заставляли сомневаться в целесообразности перечисления средств из казны коррумпированным правительствам «отсталых стран» (тем более в отсутствие у США как неколониальной страны «комплекса вины» перед населяющими их народами). Уровень поддержки СМР внутри страны остается самым низким среди всех крупнейших стран-доноров (около 50%).

Экономический компонент мотивации в американской программе СМР был менее выражен, чем, например, в Японии или Италии. Так, США не использовали так называемые «смешанные кредиты», нацеленные на поддержку национального экспорта. Однако коммерческие соображения начиная с 1960-х гг. проявили себя в «связывании» помощи, ставшем средством поддержки национального бизнеса и укрепления платежного баланса.

В 1970-80-е гг. в американской программе СМР произошли определенные изменения. Во-первых, ввиду усиления влияния НПО внутри страны явственнее стала звучать девелопменталистская мотивация. Во-вторых, после подписания при посредничестве администрации Дж. Картера Кэмп-Дэвидских соглашений между Израилем и Египтом помимо глобального фокуса на «сдерживании коммунистической угрозы» обозначился акцент на целях миротворчества. С 1979 г. около 4/5 всех средств, выделяемых через Фонды экономической поддержки (2–2,5 млрд. долл. США в год), перечислялись Израилю и Египту [Lancaster, 2000, p.18].

После падения Берлинской стены в 1989 г. фокус американских программ помощи сместился на решение отдельных региональных проблем – содействие мирному процессу на Ближнем Востоке, поддержка демократического транзита в странах ЦВЕ, противодействие наркоторговле в странах Латинской Америки и т.д. В то же время обозначилась ориентация на решение транснациональных проблем, поддержку демократии и урегулирование сложных чрезвычайных ситуаций. В это время Конгресс также стремился нацелить программы помощи на продвижение экспорта, но эти попытки были заблокированы администрацией У. Клинтона [Lancaster, 2010, p.27]. Политика США в области СМР оставалась средством обеспечения национальных интересов, но она утратила долговременный стержень. Следствиями этого стало резкое снижение объемов помощи (наибольшее среди «традиционных» доноров), утрата звания донора №1 (им стала Япония); и сокращение полномочий и штата АМР США. Программам помощи требовался новый стержень, который появился после терактов 11 сентября 2001 г.

В Стратегии национальной безопасности США 2002 г. СМР впервые было провозглашено важнейшим компонентом, третьей «опорой» наряду с дипломатией и обороной (концепция «3D»: development, diplomacy, defense) – средством «устранения фундаментальных причин, которые террористы стремятся использовать в своих целях». Акцент политики СМР был перенесен на государственное строительство и

миростроительство. Еще более отчетливым он стал после вторжения в Ирак, где Белый дом увидел воочию, как внешнее вмешательство может превратить стабильное государство в дисфункциональное. В январе 2004 г. АМР США подготовило доклад «Иностранная помощь США: навстречу вызовам XXI века», обозначивший пять ключевых целей: 1) поддержка трансформационного развития; 2) укрепление «нестабильных государств» (fragile states); 3) гуманитарная помощь; 4) помощь в реализации геостратегических интересов США; 5) борьба с глобальными инфекционными заболеваниями⁶³. В январе 2005 г., специально к началу второго президентского срока Дж. Буша-мл., АМР опубликовало документ, посвященный непосредственно проблеме «нестабильных государств», решение которой Агентство провозгласило приоритетом №1⁶⁴.

Идея «смычки» развития с безопасностью сохранилась и после смещения акцента во внешней политике США с «войны с терроризмом» на демократизацию. В рамках концепции «трансформационной дипломатии», предложенной госсекретарем К. Райс в 2006 г., государственное строительство и продвижение демократии, по сути, становились синонимами. Тогда же Директор по делам иностранной помощи Р. Тобиаш разработал специальную матрицу, которая «подчинила» всю двустороннюю помощь Госдепартамента и АМР реализации 5 стратегических целей: 1) *обеспечение мира и безопасности*; 2) *инвестиции в человеческий капитал*; 3) *справедливое и демократическое управление*; 4) *обеспечение экономического роста*; 5) *гуманитарная помощь*.

Парадигмальный сдвиг администрации и гражданских ведомств в сторону секьюритизации помощи дополнялся «девелопментализацией» стратегии Пентагона. В 2005 г. военным был выдан мандат на ведение девелопменталистской деятельности в рамках операций по стабилизации обстановки, обеспечению безопасности и перехода к мирному развитию, переходу к демократии и восстановлению, провозглашенных «ключевым типом операций <..>, которым должен быть отдан приоритет по сравнению с боевыми действиями». Однако на деле это вылилось в так называемую «милитаризацию» СМР [Бартенев, 2011].

Концепция «3D» была полностью взята на вооружение администрацией Б. Обамы, несмотря на ярко выраженное стремление демократов дистанцироваться от республиканцев. Белый дом по-прежнему делает акцент на глобальных стратегических последствиях отставания государств Юга в развитии. Впрочем, США все же пришлось произвести корректировку своей стратегии. Во-первых, снизилась степень милитаризации СМР. Во-вторых, интенсифицировалось сотрудничество с многосторонними организациями. В-третьих, обозначилась тенденция к коммерциализации помощи, обусловленная необходимостью выведения американской экономики из кризиса.

⁶³ US Agency for International Development. 2004. US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the 21st Century, White Paper. Washington, DC: USAID.

⁶⁴ US Agency for International Development/Department of State. 2004. Strategic Plan. Fiscal years, 2004-2009 Aligning Diplomacy and Development Assistance // USAID [Official website]. URL: http://www.usaid.gov/policy/budget/state_usaid_strat_plan.pdf

Содействие развитию получило более высокий статус. В 2010 г. была опубликована первая в истории Президентская директива по проблемам глобального развития, а также подготовленный совместно госдепартаментом и АМР США первый Четырехлетний обзор состояния сфер дипломатии и содействия развитию. В сентябре 2010 г. Б. Обама запустил 3 крупные инициативы: 1) «Накормим будущие поколения» (Feed the Future) – по укреплению продовольственной безопасности; 2) Глобальное здоровье (Global Health) – на основе программы PEPFAR⁶⁵; 3) Глобальное изменение климата (Global Climate Change). В том же году была опубликована стратегия США по достижению ЦРТ, обозначившая в качестве приоритетов: обеспечение устойчивого экономического роста, поддержку демократии и повышение качества управления, продовольственную безопасность, здравоохранение, борьбу с изменением климата, гуманитарную помощь и гендерное равенство.

Законодательная база и организационная структура управления. Управление СМР осуществляется в соответствии с Законом об иностранной помощи 1961 г., который четко отделил военную помощь от невоенной, кодифицировал создание АМР США и наложил запрет на оказание помощи правительствам, нарушающим права человека, за исключением тех случаев, когда помощь будет приносить прямую выгоду нуждающимся. Кроме того, 604-я статья закона предусматривает, что средства ОПР могут быть потрачены только в США, в стране-реципиенте или других развивающихся странах; исключение составляют те случаи, когда товары и услуги недоступны в этих странах, или принимается специальное решение Президента. За полвека Закон 1961 г. «оброс» огромным количеством поправок (с 1989 г. появилось 17 дополнительных законодательных документов). Сегодня он обозначает 140 приоритетов оказания помощи и содержит 400 отдельных директив по их реализации. В Конгрессе США уже давно обсуждается вопрос о принятии нового закона, однако пока различные стейкхолдеры не могут согласовать свои интересы.

В *институциональном плане* американская система управления СМР является одной из самых фрагментарных. В планировании и реализации политики в сфере СМР, общее руководство которой осуществляет президент, участвует 27 различных сторон, которые борются за бюджетные средства. Ключевыми игроками является «большая тройка» ведомств, ответственных за реализацию программ двусторонней помощи, – Государственный департамент, АМР и Министерство обороны.

Госдепартамент определяет стратегию участия СМР. От имени госсекретаря за координацию политики в данной сфере с 2006 г. отвечает Директор по внешней помощи; который имеет статус помощника госсекретаря. Вначале он осуществлял функции администратора АМР США, однако при Б. Обаме эти посты были разделены. АМР США занимается непосредственным осуществлением политики в сфере СМР. Администратор АМР назначается президентом и утверждается Сенатом. Штаб-квартира АМР находится в Вашингтоне, а его представительства есть в 88 странах мира.

⁶⁵ Программа Президентского чрезвычайного плана по борьбе со СПИДом (President's Emergency Plan for AIDS Response — PEPFAR)

В американской системе СМР также действуют два менее крупных агентства помощи (Фонд африканского развития и Межамериканский фонд), Корпус мира и отраслевые министерства, реализующие небольшие программы. Видное место занимает учрежденная в 2004 г. для управления созданным в 2002 г. специальным Счетом на преодоление вызовов тысячелетия (Millennium Challenge Account – МСА) в размере 5 млрд. долл. США государственная Корпорация «Вызовы тысячелетия» (Millennium Challenge Corporation – МСС). Она выделяет гранты на поддержку экономического роста и борьбу с бедностью в тех странах, которые добились наибольших успехов в деле обеспечения «надлежащего управления», развития здравоохранения и образования и поощрения предпринимательской деятельности (в общей сложности политика реципиентов оценивается по 17 различным критериям).

Наконец, особое место занимает учрежденная Дж. Бушем-мл. под давлением религиозных организаций программа Президентского чрезвычайного плана по борьбе со СПИДом (President's Emergency Plan for AIDS Response — PEPFAR), пользующаяся широкой поддержкой у республиканцев и распоряжающаяся огромными средствами.

За многостороннюю помощь главную ответственность несет министерство финансов, перечисляющее средства в международные финансовые организации. Бюро по делам населения, беженцев и мигрантов госдепартамента предоставляет финансирование Управлению верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международному комитету Красного Креста, Международной организации по вопросам миграции, Ближневосточному агентству ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). АМР осуществляет взносы в Глобальный фонд и Объединенную программу ООН по ВИЧ/СПИДу.

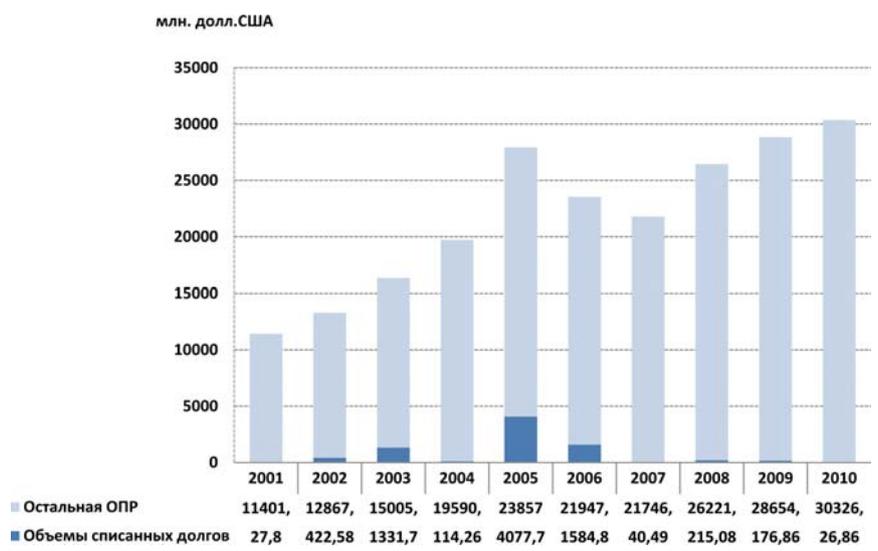
Фрагментарность американской системы управления СМР уже многие годы является предметом обсуждения. В основном предлагаются два варианта ее формирования: подчинение всех программ Госдепартаменту и создание отдельного министерства на базе АМР США по британской модели.

Огромную роль в американской системе СМР играет законодательная власть. Конгресс ежегодно указывает общий лимит средств и то, как исполнительная власть может их потратить. Подобная практика ограничивает гибкость американской помощи. Отличительной чертой управления СМР в США является тесная связь с частным сектором: представители бизнеса и НПО активно привлекаются к программам помощи.

Объемы. В эпоху «холодной войны» США занимали первое место по объемам ОПР среди членов КСР ОЭСР. В 1960-е гг. их доля достигала 60% от ОПР «традиционных» доноров, но постепенно снижалась. Исчезновение «стержня» программы помощи – необходимости противостоять распространению советского влияния – сказалось незамедлительно. В 1989 г. и с 1993 по 2000 г. Япония опережала США по объемам ОПР (в 1995 г. почти в 2 раза). Начало «глобальной войны с терроризмом» положило конец этой «аномалии». Уже в 2002 г. Дж. Буш-мл. обещал увеличить го-

довой бюджет ОПР на 5 млрд. долл. США за три года (2004-2006), по сравнению с уровнем 2000 г. (крупнейшее увеличение объемов невоенной иностранной помощи со времен плана Маршалла). В итоге за первые 4 года с момента терактов объемы ОПР выросли с 11,2 до 27,6 млрд. долл. США (рекордный показатель среди всех стран-членов КСР). Столь масштабный рост объемов при республиканцах стал исключением из сложившейся в США традиции. Увеличение объемов помощи происходило в первую очередь за счет выделения огромных средств на восстановление Афганистана и Ирака, в том числе за счет списания долгов этим странам, и решения других приоритетных задач в рамках «глобальной войны с терроризмом». В качестве примера можно назвать запуск Инициативы ближневосточного партнерства (Middle East Partnership Initiative – МЕРИ) в 2002 г., нацеленной на содействие процессу демократизации в арабских странах.

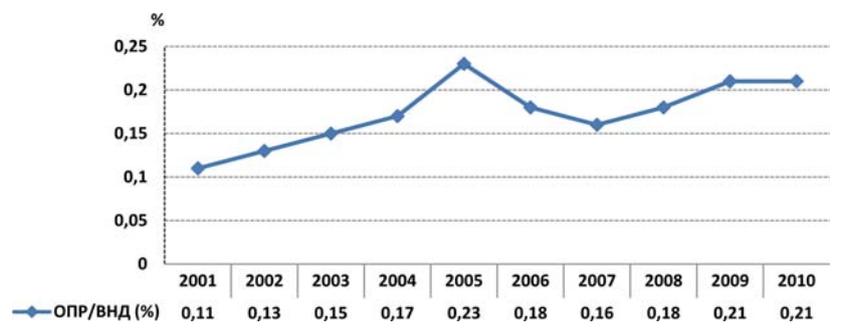
Рис. 5.5. Общие объемы ОПР, предоставленной США в 2001-2010 гг., включая объемы списания задолженности (млн. долл. США)



Источник: AidFlows Database. URL: http://www.aidflows.org/index.html?id=US&m=do_1_1_1&mif=false&wbg=false

В итоге США по объемам ОПР вновь ушли в отрыв, став практически недостижимыми. В 2010 г. объем американской ОПР составил 30,1 млрд. долл. США, что составляет около 23% ОПР всех «традиционных» доноров и вдвое превышает долю Великобритании или Германии. При этом США являются страной с одним из наиболее низких показателей доли ОПР в ВВП среди всех стран – членов КСР ОЭСР (Рис. 5.6). Хотя США подписали документы, обозначившие цель в 0,7% ВВП (резолюции ГА ООН), графиков достижения этого уровня не зафиксировано.

Рис. 5.6. Доля ОПР в ВВП США, 2001–2010 гг. (%)



Источник: AidFlows Database.

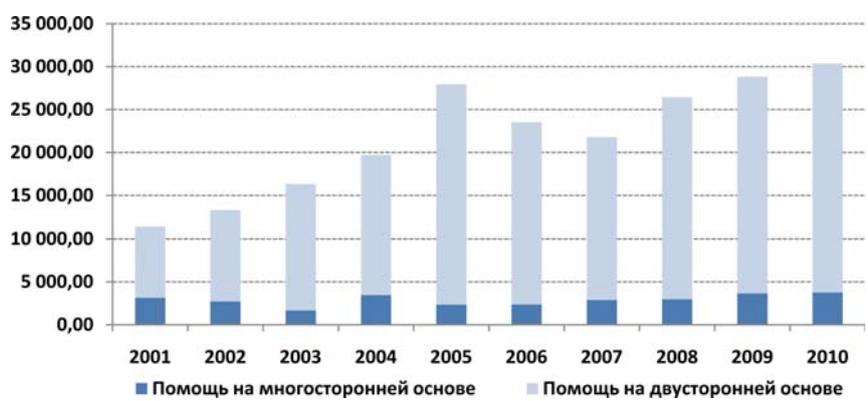
URL: http://www.aidflows.org/index.html?id=US&m=do_1_1_1&mif=false&wbg=false

Несмотря на благоприятную динамику абсолютных и относительных показателей ОПР, последствия финансового кризиса и обострение проблемы бюджетного дефицита ее замедлили. Так, в бюджете на фискальный 2012 г. предусмотрены серьезные сокращения программ помощи развитию при увеличении «связанных с военными» расходов на Афганистан и Ирак (11,2 млрд. долл. США).

В распределении между отдельными ведомствами главной тенденцией последнего десятилетия стало увеличение доли ОПР, предоставляемой Пентагоном. В период с 2002 по 2005 г. доля ОПР выросла с 5,6 до 21,7% (23,6% объема двусторонней помощи) и составила 6 млрд. долл. США. За тот же период доля АМР США сократилась с 65 до 40%. Во время второго срока правления Дж. Буша-мл. доля Пентагона в ОПР уменьшалась и в 2008 г. достигла 8,3%, однако оставалась выше, чем в любой другой стране-доноре. Сегодня крупнейшими ведомствами по объемам управляемых средств являются АМР – 38%, Госдепартамент – 34%, министерство сельского хозяйства – 7%, МСС – 4% и Пентагон – 3%, на остальные ведомства приходится 14% помощи.

Приоритетные формы оказания помощи. США изначально предпочитали двустороннюю помощь, что отражало стремление подчеркнуть глобальное лидерство. Доля «чистой» многосторонней помощи, если брать общие показатели за 1960-2009 гг., была ниже показателей по «клубу доноров» (20,9% vs 26,4% соответственно). Начиная с 1993 г. она сокращалась. В 2007-2009 гг. ее доля была самой низкой среди «традиционных» доноров. С приходом к власти Б. Обамы тенденция изменилась. Доля «чистой» многосторонней помощи выросла до 13%, что отражает ориентацию сегодняшней власти на многосторонность и преимущества международных организаций, особенно методик оценок результативности помощи. В 2010 г. многосторонняя помощь составила 12,5% (3,76 млрд. долл. США); двусторонняя - 87,5%, при показателях в целом по КСР 28% и 72% соответственно (Рис. 5.7).

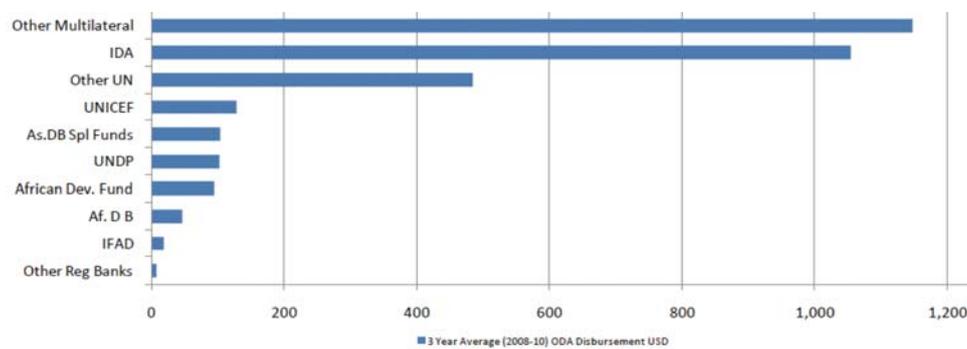
Рис. 5.7. Объемы ОПР, предоставляемой США на двусторонней и многосторонней основе (млн. долл. США)



Источник: AidFlows Database. URL: http://www.aidflows.org/index.html?id=US&m=do_1_1_1&mif=false&wbg=false

Соединенные Штаты занимают 4-е место в КСР по объемам «чистой» многосторонней помощи (их доля – 9%) и являются крупнейшим донором МАР, Глобального фонда, ЮНИСЕФ и ВОЗ. Распределение американской «чистой» многосторонней помощи показано на рис. 5.8.

Рис. 5.8. 10 крупнейших получателей американской ОПР, предоставляемой на многосторонней основе (млн. долл. США)



Источник: AidFlows Database. URL: http://www.aidflows.org/index.html?id=US&m=do_1_1_1&mif=false&wbg=false

Однако в действительности доля помощи, распределяемой США по многосторонним каналам, выше и составляет вместе с «много-двусторонней» помощью около 27%. Целевое финансирование, таким образом, преобладает над «чистой» многосторонней помощью. США являются одним из немногих «традиционных» доноров, отдающих предпочтение такому распределению, и крупнейшим донором по объемам «много-двусторонней» помощи. Яркое выраженный акцент на целевом финансировании является следствием маркирования Конгрессом бюджетных средств на цели развития, обусловленного стремлением повысить «видимость» американских усилий и подотчетность.

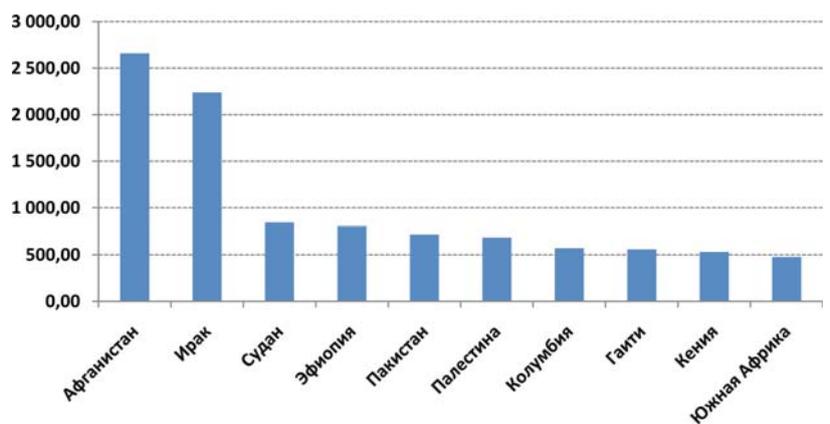
Большая часть ОПР США предоставляется в виде связанной помощи, что является одним из основных объектов критики. Несмотря на прогресс в деле «развязывания» помощи (снижение доли связанной помощи с 47% в 2005 г. до 32% в 2009 г.), США занимают 6-е место среди стран – членов КСР по этому показателю. Использование финансового менеджмента и систем закупки стран-партнеров затруднено из-за жестких требований американского законодательства в сфере отчетности. Кроме того, для АМР США «связывание» помощи является средством ограничения стремления бизнеса более четко привязывать помощь к целям продвижения экспорта.

В 1962–1988 гг. кредиты составляли 32% всей американской военной и экономической помощи, однако в последние годы Соединенные Штаты вообще их не предоставляют. США предпочитают финансирование проектов, согласуемых с правительствами стран-реципиентов и имплементируемых НПО и частными подрядчиками, и практически не используют такие инструменты, как прямая поддержка бюджета, общие целевые фонды, и общесекторальный подход. Тому есть несколько объяснений. Во-первых, эти способы считаются сопряженными с чересчур большими фидуциарными рисками. Во-вторых, Конгресс стремится иметь возможность идентификации результатов от программ, что невозможно при использовании прямой поддержки бюджета или общих целевых фондов. В-третьих, имеет место давление со стороны крупных НПО, не заинтересованных в утрате доступа к средствам, сопряженной с переходом к программно-ориентированному подходу. Исключением является деятельность корпорации «Вызовы тысячелетия», предусматривающая полную ответственность страны-реципиента за составление заявки на получение грантов и выбор исполнителей программ и проектов.

Географические и секторальные приоритеты. Политика США в области СМР охватывает все регионы мира. Так, в 2010 г. экономическую помощь получили 180 стран. Географические приоритеты формировались исходя из необходимости достижения политико-стратегических целей. Хотя США выполнили обязательство удвоить объемы помощи Африке, взятое на саммите в Гленеглсе в 2005 г., помощь африканским странам занимает существенно меньшую долю, чем в других странах-донорах, тогда как доля более важных в геостратегическом плане стран Ближнего Востока и Северной Африки, Южной и Центральной Азии, выше, чем в среднем по КСР. Доля европейских стран-реципиентов, увеличивавшаяся в 1990-е гг., после расширения Европейского союза и исключения ряда стран из списка получателей помощи, стала сокращаться. В бюджете на 2012 фискальный год предусмотрено сокращение помощи странам ЦВЕ, Южного Кавказа и Центральной Азии на 15%. Средние показатели распределения двусторонней помощи США по регионам за 2008-2010 гг. таковы: 27% – Африка южнее Сахары; 20% – Ближний Восток и Северная Африка; 17% – Южная и Центральная Азия; 8% – Латинская Америка и страны Карибского бассейна; 4% – Восточная Азия и Океания; 2% – Европа; 22% не имеют привязки к конкретному региону.

В последние 10 лет большую часть потоков помощи США направляли «на передовую войны с терроризмом», в Афганистан, Ирак и Пакистан. В 2002—2003 гг. объемы помощи стратегически важным странам на Ближнем Востоке (Израилю, Египту, Иордании, Палестинской национальной администрации, Ираку, Турции), Афганистану и его соседям (Пакистану, Узбекистану, Киргизии) практически были равны объемам помощи всему остальному миру. Еще больший дисбаланс возник после начала процесса восстановления Ирака: в 2004—2005 гг. на Ирак и Афганистан приходилось почти 50% всей двусторонней ОПР США. В 2006—2008 гг. доля Ирака и Афганистана снизилась почти вдвое. Первая десятка реципиентов американской помощи выглядит следующим образом: Ирак, Афганистан, Судан, Эфиопия, Колумбия, ПНА, Пакистан, Кения, ЮАР, Египет (Рис. 5.9); из них шесть реципиентов, за исключением Колумбии, Палестины, Кении и Южной Африки, также входят в число крупнейших получателей военной помощи, что говорит о высокой степени секьюритизации американской ОПР.

Рис. 5.9. 10 крупнейших получателей американской ОПР, предоставляемой на двусторонней основе (млн. долл. США)



Источник: AidFlows Database. URL: http://www.aidflows.org/index.html?id=US&m=do_1_1_1&mif=false&wbg=false

В настоящий момент администрация Б. Обамы стремится повысить степень концентрации программ СМР. Бюджет на 2012 г. предусматривает свертывание программ помощи в 6 странах и сокращение объемов помощи вдвое в 22 странах.

За 2005–2009 гг. радикальным образом поменялось распределение по группам реципиентов (по уровню доходов), США значительно увеличили помощь наименее развитым странам (с 22% в 2005 г. до 42% в 2009 г.) и другим странам с низким уровнем доходов (с 4 до 13%). За исключением Афганистана большая часть увеличения приходилась на страны Африки южнее Сахары. Кроме того, Министерство финансов выступает за увеличение финансирования беднейших стран в рамках последнего реформирования многосторонних банков развития. В то же время доля помощи странам с уровнем дохода ниже среднего сократилась с 70% в 2005 г. (в 2005 г. был выделен крупнейший в истории транш двусторонней помощи Ираку) до 38%, а странам с уровнем дохода выше среднего, напротив, выросла с 3 до 7%. Доля по-

мощи «нестабильным» и постконфликтным государствам является одной из самых высоких среди «традиционных» доноров. В 2009 г., 46% американской помощи пошло в «нестабильные государства», из которых на Ирак и Афганистан приходилась большая часть (20%); 78% всей «много-двусторонней» помощи также направляется в «нестабильные государства», в первую очередь Судан и Афганистан.

Распределение по секторам. В последние годы в США заметна тенденция к сокращению количества приоритетных секторов. Главный фокус направлен на социальную сферу, на которую приходится 53% всех программ. Наибольшая часть средств идет на программы поддержки населения и здравоохранения – около 23%. Более того, если учесть 63 млрд. долл. США, выделенных на Global Health Initiative в 2009-2014 гг., доля этого сектора вырастет еще больше. Практически столько же (4,9 млрд. долл. США) тратится на укрепление институционального потенциала и институтов гражданского общества, хотя в последние 5 лет доля этого сектора сокращается. Кроме того, значительно большую часть средств, нежели другие доноры, США перечисляют в виде гуманитарной помощи (третий по значимости сектор) – 14% (в среднем по КСР – 8%). Отметим также увеличение доли экономических и производственных секторов с 1997 г. (с 9 до 12% и с 5% до 6% соответственно).

Распределение целевого финансирования в многосторонние организации еще более показательно: в 2009 г. 69% всей американской «много-двусторонней» помощи шло на поддержание сектора здравоохранения; 14% – на укрепление институционального потенциала и гражданского общества; 7% – на поддержку программ гуманитарных организаций, что делает США крупнейшим донором в этих областях.

* * *

США имеют за своими плечами богатейшую историю участия в СМР, в которой были как достижения, способствовавшие реализации долгосрочных национальных интересов и решению важных региональных и глобальных проблем, так и неудачи, когда выделение колоссальных ресурсов не давало положительного эффекта, сопровождалось коррупционными скандалами (Афганистан, Ирак) и наносило удар по имиджу страны. Однако США никогда не воспринимались в качестве образцового донора, а напротив, подвергались наиболее жесткой критике за эгоизм и подчинение содействия развитию императивам национальной безопасности. Донорская политика США, обусловленная как масштабами их глобальных обязательств, так и отношением к помощи в американском обществе, вряд ли когда-нибудь претерпит радикальные изменения. К модели скандинавских доноров США придут, только если утратят статус и амбиции государства-лидера. Представляется, что определенное смягчение данной политики при Б. Обаме, является, скорее, признаком традиционной для времени правления демократических администраций девелопментализации СМР, но не стратегическим выбором, подобным тому, который сделала Великобритания в 1997 г. Обострение проблемы госдолга и дефицита бюджетных ресурсов в 2011 г., выразившееся в сокращении республиканским Конгрессом многих программ, не связанных напрямую с обеспечением безопасности, дает понять,

что эти тенденции могут легко быть обращены вспять. Как в случае прихода к власти в Белый дом республиканской администрации, так и при обострении конкуренции за глобальное лидерство с Китаем донорская политика США может вполне вернуться к своим историческим истокам и стать инструментом «сдерживания» стратегического соперника № 1.

3. Скандинавские страны

Скандинавские страны – Швеция, Норвегия и Дания – вот уже на протяжении многих десятилетий являются заметными участниками глобальной системы СМР. Главной причиной этого являются не объемы предоставляемой ими помощи – по этому показателю скандинавы никогда не приближались к США, Японии и крупнейшим европейским странам, а оригинальная модель участия в СМР, избранная еще в 1960-е гг. и долгое время считавшаяся «образцовой». Хотя в последние годы эта модель стала подвергаться эрозии и хотя программы трех стран далеко не идентичны друг другу, они продолжают восприниматься как достаточно гомогенная группа, которая занимает в «клубе доноров» особое место.

Цели и принципы. В отличие от многих других стран - членов КСР, в которых политика в сфере СМР преимущественно определяется геополитическими и коммерческими интересами, скандинавские страны руководствуются, в первую очередь, альтруистическими побуждениями. Помощь является способом популяризации социалистической модели развития (особенно в Швеции и Норвегии), а щедрость в отношении беднейших стран, выражающаяся в высоких показателях ОПР/ВНД, – важнейшим компонентом имиджа этих стран и моральной внешней политики, называемой «гуманитарным интернационализмом» [Selbervik, Nygaard, 2006, p.5]. В то же время, начиная с 2001 г., «эгоистические» интересы проявляются все заметнее. Особенно активно этот процесс идет в Дании, где большее влияние на СМР оказывают частные компании и где стала проводиться более жесткая линия, требующая отдачи от помощи и привязывающая ее к внешнеполитическим задачам.

Законодательная база и организационная структура управления. Из трех скандинавских стран специальное законодательство в области СМР имеет только Дания – закон об СМР был принят еще в 1971 г. и обновлен в 1998 и 2002 гг. Что касается организационной составляющей, то все три страны склонны часто реорганизовывать системы управления СМР. Сегодня во всех трех странах ключевыми ведомствами являются министерства иностранных дел, в структуре которых выделен пост министра по международному развитию, и дипломатические представительства в странах-партнерах. Отдельное агентство, ответственное за реализацию программ помощи, существует только в Швеции. Важнейшей организационной тенденцией последнего времени во всех скандинавских странах является переход от централизованной к децентрализованной модели управления, более адекватно отражающей ориентацию доноров на повышение эффективности оказания помощи.

Швеция первой среди скандинавских стран создала национальное агентство международного развития – в 1962 г. В 1965 г. было учреждено агентство SIDA (Swedish International Development Authority), которое вначале безраздельно доминировало в данной сфере, однако постепенно стало передавать часть своих функций новым структурам, таким как Агентство научного сотрудничества Швеции (SAREC – Swedish Agency for Research Cooperation), Фонду Швеции (Swedfund), Шведскому агентству технического и экономического сотрудничества и т.д. Со временем изначальная структура SIDA была возвращена, однако агентство стало называться «новая SIDA». Сегодня оно несет ответственность за реализацию программ двусторонней помощи и перечисление части средств в многосторонние организации. SIDA отчитывается перед правительством и подчинена МИД Швеции, которое, в свою очередь, несет ответственность за формулирование национальной стратегии в области СМР и большую часть помощи, предоставляемой на многосторонней основе. Дипломатические представительства Швеции за рубежом играют в системе управления СМР более значительную роль, чем в других странах; они отчитываются как перед МИД, так и перед штаб-квартирой SIDA [Selbervik, Nygaard, 2006, p.7].

Норвегия. Процесс институционализации национальной системы СМР в Норвегии начался с учреждения агентства сотрудничества в целях развития Норвегии (NORAD – Norwegian Agency for Development Cooperation) в 1968 г. Вплоть до 2004 г. NORAD было главным исполнителем двусторонних программ помощи развитию, в то время как МИД страны определял стратегию и реализовывал проекты оказания многосторонней и гуманитарной помощи. Однако в 2003-2004 гг. система управления СМР подверглась радикальным изменениям. Сегодня агентство NORAD выполняет лишь функции технического консультирования и контроля за качеством в рамках МИД, а также отвечает за помощь, доставляемую через НПО и частный сектор. Внешнеполитическое ведомство, в структуре которого также выделено два министра (иностраннных дел и международного развития), в свою очередь, отвечает за политику и реализацию всех остальных программ [Selbervik, Nygaard, 2006, p.8]

Дания. Система управления СМР в Дании отличается более высокой степенью централизации. Фактически всеми вопросами содействия развитию занимается один из трех департаментов МИД – Группа по делам Юга, более известная как Danida. Глава департамента отчитывается перед министрами иностранных дел и министром международного развития. Danida управляется Советом из 9 человек: 3 представляют НПО, 3 – частный сектор, 3 – научное сообщество. Председатель Совета всегда является представителем последней группы. Совет имеет совещательные функции по вопросам реализации политики в отдельных странах и секторах, а также обладает полномочиями на запуск некоторого количества программ и проектов [Selbervik, Nygaard, 2006, p.9].

Роль законодательной власти в системе управления СМР в скандинавских странах, несмотря на порою острые дебаты в парламентах, остается ограниченной. В целом программы пользуются широкой поддержкой со стороны парламентариев, которые считают целесообразным сохранять объемы помощи на высоком уровне по имиджевым причинам. Важнейшими стейкхолдерами являются также частный

сектор (особенно в Дании) и НПО, через которые идет значительная часть средств на цели развития и которые поддерживают официальную политику властей на данном направлении и редко вносят в нее коррективы.

Объемы. На начальном этапе функционирования программ помощи развитию – в 1950-60-е гг. – объемы помощи, предоставляемые скандинавскими странами, были достаточно скромными. Их увеличение произошло лишь в 1970-е гг., после чего скандинавские страны неизменно лидировали по показателю ОПР в ВНД, который был намного выше установленных ООН 0,7% и средних значений по КСР ОЭСР, и соперничали друг с другом за право называться самым щедрым донором. В эпоху «холодной войны» этот показатель длительное время балансировал около 1% (норвежский парламент установил эту запредельную для других доноров «планку» еще в 1973 г.). В 1990-е гг. объемы помощи стали снижаться – доля ОПР/ВНД больше 1% в это время была только в Дании. В 2000-е гг. скандинавские страны пошли по разным траекториям: объемы помощи Норвегии и Швеции стали увеличиваться, а Дании, напротив, уменьшаться. В результате по состоянию на 2010 г. места в «тройке» распределяются следующим образом: Норвегия (4,564 млн. долл. США; ОПР/ВНД – 1,1%), Швеция (4,526 млрд. долл. США; ОПР/ВНД – 1,0%), Дания (2,821 млрд. долл. США; ОПР/ВНД – 0,9%) .

Рубеж в 0,7% до сих пор является для всех трех стран той точкой, от которой начинается отсчет. Кроме того, скандинавские страны, в отличие от других «традиционных» доноров, всегда доводят обещанные средства в полном объеме, причем общественная поддержка программ ОПР остается высокой даже в условиях экономического спада.

Приоритетные формы оказания помощи. Традиционно в скандинавских странах доля помощи, распределяемой по многосторонним каналам, была значительно выше средних показателей по КСР ОЭСР. Это объяснялось, во-первых, их общей внешнеполитической стратегией и положением как малых стран, заставлявшим придерживаться принципа многосторонности; во-вторых, конкурентными преимуществами многосторонних организаций в приоритетных для данных стран областях; в-третьих, стремлением облегчить административную нагрузку на национальные агентства содействия развитию, особенно в периоды увеличения объемов помощи (1970-80-е гг.) [Selbervik, Nygaard, 2006, p.20]. Эти аргументы имели в странах различный вес. Так, Дания и Норвегия долгое время распределяли двустороннюю и «чистую» многостороннюю помощь в равной пропорции. Однако сегодня ситуация изменилась. Доля «чистой» многосторонней помощи в общем пуле ОПР Швеции, Норвегии и Дании в 2010 г. составила 35, 22 и 26% соответственно. В Норвегии и Швеции все большую долю занимает «много-двусторонняя» помощь: в 2009 г. она составила 52 и 35% соответственно, в то время как в Дании – лишь 10%.

Все скандинавские страны направляют большую часть помощи на многосторонней основе и целевого финансирования («много-двусторонней» помощи) в агент-

ства ООН: Норвегия – 58%, Швеция – 44%, Дания – 37% (по данным 2009 г.). Подобная структура распределения соответствует ориентации скандинавских доноров на гуманитарный интернационализм.

Практически вся помощь предоставляется в виде грантов: Швеция: 98,4%; Норвегия – 97,4%; Дания – 98,4% (среднее значение по КСР – 86,3%). В Дании, где интересы частных компаний выражены заметнее, значительно большая часть средств реализуется в форме технической помощи, поскольку все стейкхолдеры выступают против «развязывания» помощи.

Географические и секторальные приоритеты. Большая часть двусторонней помощи из Швеции, Норвегии и Дании изначально приходилась на африканские страны. Это тем более показательно, что исторически Африка была для скандинавов *terra incognita*; дипломатические представительства во многих африканских странах появились только после размещения там персонала агентств международного развития [Selbervik, Nygaard, 2006, p.22]. Сегодня доля помощи Африке остается значительно выше, чем в других странах-донорах, что объясняется ориентацией скандинавских доноров на «беднейших людей в беднейших странах». Однако с 1990-х гг. помощь Африке начала сокращаться. Во-первых, сказалось разочарование девелопменталистов-практиков коррупционными скандалами, в которых оказались замешанными африканские лидеры. Во-вторых, помощь стала больше подчиняться внешнеполитическим интересам. Наконец, в-третьих, именно в это время произошло увеличение объемов гуманитарной помощи, большая доля которой шла уже не только в африканские страны. В итоге скандинавская помощь стала характеризоваться более широким географическим распределением [Selbervik, Nygaard, 2006, p.22]. Однако, в последние годы, и в особенности после саммита в Глениглсе, доля помощи Африке вновь стала увеличиваться. Так, к примеру, Дания в 2005 г. объявила, что 2/3 ее помощи будет выделяться именно этому региону.

Заметным отличием скандинавских стран является меньшая доля помощи, оказываемой странам Азии, которая в 1990-2000-е гг. в целом по КСР составляла около 1/3. В Швеции и Норвегии она существенно меньше данного показателя; в Дании отстает на 3–4%. В целом политика скандинавов в Азии характеризуется двойственностью. В отношениях с беднейшими странами Южной и Юго-Восточной Азии – Бангладеш, Бутаном, Непалом, Камбоджей – взаимодействие сфокусировано на сокращении бедности, в то время как в целом в ЮВА сконцентрировано на отдельных областях (охрана окружающей среды, безопасность, защита прав человека, государственное управление, развитие частного сектора) и определяется в большей степени стратегическими и экономическими соображениями [Selbervik, Nygaard, 2006, p.23-24].

Распределение потоков помощи по отдельным странам выглядит достаточно похоже. Списки 10 крупнейших реципиентов трех стран совпадают полностью на 50%: в них во всех представлены такие страны, как Танзания (крупнейший реципиент двусторонней помощи всех трех скандинавских доноров), Уганда, Мозамбик, Афганистан и Судан. Степень совпадения шведского и норвежского списка еще выше:

обе страны активно помогают также Палестинской национальной администрации. Несколько особняком стоит Дания, в списке 10 крупнейших реципиентов которой представлены 4 страны, отсутствующие в списках других скандинавских доноров, а именно Нигерия, Бенин, Вьетнам, Гана.

Скандинавские доноры концентрируют свои усилия на странах Восточной и Южной Африки, которые являются их важнейшими долговременными партнерами. Установление и укрепление подобных долговременных партнерств было одной из отличительных черт скандинавской политики: на протяжении десятилетий от 10 до 20 долговременных партнеров (Танзания, Замбия, Уганда, Кения, Мозамбик и др.), получали большую часть двусторонней помощи Швеции, Норвегии и Дании. В 1990-е гг. деятельность скандинавских доноров стала носить более глобальный характер – список получателей помощи от них стал включать такие страны, как Афганистан, Косово, Восточный Тимор, Ирак, Босния и Герцеговина, т.е. страны, затронутые вооруженным конфликтом. В последние годы, однако, вновь наметилась тенденция к сокращению количества приоритетных партнеров.

В сравнении с другими странами – членами КСР, скандинавская помощь всегда была в большей степени ориентирована на борьбу с бедностью: около 50% помощи приходится на наименее развитые страны (показатель в целом по КСР – 25%). Однако в 2000-е гг., в связи с глобальной тенденцией к секьюритизации помощи фокус смещается на «нестабильные государства», часть из которых (Ирак, Палестинские территории) не принадлежит к наименее развитым. Скандинавские доноры были первопроходцами в обозначении защиты прав человека в качестве приоритетного направления СМР, поэтому предпочтение отдается странам с наилучшими показателями в области защиты прав человека [Selbervik, Nygaard, 2006, p.26].

Скандинавские страны идут в ногу со временем и большую часть средств инвестируют в социальные сектора. В последние годы они (за исключением Дании) постоянно увеличивали объемы помощи в здравоохранение, образование, усовершенствование управления и укрепление гражданского общества. Все скандинавские страны в последнее время стали уделять большее внимание развитию частного сектора, однако на практике Дания является единственной страной, которая делает акцент на развитии экономической инфраструктуры.

Особенностью скандинавских стран является их готовность к объединению усилий с другими донорами, в первую очередь, в приоритетных для них странах. При этом скандинавы отдают предпочтение донорам, «близким им по духу». Речь идет о группе «Скандинавы+», формирование которой началось в 2003 г., когда скандинавские страны, имеющие давнюю историю взаимодействия с Замбией, пригласили заинтересованных доноров поучаствовать в инициативе «Гармонизация на практике» в данной стране. На призыв откликнулись Финляндия, Великобритания, Ирландия и Нидерланды. Так было положено начало формату сотрудничества, который перерос во взаимодействие на страновом уровне и имеет все шансы повысить эффективность помощи на основе принципов, в реализации которых скандинавские доноры навсегда останутся первопроходцами.

4. Великобритания

Обладавшей крупнейшей колониальной империей в истории Великобритании было «предначертано» встроить свое СМР в глобальную архитектуру одной из первых и занять в ней положение крупного и без преувеличения самого влиятельного европейского донора. Хотя Великобритания постоянно вела борьбу с Францией и Германией за право считаться донором №1 Старого Света, по абсолютным объемам, географическому охвату и числу стран, где ее программы помощи были наиболее масштабными, она уступала только США. В то же время Соединенное Королевство оставалось одним из доноров с наименьшими показателями ОПР/ВНД, а в структуре ее интересов также отчетливо преобладали политико-стратегические соображения (стремление содействовать «сдерживанию коммунизма») и экономические – интересы продвижения национального экспорта. Однако с приходом к власти лейбористов в 1997 г. в британском СМР произошла настоящая «революция», результатом которой стала переориентация на борьбу с бедностью и на достижение планки 0,7% (ОПР/ВНД), а также реорганизация всей институционально-правовой системы оказания помощи. За последние 15 лет политика Великобритании как донора смягчилась. Более того, в некоторых компонентах Соединенное Королевство начало уверенно претендовать на роль «образцового» донора.

История, цели и принципы. Британские программы СМР имеют долгую, уходящую корнями в колониальное прошлое историю, которая длительное время характеризовалась противостоянием подходов лейбористов и консерваторов к оказанию внешней помощи.

Первый этап (1929–1961) начался с принятия Закона о развитии колоний. Его целью было снижение уровня безработицы в Великобритании посредством развития торговли и промышленности в колониях. Фонд развития колоний не превышал 1 млн. фунтов стерлингов в год, а его средства использовались для поддержки сельского хозяйства и производства. После войны Великобритания решила активизировать усилия. Закон о развитии и благополучии колоний 1945 г. предусматривал увеличение объема финансирования до 120 млн. фунтов стерлингов в течение десяти лет. Закон 1947 г. учредил Корпорацию развития колоний и Зарубежную продовольственную корпорацию.

Начало *второго этапа (1961–1997)* было ознаменовано публикацией Министерством финансов Великобритании Белой книги, постулировавшей, что преодоление бедности развивающихся стран может быть наиболее эффективно обеспечено через экономическое развитие. В 1961 г. консерваторы создали Министерство технического содействия, чтобы концентрировать в нем все функции и экспертизу по оказанию помощи, ранее распределявшуюся по нескольким министерствам. В 1964 г. новое лейбористское правительство объединило все функции по оказанию содействия развитию, включая компетенции, ранее находившиеся в ведении МИД, в новом Министерстве международного развития (Ministry of Overseas Development).

Политика лейбористов опиралась на принципы морального долга и долгосрочных интересов Великобритании, а также повышения эффективности СМР. В 1970–1974 гг. консерваторы возвратили управление СМР в МИД страны. С 1974 по 1979 г. лейбористы, вернувшись в правительство, вновь передали управление отдельному ведомству и нацелили политику СМР на оказание помощи самым бедным странам, наиболее пострадавшим от повышения цен на нефть, продовольственного кризиса и ухудшения условий торговли в 1970-е гг. После выборов 1979 г. консервативное правительство во главе с М. Тэтчер вновь передало функции по содействию развитию в МИД. Приоритеты СМР при этом существенно изменились – акцент был сделан на реализации внешнеполитических и экономических интересов (продвижении экспорта, в первую очередь), поэтому предпочтение отдавалось двусторонней помощи.

Третий этап (1997-н/в) в развитии системы СМР в Великобритании начался с возвращения к власти лейбористской партии. Несмотря на то, что Министерство иностранных дел стремилось сохранить контроль за бюджетом содействия развитию и политикой в этой области за собой, было создано новое Министерство международного развития (Department for International Development, DFID – далее ММР). Одновременно удалось осуществить более широкие политические изменения. Под руководством своего первого главы – К. Шорт – ММР Великобритании решило положить конец извлечению «коммерческой выгоды» из оказания помощи, отменив введенную правительством М. Тэтчер схему предоставления связанной помощи в виде «смешанных кредитов». В качестве основной цели политики содействия развитию было заявлено снижение бедности, приняты измеримые показатели для оценки задач, основанные на Целях международного развития, впоследствии названных ЦРТ.

Сегодня приоритетами Великобритании в странах-партнерах являются искоренение бедности и другие ЦРТ, укрепление институционального потенциала, борьба с коррупцией, предотвращение конфликтов и насилия, поддержка бизнеса и развития торговли, содействие экономическому росту и устойчивому развитию, а также финансирование мер по защите окружающей среды, адаптации и смягчению последствий климатических изменений, облегчение долгового бремени.

Законодательная база и организационная структура управления. Современная система содействия развитию Великобритании признана одной из наиболее эффективных в мире. В ее основе лежат два законодательных акта. *Закон о международном развитии 2002 г.* определяет цели финансирования программ СМР, основные концепции и термины, обязанности и ответственность министра по вопросам международного развития и других уполномоченных органов, процедуры их взаимодействия с международными финансовыми институтами. Закон определяет стратегическую ориентацию национальной стратегии СМР на борьбу с бедностью и запрещает использование помощи на другие цели, в т.ч. и ее «связывание» обязательством нанимать в качестве подрядчиков британские компании. В Законе отсут-

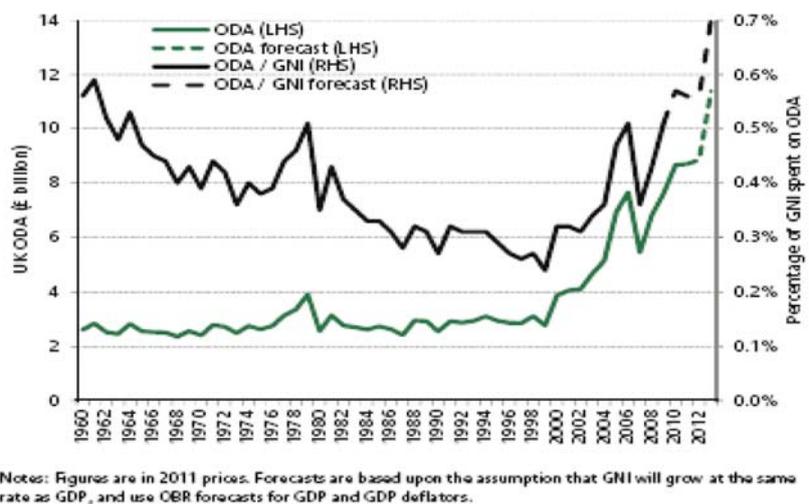
ствуется определение «бедности», что позволяет трактовать данное понятие расширительно, включая в него также причины бедности, такие, как конфликт, отставание в экономическом развитии и коррупция. Процедуры отчетности определяются *Законом об отчетности и прозрачности содействия международному развитию 2006 г.* Ежегодный отчет включает данные об общих объемах финансирования СМР и распределении средств по регионам, странам, секторам, международным организациям. Данные должны отражать: прогресс в деле достижения рубежа 0,7% ВВП, оценку эффективности помощи и уровня достижения ЦРТ, последовательности политики в области СМР; меры по обеспечению прозрачности управления СМР. Доклад представляется парламенту после проведения учета расходов национальным аудиторским органом.

Ведущим ведомством, ответственным за СМР, является ММР Великобритании. Имея одинаковый статус с МИД и Министерством торговли и промышленности, ММР способно доносить до премьер-министра и парламента «девелопменталистскую» точку зрения на внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность страны. ММР является ведущим ведомством, ответственным за реализацию плана Соглашения о государственных услугах по сокращению бедности в беднейших странах через достижение ЦРТ, партнером Министерства энергетики и климатических изменений по реализации Плана глобальных усилий по предотвращению климатических изменений, а также партнером МИД по осуществлению Плана ликвидации последствий конфликтов.

Заметную роль в вопросах СМР в Великобритании играет парламент. В Палате общин в 1997 г. одновременно с учреждением ММР был создан специальный Комитет по вопросам международного развития, который осуществляет надзор над расходованием средств, управлением и политической стратегией ММР и других ведомств, отслеживает деятельность многосторонних агентств и НПО. Отдельно стоит сказать о роли научного сообщества и НПО. Девелопменталистика в Великобритании, развита, пожалуй, лучше всего в мире. Научные исследования по проблемам СМР ведутся не только университетами и мозговыми центрами, но и НПО, со многими из которых ММР давно установило тесные контакты. Союз науки и практики позволяет постоянно совершенствовать политику страны в данной сфере.

Объемы. Великобритания на протяжении многих десятилетий неизменно входила в пятерку крупнейших доноров по абсолютным объемам помощи, что отражало ее глобальные амбиции как государства, до середины XX века управлявшего самой крупной колониальной империей в мировой истории. Однако объемы ОПР Великобритании оставались приблизительно на одном и том же уровне (за исключением второй половины 1970-х гг.-начала 1980-х гг.), вплоть до 2000 г. (Рис. 5.10). После этого они стали заметно расти.

Рис. 5.10. Динамика изменения объемов ОПР, предоставленной Великобританией (млрд. фунтов стерлингов), и доли ОПР в ВНД (%) в 1960-2010 гг. ; с прогнозными показателями на 2011–2013 гг.



Источник: Fitzsimons, Emla, Daniel Rogger and George Stoye (IFS). UK Development Aid. // Carl Emmerson, Paul Johnson and Helen Miller (eds). The IFS Green Budget: February 2012 Institute for Fiscal Studies, 2012. . URL: <http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2012/12chap7.pdf> P.158

Начиная с 1997 г., с прихода к власти лейбористов, и в особенности после активного включения Великобритании в «глобальную войну с терроризмом» на правах ближайшего союзника США, ситуация начала кардинально меняться. В 2000-е гг. объемы британской ОПР росли практически непрерывно, за исключением кратковременного спада в 2007 г., связанного с чрезвычайно большими объемами списания долгов в 2005-2006 гг., увеличившись в 3,5 раза с 4 млрд. долл. США в 2000 г. до 13,8 млрд. долл. США в 2010 г. В 2006 г. Великобритания впервые за многие годы обогнала Японию и вышла на второе место в мире после США по объемам ОПР, а в 2010 г. повторила этот результат, при этом предоставив наибольший объем средств в своей истории.

Быстрое увеличение совокупных объемов ОПР, особенно в последние годы, обусловлено политическим решением коалиционного правительства достичь показателя 0,7% от ВНД к 2013 г. При этом Великобритания является первой страной-членом «Группы двадцати», которая разработала детальный план достижения этой цели и решила кодифицировать относительные объемы помощи в национальном законодательстве. При этом помощь тщательно оберегается, в отличие от других статей расходов: если другие бюджетные статьи в 2010/11–2014/2015 гг. сократятся на 11,5%, то расходы на ОПР вырастут на 40%. [Fitzsimons, Rogger, Stoye, 2012, p.142].

Все это демонстрирует поистине революционный прорыв в политике СМР Великобритании, которая до недавнего времени не принадлежала к самым щедрым донорам. В 1970-2000 гг. показатели ОПР/ВНД в Великобритании практически неизменно соответствовали средним значениям по КСР. В 1960-2000-е гг. доля ОПР в ВНД постоянно снижалась (за исключением периода 1976-1980 гг.) Однако в 2000-е гг. ситуация резко изменилась: если средний показатель по «клубу доноров» вырос с

0,22% в 2000 г. до 0,32% в 2010 г., то в Британии он увеличился практически вдвое – с 0,32 до 0,57% – рекордного для страны показателя с момента установления «планки» в 1970 г. Политическую и имиджевую обусловленность тенденции к увеличению относительных, равно как и абсолютных объемов подчеркивает тот факт, что оба показателя растут особенно быстро в последние годы, вопреки неблагоприятной экономической конъюнктуре.

Основная тенденция в распределении совокупных объемов ОПР между различными ведомствами вписывается в общую траекторию смягчению политики в сфере содействия развитию и состоит в увеличении доли средств, предоставляемых ММР. Если в 2006 г. ММР предоставляло 66% помощи, а другие ведомства – 34%, то в 2010 г. пропорция составила: 85:15 соответственно. В 2010-11 гг. на ММР приходилось 2% всех бюджетных расходов, столько же, сколько на министерство юстиции, но к 2014-15 г. это доля должна вырасти до 3%, что приведет к дальнейшему увеличению доли ММР по сравнению с другими ведомствами [Fitzimons, Rogger, Stoys, 2012, p.146].

Приоритетные формы оказания помощи. На протяжении длительного времени Великобритания делала вполне однозначный выбор в пользу оказания помощи на двусторонней основе: показатели соотношения двусторонней и многосторонней помощи также соответствовали средним значениям по КСР ОЭСР. В последние годы ситуация радикально изменилась. Если в 2001 г. соотношение «чистой» двусторонней помощи к «чистой» многосторонней составляло: 64% к 36%, то в 2010 г. – 61,4% к 38,6%. Если взять отдельно ММР то данные показатели будут отличаться еще существенно (55% к 42% соответственно в 2010 г.; 3% составляют административные расходы), в то время как средний показатель по КСР ОЭСР, напомним, составляет 70:30). [Fitzimons, Rogger, Stoys, 2012, p.148].

Объемы «чистой» многосторонней помощи увеличиваются достаточно быстрыми темпами. Так, к примеру, в 2010 г. в абсолютном выражении они выросли на 32% по сравнению с 2009 г. Наибольшее увеличение пришлось на Группу Всемирного банка. Происходят изменения и в структуре распределения многосторонней помощи. Если в 2006-2007 гг. на Еврокомиссию приходилось 51%, на ГВБ – 22%, на учреждения ООН – 11% и на остальные организации – 16%, то сегодня расклад совершенно иной: 39,4% – Еврокомиссия; ГВБ – 28,8%; программы и фонды ООН – 11%; Глобальный фонд борьбы с туберкулезом, малярией и ВИЧ/СПИДом – 9,2%; региональные банки развития – 6,3%; другие организации – 5,3% [Fitzimons, Rogger, Stoys, 2012, p.156].

Однако данная статистика не отражает реального распределения помощи по каналам. *Во-первых*, она не учитывает объемы «много-двусторонней помощи», которые за последние годы (2006-2010) выросли более чем в 3 раза в связи с внесением Великобританией крупных взносов в разнообразные глобальные программы и трастовые фонды с участием многих доноров (Global Trade Liquidity Programme – 203 млн. фунтов стерлингов; Environmental Transformation Fund – 100 млн. фунтов; IDA Social Protection and Crisis Response Fund – 100 млн. фунтов стерлингов) [Fitzimons, Rogger, Stoys, 2012, p.150].

Сегодня с использованием каналов многосторонних организаций доводится 44% двусторонней помощи, предоставляемой ММР (взносы в глобальные программы и фонды – 34%, гуманитарная помощь – 8% и операции по списанию долга – 2%). Таким образом, через каналы многосторонних организаций реализуется 66% всей программы ММР. Столь ярко выраженный акцент на использовании каналов многосторонних организаций, подкрепляемый готовностью сотрудничать с другими донорами, обуславливается политико-идеологической ориентацией ММР, которое исходит из того, что внести весомый вклад в достижение ЦРТ можно только посредством сотрудничества в глобальном масштабе.

Во-вторых, важно отметить, что лишь 28% британской двусторонней помощи перечисляется напрямую странам-реципиентам в виде прямой поддержки бюджета, а также программ и проектов, реализуемых в рамках общесекторального подхода (Sector Wide Approach-SWAP). Прямая поддержка бюджета составляет 15% от общего объема двусторонней помощи. *В-третьих*, 15% двусторонней помощи реализуется по каналам неправительственных организаций: ММР Великобритании сотрудничает с более чем 200 организациями – как международными, так и британскими, среди которых основными партнерами являются британский Красный Крест, Оксфам (Oxfam) и VSO UK. Министерство активно привлекает НПО к оказанию гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях. *В-четвертых*, 11% двусторонней помощи реализуется в форме технического содействия, которое преимущественно оказывается британскими экспертами. [Fitzimons, Rogger, Stoys, 2012, p.150-151].

Наконец, особо отметим роль Великобритании в оказании гуманитарной помощи, в котором она, во многом является законодателем мод. 2/3 гуманитарной помощи является необусловленной или почти необусловленной и предоставляется на основе многолетних планов на долгий срок, что увеличивает ее предсказуемость.

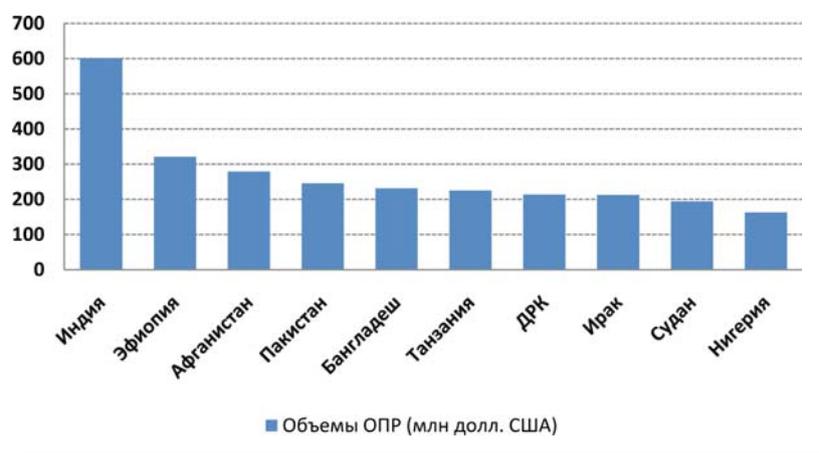
Географические и секторальные приоритеты. *Географическое распределение* британской помощи меняется. В последние годы снижается доля Азии и Европы и растет доля Африки южнее Сахары. Великобритания занимает второе место после Франции по объемам помощи странам Африки, что объясняется, в первую очередь, тесными связями с бывшими колониями. Если брать средние показатели за 2008-2010 г. распределение британской помощи по отдельным регионам, выглядело следующим образом: Африка южнее Сахары – 34%, Южная и Центральная Азия – 21%; Ближний Восток и Северная Африка- 5%; другая Азия и Океания – 5%; Латинская Америка и страны Карибского бассейна – 2%; Европа – 1%; 32% помощи предоставлялось без привязки к региону.

В 2010/11 гг. более 50% всей двусторонней помощи ММР пришлось на страны Содружества наций [Fitzimons, Rogger, Stoys, 2012, p.159], в которое входят Великобритания, ее доминионы и ряд других государств (Индия, Пакистан, Гана, Нигерия, Кипр, Танзания, Уганда, Кения, Малави, Сингапур, Ботсвана, Малайзия, Лесото, Свазиленд и др.).

Программы в сфере СМР осуществляются ММР в 150 странах мира через два центральных офиса в Великобритании и 64 офиса, находящихся за рубежом. Работа с государствами-партнерами строится на основе государственных планов на срок от 3 до 5 лет. В настоящее время действует 78 государственных планов, которые разрабатываются для тех партнеров, бюджет совместных программ с которыми составляет более 20 млн. фунтов стерлингов в год. Из них 36 получают прямую финансовую помощь, причем на эти страны приходится 85% всей двусторонней страновой помощи.

Распределение по странам демонстрирует, в первую очередь, силу исторических связей с бывшими колониями и концентрацию на беднейших государствах Южной Азии и Африки, в первую очередь затронутых вооруженными конфликтами. Крупнейшими получателями двусторонней помощи являются Индия, Афганистан, Эфиопия, Бангладеш, Ирак, Судан, Танзания, Пакистан, ДРК и Нигерия (Рис. 5.11).

Рис. 5.11. Десять крупнейших реципиентов помощи Великобритании, средние показатели за 2008–2010 гг. (млн. долл. США)



Помощь 20 крупнейшим реципиентам составляет 83% двусторонней страновой помощи. 53% двусторонней страновой помощи приходится на наименее развитые страны; 19,2% – на другие страны с низким уровнем дохода; 22,9% – на страны с уровнем дохода ниже среднего; 4,9% – на страны с уровнем дохода выше среднего. Хотя в последние годы доля стран с низким уровнем дохода сократилась в сравнении с пиковыми значениями 2006 г., двусторонняя помощь продолжает отражать фокус на ЦРТ, а также все более ярко выраженным становится фокус на «нестабильных государствах», в наибольшей степени отстающих от графика их достижения.

В марте 2011 г. британское правительство осуществило подробный анализ всех программ двусторонней и многосторонней помощи и сформулировало рекомендации относительно повышения их эффективности. Обзор двусторонней помощи проводился с целью выявления наиболее эффективных инструментов борьбы с нищетой и сокращения количества стран-реципиентов посредством концентрации на тех из них, где помощь может быть наиболее результативной, а также выполнения обязательства, взятого ММР об увеличении доли помощи «нестабильным государствам» до 30% к 2014-2015 гг.

По результатам обзора было принято решение сократить список приоритетных стран в ближайшие годы на треть – с 43 до 27 – и прекратить финансирование программ в 16 странах: Китай, Россия, Ангола, Босния и Герцеговина, Бурунди, Камбоджа, Камерун, Гамбия, Индонезия, Ирак, Косово, Лесото, Молдова, Нигер, Сербия и Вьетнам, на которые в 2010-11 гг. приходилось 3,6% двусторонней помощи, предоставляемой ММР. Выбор 27 приоритетных стран, а также 3 региональных программ был обоснован с использованием специально разработанного в ходе подготовки указанного обзора индекса «потребности-результативность»⁶⁶. Эфиопия и Нигерия получают наибольшие объемы помощи среди африканских стран, доля Танзании сократится; Пакистан выйдет на первое место в списке крупнейших получателей британской двусторонней помощи, Нигерия – на третье, а Индия спустится на пятое место. Пакистан и Нигерия, причисляемые к наиболее «нестабильным государствам», а также Бангладеш выиграют в результате перераспределения больше всего: Совокупные объемы, получаемые этими странами, практически удвоятся к 2014-15 гг., и составят соответственно 11,9%, 8,1% и 8% общего бюджета выделяемых на приоритетные страны средств. Больше всего увеличится помощь Сомали. Главными проигравшими будут Индия и Афганистан, чья доля сократится с 10,7 до 7,5% и с 7 до 4,8% соответственно. [Fitzimons, Rogger, Stoys, 2012, p.152-154].

Секторальное распределение двусторонней помощи также отражает фокус Великобритании на достижения ЦРТ. Доля средств, выделяемых на развитие социальной сферы, постоянно растет. Так, в 2005–06 фискальном году, большая часть помощи приходилась на здравоохранение (18%) с акцентом на борьбу с инфекционными заболеваниями; экономику (18%) – с акцентом на поощрение экономического роста и инвестиций; управление и гражданское общество (25%). В 2010–2011 фискальном году в эти сектора по-прежнему направлялись наиболее значительные объемы средств двусторонней помощи. [Fitzimons, Rogger, Stoys, 2012, p.155]. Вместе с тем, секторальное распределение достаточно сильно варьируется между различными регионами

Отдельно следует сказать о качестве британской помощи, которое сегодня считается очень высоким. Так, к примеру, в 2010 г. в страновом отчете КСР ОЭСР Великобритания была названа мировым лидером в сфере СМР [OECD-DAC, 2010 UK Peer Review]. Качество британской помощи является очередным доказательством того, насколько позитивный эффект имели реформы, которые провело в сфере СМР правительство лейбористов в 1997 г. Взятый им курс на смягчение политики помощи приносит очевидные дивиденды. Если коалиционному правительству удастся реализовать намеченные планы, принять законопроект об установлении 0,7% ВНД в качестве обязательного минимума и не поддастся искушению сократить программы помощи в условиях неблагоприятной экономической конъюнктуры, у Великобритании есть все шансы войти в историю в качестве донора, сумевшего на деле полностью изменить модель участия в СМР.

⁶⁶ Оценка «потребностей» рассчитывается на основе таких параметров, как количество людей, живущих менее чем на 2 долл. США в день, показателям страны по индексу человеческого развития ООН и уровню «нестабильности» страны; оценка эффективности – на основе Оценки институтов и политики страны Всемирного банка (Country Policy and Institutional Assessment - CPIA). Подробнее о формировании индекса: DFID. 2011. Bilateral Aid Review. Technical report. Department for International Development, London.

* * *

«Традиционные» доноры составляют ядро «донорского сообщества» и, несмотря на активизацию других игроков, все еще сохраняют за собой роль законодателей мод в сфере СМР. Хотя эти страны, принадлежащие в геополитическом отношении к Западу, уже на ранней стадии стали координировать усилия по оказанию помощи развивающимся странам в рамках КСР ОЭСР, противостоя распространению влияния СССР и стран Восточного блока, они конкурировали и друг с другом, реализуя свои специфические идеологические, политические и экономические интересы, структура которых предопределяла их модель участия в СМР. Рассмотренные в лекции три модели – американская, скандинавская и британская – не исчерпывают всего многообразия вариантов национальных стратегий оказания помощи, представленных в рамках КСР ОЭСР, и их выбор не означает, что остальные страны лишены индивидуальности или действуют на поле СМР менее эффективно. Однако США, скандинавские доноры и Великобритания будут и впредь привлекать к себе особое внимание объемами помощи, масштабами глобальных обязательств и наибольшей степенью подчинения СМР политико-стратегическим императивам (США), самыми высокими показателями ОПР/ВНД и фокусом на оказание помощи «беднейшим людям в беднейших странах» (скандинавские доноры) или прочностью культурно-исторических связей с развивающимися странами, сложившихся в колониальную эпоху, а также уникальной институционально-правовой системой участия в СМР, обеспечивающей беспрецедентные темпы прогресса в деле переориентации программ помощи на борьбу с бедностью и учет потребностей реципиентов (Великобритания). Впрочем, нельзя исключать, что уже в ближайшем будущем стратегии участия в СМР этих и других «традиционных» доноров могут подвергнуться трансформации ввиду необходимости адаптироваться к меняющейся архитектуре СМР, в которой все отчетливее слышен голос «новых» доноров.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие страны и с какого момента входят в клуб «традиционных» доноров?
2. Каковы наиболее общие тенденции в распределении потоков помощи в целом по КСР?
3. Какой критерий можно использовать для дифференциации «традиционных» доноров?
4. Какие причины обусловили преобладание в структуре интересов США как донора политико-стратегических компонентов?
5. Как повлияли на политику США в сфере СМР окончание «холодной войны»? Терракты 11 сентября 2001 г.? Приход к власти администрации Б. Обамы?
6. Каковы основные особенности организационной модели управления СМР в США?
7. Охарактеризуйте национальную программу СМР США с точки зрения объемов, распределения по каналам, способам и инструментам финансирования.

8. Каковы основные географические и секторальные приоритеты политики США в области СМР на современном этапе?
9. Чем объясняется щедрость и альтруизм скандинавских доноров? В политике какой из трех стран наиболее выражены эгоистические интересы?
10. В чем состоит специфика программ СМР в странах Скандинавии с точки зрения организационной модели управления, распределения по каналам, регионам и секторам?
11. Что такое группа «Скандинавы+»?
12. Назовите основные этапы развития системы СМР в Великобритании.
13. Какие изменения в политике Великобритании в области СМР произошли в 1997 г. в связи с приходом к власти правительства лейбористов?
14. В чем состоит уникальность организационной модели управления СМР в Великобритании?
15. Охарактеризуйте программу помощи Великобритании с точки зрения распределения по каналам, регионам и секторам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. 2011. Влияние терактов 11 сентября 2001 г. на политику США в сфере содействия международному развитию // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика 3: 183-217
2. Ларионова М.В. (отв. ред.). 2010. Национальные стратегии содействия международному развитию: учеб.-темат. пособие. Москва: Изд. дом Гос. Ун-та – Высшей школы экономики.
3. Fitzsimons, Emla, Daniel Rogger and George Stoye (IFS). UK Development Aid. // Carl Emmerson, Helen Miller (eds). The IFS Green Budget: February 2012 Institute for Fiscal Studies, 2012. URL: <http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2012/12chap7.pdf>
4. Lancaster, Carol. 2000. Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century. Institute for International Economics, Washington, DC.
5. Lancaster, Carol. 2007. Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. Chicago: University of Chicago Press.
6. OECD. 2010. DAC Peer Review of the United Kingdom. OECD, Paris.
7. OECD. 2011. DAC Peer Review of the United States. OECD, Paris.
8. OECD. 2011. Development Cooperation Report 2011: 50th Anniversary Edition. OECD, Paris.
9. Selbervik, Hilde, and Knut Nygaard. 2006. Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries. Chr. Michelsen Institute, Bergen.

ЛЕКЦИЯ №6.

«НОВЫЕ» ДОНОРЫ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

План лекции

1. «Новые» доноры: история и современность.
2. Национальные стратегии СМР «новых» доноров.
 - 2.1. «Новые» доноры, ориентирующиеся на КСР ОЭСР.
 - 2.2. Арабские доноры.
 - 2.3. Участники партнерств по линии Юг-Юг.
3. Активизация «новых» доноров: оценка возможностей и рисков.

Международная архитектура иностранной помощи меняется по мере выхода на авансцену так называемых «новых» доноров (новых партнеров в сфере СМР). Этот термин используется в отношении субъектов, которые не принадлежат к «клубу традиционных доноров» – КСР ОЭСР, однако его содержательное наполнение варьируется. Приверженцы широкой трактовки относят к «новым» донорам как государственных, так и негосударственных участников СМР (например, частные фонды и НПО); узкая трактовка ограничивает их круг государствами, которые не входят в КСР ОЭСР. В данной лекции мы будем придерживаться узкой трактовки.

1. «Новые» доноры: история и современность

Группа «новых» доноров является крайне неоднородной. В нее входят страны, принципиально отличающиеся друг от друга как по общим политико-экономическим параметрам и положению на международной арене, так и по модели оказания помощи, и неучастие в КСР ОЭСР фактически является единственной общей чертой. Донорское сообщество уже давно предпринимает попытки разделить «новых» доноров на более однородные группы. На сегодняшний день наиболее распространенной является типология, в основу которой положены не институциональные или географические признаки, а модель участия в СМР и взаимодействия с «клубом традиционных доноров». В рамках данной типологии обозначают три группы стран: доноры, ориентирующиеся на практику КСР ОЭСР (Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словения, Словакия, Чехия, Эстония, Исландия, Израиль, Турция, Лихтенштейн и Россия); арабские доноры (Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия, Катар)⁶⁷; участники партнерств по линии Юг-Юг (Бразилия, Венесуэла, Египет, Индия, Китай, Колумбия, Малайзия, Мексика, Таиланд, Чили, ЮАР) [Zimmerman, Smith, 2011]. При этом ни одна из указанных групп не является полностью однородной, и национальные стратегии отдельных стран, приписываемых к одной модели, различаются между собой, порой очень существенно.

⁶⁷ Арабские доноры также являются участниками партнерств по линии Юг-Юг, однако их выделение в особую группу предопределяется принципиально отличным от стран Б(Р)ИКС подходом к СМР и взаимодействию с «традиционными» донорами.

Несмотря на широкое распространение термина «новые» доноры, подавляющее большинство стран, относимых к данной категории, нельзя назвать новичками в деле предоставления помощи. Истоки программ экономического сотрудничества с развивающимися странами в большинстве государств уходят глубоко в эпоху «холодной войны», к Бандунгской конференции 1955 г., заложившей фундамент сотрудничества по линии Юг-Юг. В ее итоговом коммюнике было озвучено стремление участников к развитию экономического сотрудничества и содержалось обязательство предоставлять друг другу техническую помощь с целью обмена идеями, экспертами и навыками [Waltz, Ramachadran, 2011, p.3]. При этом движущей силой такого сотрудничества были не моральные обязательства, как в отношениях между странами Запада и бывшими колониями, а взаимовыгодное и равноправное партнерство.

Уже во второй половине 1950-х – в начале 1960-х гг. в рамках реализации «принципов Бандунга» на практике начали возникать программы помощи как в странах, относимых сегодня к категории «участники партнерств по линии Юг-Юг», часть которых (Индия, Бразилия) были крупными получателями иностранной помощи, так и в богатых странах Персидского Залива – Кувейте, ОАЭ, Саудовской Аравии, чье благосостояние заметно выросло в связи с многократным увеличением цен на нефть. В 1974-1994 гг. арабская помощь составляла практически 13,5% всей помощи в мире, а ее доля в совокупном ВНД арабских доноров – 1,5% – почти в 5 раз больше, чем в среднем в странах-членах КСР ОЭСР [World Bank, 2010, p.5-7]. Первые региональные финансовые институты также были созданы именно арабскими донорами.

С другой стороны, Бандунгская конференция заставила страны социалистического блока – СССР и государства Центральной и Восточной Европы (ГДР, Польшу, Чехословакию, Венгрию, Румынию) – обратить внимание на консолидирующийся под влиянием процессов деколонизации «третий мир» и начать бороться за влияние в нем с западными странами, используя самый широкий набор инструментов, в том числе и помощь развитию, или, как ее называли в СССР и странах «народной демократии», «экономического сотрудничества». Как и СССР, данные страны концентрировались на оказании помощи странам, избравшим социалистический/некапиталистический путь развития и проводившим благожелательную или, по крайней мере, нейтральную политику по отношению к странам-членам ОВД (исключение в данном отношении составляла Турция, входившая в НАТО); помимо двусторонней помощи вносили взносы в многосторонние институты. Вместе с тем доля помощи в ВНД в них была существенно ниже, чем в странах Запада (0,06% в 1980 г.).

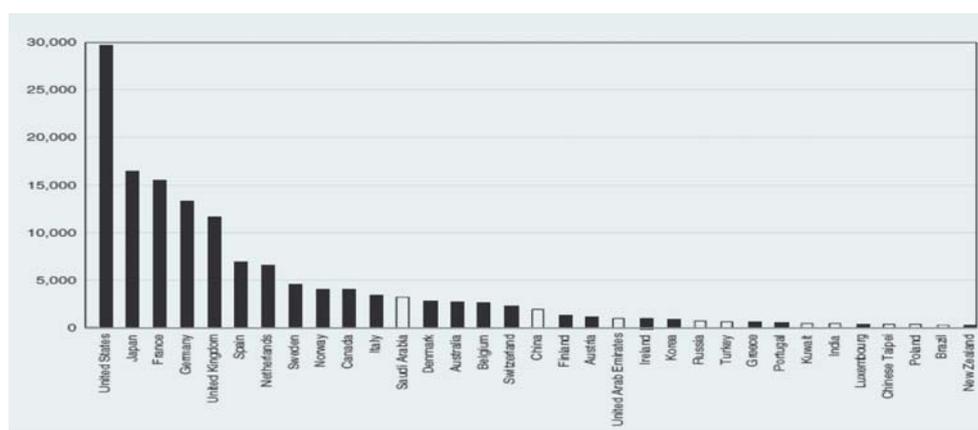
Однако уже в 1980-х гг. распределение ролей в международной архитектуре СМР изменилось. Объемы помощи, предоставляемой по линии Юг-Юг, резко снизились в связи с переориентацией большинства стран на решение внутренних проблем, связанных с ростом долга и высокой инфляцией. Арабские доноры в этот период также были более ограничены в возможностях [Waltz, Ramachandran, 2011, p.4]. Наконец, в 1980-е гг., под влиянием системного кризиса в странах ЦВЕ и СССР, объемы помощи «второго мира» «третьему» также существенно снизились, а уже в 1989 г., после «бархатных революций» и падения Берлинской стены, эти страны стали по-

лучателями помощи и были включены во вторую часть списка реципиентов КСР ОЭСР (помощь этим странам не соответствовала критериям ОПР и обозначалась термином «официальная помощь» (ОП)).

В результате в 1990-е гг. страны КСР ОЭСР стали безраздельно доминировать в сфере СМР, доля которых в общем потоке помощи доходила до 95% [Manning, 2006, р.372-3]. Однако к концу десятилетия ситуация вновь начала меняться. Благодаря высоким темпам роста многие страны Юга (Бразилия, Индия, Китай, ЮАР, Турция, Венесуэла и др.) совершили настоящий экономический прорыв и продемонстрировали другим странам бывшего «третьего мира» модель успешного развития, отличную от западной. Будучи региональными лидерами, данные страны стали предпринимать активные усилия по укреплению своего влияния в соседних государствах, и сотрудничество по линии Юг-Юг давало прекрасную возможность укрепления своего авторитета на международной арене [Waltz, Ramachandran, 2011, р.5]. В начале 2000-х гг., благодаря очередному скачку цен на нефть, начали наращивать объемы помощи арабские доноры. Что касается стран Восточной Европы (Польша, Чехия, Венгрия, Словакия, Румыния), то они, завершив переходный период, стали сначала вступать в ЕС, а затем развивать собственные программы помощи, ориентированные преимущественно на передачу успешного опыта решения проблем развития соседним странам.

Итогом данных процессов стало зримое изменение архитектуры иностранной помощи, которое, пожалуй, лучше всего демонстрирует последний из доступных на сегодняшний день список крупнейших в мире доноров, представленный в графическом виде на рисунке 6.1. (черным цветом на нем выделены страны-члены КСР ОЭСР, белым – государства, не входящие в «клуб традиционных доноров»).

Рис.6.1. Общие объемы ОПР, предоставленной странами – членами КСР ОЭСР и некоторыми другими странами-донорами в 2009 г. (млн. долл. США).



По оценкам экспертов ОЭСР, общий объем СМР стран, не являющихся членами КСР, за период 2005-2009 гг. увеличился более чем в 2 раза – с 4,6 до 11 млрд. долл. США – и в 2009 г. [Zimmerman, Smith, 2011, р.724] и составил приблизительно 8% от общего объема ОПР в целом по КСР. Впрочем, необходимо оговориться, что эти данные нельзя считать полными. Среди «новых» доноров на регулярной осно-

ве свои отчеты по объемам официальной помощи развитию в КСР предоставляет лишь 21 страна, не являющаяся членом «клуба доноров»; при этом не всегда отчетность отражает все потоки помощи, классифицируемые как ОПР. Непредоставление ежегодной отчетности в ОЭСР этими странами, а также неполное представление данных обусловлено целым комплексом причин. Во-первых, у многих стран нет соответствующих статистических систем для учета потоков помощи развитию, который может быть особенно сложен в ситуации, когда в СМР вовлечено большое количество различных ведомств. Во-вторых, правительства некоторых государств сознательно не публикуют данные в полном объеме, поскольку это, с одной стороны, потребует от них разъяснить населению, почему эти средства не используются на цели борьбы с бедностью внутри страны, а с другой – будет способствовать их восприятию на международной арене в качестве доноров, что может подорвать их роль в группировках, объединяющих развивающиеся страны, таких, как «Группа 77». Наконец, в-третьих, доноры данной группы опасаются того, что принятие критериев КСР ОЭСР потребует от них выполнения принципов и рекомендаций «клуба доноров» или не позволит им получать ОПР.

Следствием этого становится крайне высокая степень вариативности в оценках объемов помощи от данных стран: разброс в некоторых случаях может достигать десятков миллиардов долларов, причем в верхние оценки, скорее всего, включаются и ПИИ (Таблица 6.2).

Даже если использовать нижние оценки, приходится констатировать, что присутствие «новых» доноров в современной архитектуре СМР становится все более и более заметным. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что мы наблюдаем возврат к исторической «норме», а не аномалию, поскольку абсолютное преобладание доноров – членов КСР ОЭСР в 1990-е гг. было, скорее, исключением [Manning, 2006, p.31].

2. Национальные стратегии СМР «новых» доноров

2.1. «Новые» доноры, ориентирующиеся на КСР ОЭСР

В данную группу включаются страны, не входящие в КСР ОЭСР, которые при выстраивании своих национальных систем содействия развитию – формировании законодательных баз, стратегий и институтов – берут за основу модель «традиционных» доноров. К ним относятся, в первую очередь, 12 новых стран – участниц ЕС, которые строят свои программы СМР, ориентируясь преимущественно на принципы ЕС (Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словения, Словакия, Чехия, Эстония), члены ОЭСР, не входящие в КСР (Исландия, Израиль и Турция), а также Лихтенштейн и Россия, не представленные в ОЭСР. Все указанные страны на сегодняшний момент предоставляют отчетность в КСР в соответствии с его методологией (См. таблицу 6.1) и придерживаются принципов Парижской декларации 2005 г.

Таблица 6.1. Оценки общих объемов помощи, предоставленной и полученной некоторыми «новыми» донорами в 2009 г. (млн. долл. США)

Страна	Предоставленная помощь				Полученная помощь	
	Млн. долл. США		% ВВП		Млн. долл. США	% ВВП США
	Нижняя оценка	Высшая оценка	Нижняя оценка	Верхняя оценка		
Бразилия	356	4000	0,03	0,30	338	0,03
Китай	1550	25,098	0,04	0,71	1,132	0,03
Индия	488	2,171	0,04	0,16	2,502	0,18
ЮАР	109	475	0,04	0,17	1,075	0,39
Венесуэла	1166	2500	0,51	1,09	67	0,03
Турция	707		0,12		1,367	0,233
Россия	785		0,07			
Саудовская Аравия	3134		0,82			
Кувейт	221		0,14			
ОАЭ	834		0,80			
Страны ЕС – не члены КСР	1140					

Источник: Waltz, Ramachandran, 2011, p.7

Таблица 6.2. Объем ОПР от стран-доноров, отчитывающихся перед КСР (млн. долл. США)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% двусторонней помощи	ОПР/ВВП
Члены ЕС, не входящие в ОЭСР								
Венгрия	100	149	103	107	117	114	25	0,09
Кипр	15	26	35	37	46	51	59	0,23
Латвия	11	12	16	22	21	16	10	0,06
Литва	15	25	48	48	36	37	45	0,10
Мальта		-	-	-	14	14	61	0,18
Польша	205	297	363	372	375	378	25	0,08
Румыния		-	-	123	153	114	23	0,07
Словакия	56	55	67	92	75	74	27	0,09
Словения	35	44	54	68	71	59	38	0,13
Чехия	135	161	179	249	215	228	35	0,13
Эстония	10	14	16	22	18	19	26	0,10
Не-члены ЕС								
Израиль	95	90	111	138	124	145	88	0,07
Исландия	27	42	48	48	34	29	73	0,28
Лихтенштейн		-	20	23	26	27	82	-
Россия*	-	-	-	-	-	472	64	0,03
Турция	601	714	602	780	707	967	95	0,13

Источник: OECD-DAC. Statistics on Resource Flows to Developing Countries. Table 33 - ODA from Non-DAC Donors.

URL: http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html

* Отсутствие данных по России за 2005–2009 гг. не означает, что РФ не оказывала СМР, но статистическую отчетность в соответствии с методологией КСР ОЭСР она отправляла лишь в 2011 г., отчитавшись за 2010 г.

Новые члены ЕС. 12 новых членов ЕС составляют ядро группы доноров, ориентирующихся на практику КСР. Многие из этих стран (в первую очередь, государства ЦВЕ) имеют за плечами богатый опыт оказания помощи в эпоху «холодной войны» и, что важнее, успешный опыт демократического транзита и строительства рыночной экономики, в котором им помогали страны ЕС и которым они могут успешно обмениваться с соседними странами. Уже в конце 1990-х гг. некоторые страны ЦВЕ начали воссоздавать структуры оказания помощи при поддержке ПРООН и «традиционных» доноров, и к середине 2000-х гг. они уже полноценно функционировали во всех странах, за исключением Болгарии и Румынии. Все эти страны стали приверженцами Европейского консенсуса по развитию в 2005 г. и взяли обязательство увеличить объемы ОПР до 0,17% от ВНД к 2010 г. и до 0,33% к 2015 г. [Zimmerman, Smith, 2011, p.724].

Как члены ОЭСР эти страны обладают статусом наблюдателей в КСР и могут участвовать в его заседаниях. Некоторые страны, такие, как Чехия и Польша, с наиболее крупными программами содействия развитию, уже запрашивали анализ своих программ у КСР в рамках специальных страновых обзоров (peer reviews) и выражают стремление войти в «клуб доноров» в качестве полноправных членов. При определении членства КСР будет оценивать общий размер программы помощи той или иной страны, наличие специализированных институтов, качество статистической отчетности и выполнение рекомендаций КСР ОЭСР [Waltz, Ramachandran, 2011, p.10]. Самым главным препятствием на пути к вступлению этих стран в КСР ОЭСР является, помимо скромного масштаба национальных программ, сбор данных и отчетности.

Организационная структура управления. В большинстве стран данной группы была выбрана организационная модель «МИД», если пользоваться классификацией КСР ОЭСР, другими словами, создание специального подразделения, ответственного за СМР, в рамках министерства иностранных дел. Специализированные агентства, ответственные за управление проектами, пусть и подчиненные МИД, создали только Словакия и Чехия (в 2007 и 2008 гг. соответственно). В значительной степени выбор модели «МИД» связан со стремлением сохранить политический контроль за распределением средств, ассигнуемых на цели содействия развитию, однако указанные подразделения пока еще находятся на начальной стадии развития.

Объемы. Поскольку все страны отчитываются перед КСР, оценки общих объемов можно воспринимать с достаточно большой долей достоверности. В целом объемы помощи со стороны новых европейских доноров остаются незначительными по сравнению с «традиционными» донорами. Наиболее развитые программы действуют в странах Вышеградской четверки – Польше, Чехии, Венгрии и Словакии. Однако, за исключением Кипра, Мальты и Словении, ни одна из стран не приближается к достижению рубежей, установленных Европейским консенсусом по развитию [Lundsgaarde, 2011, p.2].

Приоритетные формы оказания помощи. В силу ориентированности на ЕС и стремления стать в перспективе членами КСР ОЭСР, новые европейские доноры предпочитают распределять помощь по многосторонним каналам. Доля «чистой» многосторонней помощи в Венгрии и Польше достигает 75%, Словении – 65%; при этом наибольшая часть средств идет на поддержку программ развития ЕС. Так, к примеру, в 2009 г. Польша стала восьмым крупнейшим донором общего бюджета развития ЕС, сыграв особую роль в финансировании Европейского инструмента добрососедства и партнерства, а также помощи другим странам в подготовке к их вступлению в ЕС [Lundsgaarde, 2011, P.2]. В то же время новые европейские доноры начинают укреплять свои национальные системы оказания двусторонней помощи; причем используемые инструменты отличаются от тех, которые используют «традиционные» доноры – члены ЕС. Страны данной группы предпочитают доводить помощь такими способами, которые приносят им прямую выгоду. Речь идет о «связывании» помощи, финансировании обучения студентов из развивающихся стран, а также использовании проектного финансирования. Все это резко контрастирует с нормами и стандартами, продвигаемыми странами-членами КСР ОЭСР в рамках ЕС. Некоторые государства также достаточно неохотно воспринимают нормы и стандарты в области развития, пропагандируемые ЕС, в частности акцент на борьбе с бедностью и требования большей координации действий на уровне отдельной страны. Другими словами, их стратегическая ориентация на практику КСР ОЭСР не означает беспрекословного следования всем без исключения нормам европейского содействия развитию, что подчеркивает наличие определенных сложностей во вписывании данной группы стран в сложившуюся архитектуру СМР [Lundsgaarde, 2011, p.3].

Географические и секторальные приоритеты. Географические приоритеты «новых» доноров – членов ЕС отличаются от приоритетов европейских стран – членов КСР. Хотя программы развития ЕС имеют глобальный охват, приоритетным регионом в них однозначно является африканский континент. «Новые» доноры, напротив, отдают предпочтение с ближайшему окружению: странам, расположенным на Балканском полуострове, а также бывшим советским республикам. За пределами «ближнего круга» главными партнерами являются те страны, где данные доноры вносят вклад в многосторонние операции по поддержанию стабильности (Афганистан и Ирак) и государства, с которыми есть определенная близость в силу общности опыта строительства социализма [Lundsgaarde, 2011, p.2]. Важно отметить также, что в наиболее приоритетных секторах доноры данной группы в некоторых странах играют более заметную роль, чем «традиционные» доноры. Так, к примеру, Вышеградская четверка финансирует на Украине больше стипендий, чем все остальные страны-члены ЕС вместе взятые⁶⁸.

⁶⁸ Shapovalova, Natalia, and Olga Shumylo. 2008. Ukraine: Supportiing Elusive Consolidation // Kucharczyk, Jacek, and James Lovitt (eds.). Democracy's New Champions: 267-295.

Приоритетными направлениями оказания помощи являются такие сферы, как высшее образование, надлежащее управление и продвижение демократии, защита окружающей среды (Таблица 6.3). Многие «новые» доноры также подчеркивают свою приверженность обмену опытом демократического транзита и строительства рыночной экономики [Lundsgaarde, 2011, p.2]. Важно отметить, что именно поддержка демократии является главным направлением двусторонней помощи самых крупных доноров – членов Вышеградской группы, а также прибалтийских стран (так, к примеру, Польша и Латвия выделяют на эти цели 46 и 45% всех объемов двусторонней помощи, а один из наименее активных игроков на данном направлении – Венгрия – 25%)⁶⁹.

Таблица 6.3. Географические и секторальные приоритеты крупнейших доноров ЦВЕ.

	Венгрия	Польша	Румыния	Словения	Чехия
Основные страны-партнеры	Афганистан Босния и Герцеговина Косово Молдова ПНА Сербия Украина Вьетнам	Афганистан Ангола Беларусь Грузия Молдова ПНА Украина	Афганистан Грузия Ирак Молдова Сербия	Албания Босния и Герцеговина Косово Македония Молдова Черногория Сербия Украина	Афганистан Ангола Босния и Герцеговина Молдова Монголия Сербия Вьетнам Йемен Замбия
Приоритетные сектора	«Надлежащее управление» Высшее образование Здравоохранение Сельское хозяйство Водоснабжение Охрана окружающей среды	Образование Здравоохранение Водоснабжение Инфраструктура Сельское хозяйство Постконфликтное восстановление Экономические реформы Демократизация	Продвижение демократии Экономическое развитие Образование и создание рабочих мест Здравоохранение Инфраструктура Охрана окружающей среды	Высшее образование Укрепление институционального потенциала и гражданского общества Миграция Образование Предотвращение и урегулирование конфликтов	Образование Водоснабжение Здравоохранение Миро-строительство и предотвращение конфликтов Помощь беженцам

Источник: Lundsgaarde, Erik. 2011. *The Challenge from Within: New EU Donors and European Development Cooperation*. EDC 2020 (European Development Cooperation to 2020). Policy Brief №10.

Таблица 6.3 наглядно демонстрирует, что «новые европейские доноры», сохраняя индивидуальность в определении приоритетных форм, регионов и секторов оказания помощи, все-таки могут рассматриваться в качестве достаточно гомогенной группы.

Другие страны. Особняком как от стран-членов ЕС, так и других европейских «новых» доноров, стоят такие крупные игроки на поле СМР, как Россия, Турция и Израиль, которые, как и многие страны ЦВЕ, имеют давнюю историю предоставления помощи. Поскольку российскому опыту участия в СМР будет посвящена отдельная лекция, ограничимся кратким описанием программ Турции и Израиля.

Турция. Участие Турции в СМР в качестве донора началось в 1985 г. с предоставления пакета помощи странам Сахеля. На протяжении большей части новейшей

⁶⁹ Petrova Tsveta, 2011. *The New Role of Central and Eastern Europe in International Democracy Support*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC. P.11.

истории Турция была чистым получателем иностранной помощи и, несмотря на многократное увеличение объемов предоставляемой помощи в последнее десятилетие, остается им и поныне – 1043 млн. долл. США в 2010 г. Сегодня Турция входит в двадцатку крупнейших мировых доноров и предоставляет почти столько же помощи, сколько Южная Корея – около 1 млрд. долл. США в 2010 г. Агентство международного сотрудничества и развития Турции (ТИКА-Turkish International Cooperation and Development Agency) было основано еще в 1992 г.

Программа СМР Турции сфокусирована на оказании помощи соседним странам и стратегически важным партнерам, однако постепенно объемы помощи африканским странам также начинают увеличиваться. Географическое распределение потоков турецкой помощи выглядит следующим образом: Южная и Центральная Азия (52%), Ближний Восток и Северная Африка (19%), Европа (15%), Африка южнее Сахары (6%), Юго-Восточная Азия и Океания (3%), Латинская Америка и страны Карибского бассейна (1%). Десятью крупнейшими получателями турецкой помощи являются (в порядке убывания): Афганистан, Кыргызстан, Казахстан, Ирак, Пакистан, Азербайджан, ПНА, Босния и Герцеговина, Ливан, Туркменистан. Важнейшей особенностью программы Турции на современном этапе, принципиально отличающей ее от европейских доноров, не входящих в КСР ОЭСР, является исключительно небольшая доля многосторонней помощи, абсолютные объемы которой остались фактически на уровне 2000 г. (около 50 млн. долл. США), в то время как ее доля в общей структуре постоянно сокращалась и сегодня составляет не более 10%. Важной особенностью программы помощи Турции является то, что она вообще не участвует в списании задолженности беднейшим странам. Преимущественно помощь реализуется в форме проектов технического содействия.

Израиль. За реализацию программы помощи Израиля отвечает MASHAV – Центр международного сотрудничества при МИД. Абсолютные объемы помощи Израиля также увеличиваются, однако далеко не столь быстрыми темпами, как в Турции, – за десять лет (2001-2010 гг.) они выросли с 93 до 141 млн. долл. США, а доля помощи в ВВП остается на крайне низком уровне (около 0,07% в 2010 г.). Географические приоритеты Израиля принципиально отличаются от приоритетов Турции и выглядят следующим образом: Ближний Восток и Северная Африка – 36%, Африка южнее Сахары – 31%, Европа – 15%, Южная и Центральная Азия – 8%, Латинская Америка и страны Карибского бассейна – 8%, другая Азия и Океания – 2%. Десятью крупнейшими получателями помощи со стороны Израиля являются: Иордания, Эфиопия, Украина, Эритрея, Судан, Ливан, Беларусь, Узбекистан, Грузия, Китай. Израиль, как и Турция, предоставляет почти всю помощь по двусторонним каналам (около 90%), преимущественно фокусируется на оказании технической помощи и организации программ обучения в развивающихся странах, не участвует в списании задолженности и не предоставляет гуманитарную помощь.

* * *

В целом страны первой группы предоставляют помощь, ориентируясь на методы КСР ОЭСР. Взаимодействие строится на основе традиционной модели «донор-реципиент». Программы большинства стран являются относительно недавними (или возобновленными после долгого перерыва) и достаточно небольшими по масштабу, если оценивать их долю в ВНД. В то же время все эти страны стремятся к тому, чтобы их воспринимали частью мирового сообщества «доноров», олицетворяемого КСР ОЭСР. КСР, со своей стороны, старается всячески поддерживать эти страны в предоставлении отчетности по ОПР согласно его требованиям и принципам КСР ОЭСР в рамках общей стратегии взаимодействия с ключевыми двусторонними донорами, которые не являются членами «клуба». С 2008 г. Секретариат КРС организует специальные миссии с целью укрепления статистического потенциала данных стран-доноров. Задача таких миссий состоит в ознакомлении ключевых представителей министерств и ведомств этих стран, отвечающих за сбор данных, с методиками и принципами отчетности используемыми КСР.

2.2. Арабские доноры

Арабские страны-доноры, такие, как Кувейт, Саудовская Аравия, ОАЭ, являются крупными игроками в сфере СМР уже на протяжении нескольких десятилетий – институционализация национальных программ в них началась еще до нефтяного бума 1970-х гг. При этом данная группа государств отличается по своим подходам и принципам предоставления помощи как от стран, ориентирующихся на КСР ОЭСР, так и от участников партнерств по линии Юг–Юг. В отличие от последних они нейтрально относятся к схеме взаимодействия «донор-реципиент». В то же время у них мало общего с подходами стран, которые придерживаются принципов КСР ОЭСР, хотя они и отправляют туда официальную (пусть и неполную) отчетность. Специфика данной группы проявляется и в целом ряде других аспектов – принципах оказания помощи, институциональной структуре, географических и секторальных приоритетах и т.д.

Цели и принципы. Помощь развитию исторически являлась для данной группы доноров важным инструментом демонстрации солидарности и единства среди арабских стран, особенно в ситуациях, когда необходимо было поддерживать государства, находящиеся в нестабильном и конфликтном состоянии. Помощь также играет большую роль в поддержке религиозной деятельности (строительство мечетей, перевозка Корана и продовольствия в период Рамадана). [Zimmerman, Smith, 2011, p.730].

Организационная структура управления в арабских странах-донорах как на уровне штаб-квартиры, так и «в поле» отличается простотой; при этом основной упор делается на реализацию отдельных проектов. Все страны-доноры арабско-

го мира имеют специализированные институты, ответственные за реализацию программ в сфере СМР, – фонды развития (Кувейт – 1961 г., Абу-Даби – 1971 г., Саудовская Аравия – 1974 г. . Кроме того в 1960-х - начале 1980-х гг. арабские доноры создали ряд специализированных региональных многосторонних институтов: Арабский фонд экономического и социального развития (АФЭСР), Арабский банк экономического развития в Африке (АБЭРА), Исламский банк развития (ИБР), Фонд международного развития ОПЕК (ОФИД-OFID-OPEC Fund for International Development) и Арабский валютный фонд (АВФ). Хотя арабские страны не являются единственными участниками ИБР и ОФИД, они обеспечивают большую часть их финансирования (65%). Кроме того, особую роль играет Фонд стран Персидского залива для организаций развития ООН (AGFUND-Arab Gulf Programme for United Nations Development Organizations). Специальная Координационная группа при АФЭСР объединила 3 национальных и 6 многосторонних институтов в 1975 г. с целью гармонизации принципов оказания СМР, модернизации управленческих механизмов и продвижения софинансирования проектов [World Bank, 2010, p.15].

Объемы. Арабские доноры традиционно были одними из самых щедрых в мире. За период 1973-2008 гг. их объемы предоставленной ими помощи составили 272 млрд. долл. США (в ценах 2007 г.) [World Bank, 2010, p.xiii]. 90% этой суммы приходилось на три страны – Саудовскую Аравию, Кувейт и ОАЭ [World Bank, 2010, p.1]. В последние годы активно стал наращивать объемы своей помощи Катар, но, поскольку данная страна не отчитывается перед КСР ОЭСР, точные объемы неизвестны. О щедрости арабских доноров еще более ярко свидетельствует показатель ОПР/ВНД, который за указанный период составлял в среднем 1,5% их совокупного ВНД (в отдельные годы объемы достигали беспрецедентно высоких значений: 12% – ОАЭ, 8,5% – Кувейт и Саудовская в Аравии (1973)) [World Bank, 2010, p.xiii]. В среднем за 1973-2008 гг. помощь от арабских стран составляла 13% помощи КСР ОЭСР (в 1970-е гг. этот показатель равнялся 1/3) и ¼ всей помощи, предоставляемой «нетрадиционными» донорами [World Bank, 2010, p.xiii]. В 1980-е гг. объемы помощи резко снизились. Это было связано с несколькими причинами: 1) невозможностью поддерживать уровень, превышавший любые международные стандарты; 2) уменьшением свободных бюджетных средств, связанным с падением цен на нефть и увеличением социальных расходов; 3) влиянием внешних факторов – необходимостью уделять большее внимание обеспечению региональной безопасности. Объемы помощи, равно как и их доля в ВНД, снова начали увеличиваться в 2002 г., в связи с повышением цен на нефть и увеличением потребностей в оказании помощи постконфликтным странам. В последние годы объемы помощи, предоставляемой арабскими донорами не дотягивают до отметки 0,7%, но практически в два раза превышают средний показатель по КСР ОЭСР (0,3%) [World Bank, 2010, p.xiv].

Приоритетные формы оказания помощи. Структура помощи от арабских доноров заметно отличается от стран – членов КСР ОЭСР КСР ОЭСР и ориентирующихся на них «нетрадиционных» доноров. В 1973-2008 гг. соотношение двусторон-

ней и «чистой» многосторонней помощи в общих объемах ОПР составляло: 87:13; в 1995-2007 гг. – 89:11 (средний показатель по КСР ОЭСР – 70:30), а в 2009 г. и вообще достигло: 95:5. Структура двусторонней помощи в последнее десятилетие также претерпела существенные изменения: если до 2000 г. 2/3 предоставлялось в форме грантов, то теперь этот показатель снизился до 40%; большая часть помощи сегодня предоставляется в форме льготных кредитов [World Bank, 2010, р.х]. Что касается «чистой» многосторонней помощи, то в 1995-2007 гг. из 11% – 4% средств доводилось через арабские финансовые институты, 4% – через Всемирный банк, 2% – через агентства ООН и 1% через АфБР [World Bank, 2010, р.14]. При этом взносы в арабские финансовые институты увеличились практически в 4 раза с 1970-х гг. Арабские институты предоставления финансовой помощи также принимают участие в операциях по списанию долгов, предоставляют поддержку платежного баланса и бюджетное финансирование, а также техническую помощь.

Гуманитарная помощь, в основном доводилась через общества Красного Креста и Красного Полумесяца и другие НПО, однако точные данные по этим каналам отсутствуют [World Bank, 2010, р.14]. Важными особенностями арабской помощи является также ее «несвязанный» характер [World Bank, 2010, р.166], а также специфические механизмы закупок и доведения помощи: в отличие от других участников партнерств по линии Юг–Юг, арабские доноры требуют от правительств стран-получателей проведения тендера, который позволяет местным поставщикам и подрядчикам реализовывать проекты [Waltz, Ramachandran, 2011, р.13].

Географические и секторальные приоритеты. Географические приоритеты арабской помощи длительное время определялись принципами национальной и религиозной солидарности – помощь шла в соседние арабские страны и государства с преобладающим мусульманским населением. Это относилось как к национальным программам, так и к деятельности некоторых многосторонних институтов, мандат которых содержал соответствующие ограничения. Так, к примеру, АФЭСР предоставляет помощь только арабским странам с целью поощрения в них экономического и социального развития и укрепления региональной интеграции, а ИБР кредитует только страны – члены ОИК и предоставляет финансирование в соответствии с законами шариата, которые накладывают запрет на взимание ссудного процента [Villanger, 2007, р.19].

Региональный фокус сохраняется и поныне: большая часть помощи арабских доноров по-прежнему направляется в страны Ближнего Востока и Северной Африки. При этом она занимает большую долю в объемах помощи в некоторых странах (Сирия – 70%, Марокко, Ливан, Йемен, Иордания – 20-40%, ПНА, Сомали, Судан, Турция, Египет, Мавритания, Джибути – 10-20%). Однако в последнее время фокус программ арабских доноров стал более глобальным. Реализуя принципы укрепления афро-арабского единства, они увеличивают объемы помощи беднейшим странам Африки южнее Сахары, таким как Мали, Мавритания, Сенегал, Сомали, Судан; а также реализуют программы помощи в Южной (Камбоджа, Бангладеш, Непал, Пакистан, Шри-Ланка), Юго-Восточной (Вьетнам) и Центральной Азии (Таджики-

стан). Фонд Кувейта, Фонд Саудовской Аравии и Фонд ОПЕК, деятельность которых имеет наиболее глобальный охват, также финансируют отдельные проекты в Европе и Латинской Америке. В 2000-2007 гг. распределение арабской помощи по отдельным регионам выглядело следующим образом: Ближний Восток (61%), Северная Африка (15%), Африка южнее Сахары (10%), Азия (9%), Европа (4%), Латинская Америка (1%) [World Bank, 2010, p.13-15].

Помимо национальных проектов, арабские финансовые институты также оказывают поддержку проектам, нацеленным на укрепление региональной экономической интеграции, в первую очередь в сфере строительства дорог, электростанций, а также в форме сотрудничества по линии Юг-Юг. Так, например, в 2007 г. АБЭРА финансировал пять проектов в сфере дорожного строительства для продвижения торговли между Буркина-Фасо, Чадом, Сьерра-Леоне, Руандой и Камеруном; АФЭСР вносит вклад в укрепление региональной интеграции посредством финансирования проектов строительства транснациональных арабских электросетей. Кроме того, в партнерстве с Всемирным банком АФЭСР учредил Исследовательскую инициативу для арабского развития. ИБР поддерживал региональную интеграцию в Африке посредством оказания поддержки строительства транссахарских и транссахельских дорог. Арабские страны также предпринимают активные усилия в продвижении сотрудничества по линии Юг-Юг, например в рамках Программы укрепления потенциала, реализуемой ИБР [World Bank, 2010, p.15].

Распределение по секторам. На протяжении десятилетий основным сектором, в который направлялась помощь арабскими донорами, была инфраструктура (энергетика, транспорт, водоснабжение), однако к настоящему моменту фокус расширился и стал включать в себя сельское хозяйство (с акцентом на продовольственную безопасность), здравоохранение, образование и другие социальные сектора [World Bank, 2010, p.15].

Саудовская Аравия имеет самую крупную программу среди всех «нетрадиционных» доноров, которая вполне может сравниться с программами таких заметных игроков на поле ОПР, как Бельгия или Австралия. В 2009 г. общий объем ОПР, оказанной Саудовской Аравией, составил около 3,2 млрд. долл. США. Большая часть была предоставлена Министерством финансов в форме грантов на цели развития и гуманитарной помощи. Всего лишь 6% (209 млн. долл. США) было выделено на многосторонние программы; займы, предоставленные Саудовской Аравией, составили 16% (529 млн. долл. США). На долю инвестиционных проектов, реализованных Фондом Саудовской Аравии в виде льготных займов на цели развития транспортной и энергетической инфраструктуры пришлось около 60%, сельского хозяйства – 18%, и социального сектора 13%. Почти половина всех займов была предоставлена странам с низким уровнем дохода, при этом 28% из них составили кредиты странам Африки южнее Сахары. [Zimmerman, Smith, 2011, p.730].

Объединенные Арабские Эмираты. В последние годы ОАЭ начали вести учет всех государственных расходов на цели СМР. В 2008 г. правительство издало распоряжение о создании Департамента ОАЭ по координации международной помощи, ман-

дат которого позволяет осуществлять гуманитарную помощь и помощь развитию посредством укрепления потенциала, обмена информацией и поддержки взаимодействия между донорскими организациями во всем мире. В 2009 г. ОПР ОАЭ составила 1038,2 млн. долл. США, при этом 833,67 млн. долл. США было реализовано через Фонд развития Абу-Даби. Почти вся помощь была передана на двусторонней основе; 61% был распределен между странами Ближнего и Среднего Востока [Zimmerman, Smith, 2011, p.730].

Кувейт. ОПР Кувейта по официальным данным составила в 2009 г. 528 млн. долл. США, причем эти данные отражают только ОПР Кувейтского Фонда поддержки арабского экономического развития. Возможно, если бы все потоки помощи, предоставляемой Кувейтом по официальным каналам, были учтены, эти цифры были бы намного выше [Zimmerman, Smith, 2011, p.731].

Координация в СМР. Важной особенностью арабской модели является обусловленный крепкими культурными, религиозными и языковыми связями высокий уровень координации между национальными и многосторонними институтами, основным механизмом которой служит упоминавшаяся Координационная группа при АФЭСР. Арабские доноры используют общие процедуры, что позволяет им снижать транзакционные издержки, повышать транспарентность и подотчетность управления проектами. Основным механизмом, с помощью которого национальные и многосторонние агентства сотрудничают друг с другом и другими партнерами по СМР, является софинансирование. Координационная группа также участвует в глобальных инициативах по повышению степени гармонизации помощи и ее согласованности с национальными приоритетами стран-реципиентов. Что касается систем взаимодействия с «традиционными» донорами, то процедуры предоставления отчетности в арабских странах постепенно совершенствуются, чему также способствует партнерство по укреплению потенциала между Секретариатом Координационной группы и КСР ОЭСР [World Bank, 2010, p.16].

2.3. Участники партнерств по линии Юг–Юг

В число стран, которые проявляют наибольшую активность в области укрепления сотрудничества по линии Юг–Юг в области развития, входят Бразилия, Венесуэла, Египет, Индия, Китай, Колумбия, Малайзия, Мексика, Таиланд, Чили, ЮАР. Большая часть из них одновременно являются и донорами, и получателями помощи.

Цели и принципы. В отличие от стран первой группы «новых» доноров», которые развивают свои программы СМР, ориентируясь на модель КСР ОЭСР, такие страны, как Китай, Индия, Бразилия, ЮАР, Венесуэла придерживаются *альтернативных* принципов сотрудничества Юг–Юг. Данные принципы в общем виде были закреплены в двух основополагающих международных документах – Бандунгской декларации и Буэнос-Айресском плане действий по развитию и осуществлению технического сотрудничества, принятом ГА ООН в 1978 г.

Для сотрудничества Юг–Юг характерны следующие основные признаки:

- Поддержка экономической независимости и уверенности стран.
- Финансовая помощь рассматривается не только как ОПР, но и как средство укрепления солидарности (единства) через обмен опытом.
- «Горизонтальное» сотрудничество, основанное на равноправном и взаимовыгодном партнерстве в противовес «вертикальному» взаимодействию по модели «донор – реципиент».
- Уважение национального суверенитета и отсутствие политических и экономических условий, предъявляемых к партнерам.
- Реализация принципа многосторонности и отсутствие дискриминации.
- Обмен лучшими практиками.
- Поощрение двусторонней и региональной торговли и инвестиций.
- Взаимодействие и интеграция на двусторонней, многосторонней, трехсторонней, региональной и субрегиональной основах.

В 2010 г. ЮНКТАД было дано определение сотрудничеству «Юг-Юг» (South-South Cooperation – SSC), под которым подразумеваются процессы, институты, положения, разработанные для продвижения политического, экономического и технического сотрудничества между развивающимися странами с целью достижения общих целей⁷⁰. Чтобы подчеркнуть специфические аспекты сотрудничества стран в области развития было введено новое понятие – «сотрудничество Юг-Юг в области развития» (South-South Development Cooperation – SSDC). Под ним подразумеваются формы сотрудничества, при которых провайдерами SSDC являются развивающиеся страны, предоставляющие экспертизу и финансовую поддержку для укрепления экономического и социального положения других стран Юга [Zimmerman, Smith, 2011, p.726]. Вместе с тем понятие «сотрудничество Юг-Юг в области развития» понимается расширительно и включает в себя формы взаимодействия в финансовой сфере, которые не подпадают под определение ОПР, в первую очередь, в сфере торговли и инвестиций.

Обозначенный еще в Бандунге принцип «невмешательства во внутренние дела», находит воплощение в нежелании доноров данной группы навязывать своим партнерам какие-либо политические и экономические условия. За исключением Китая, условием которого является непризнание независимости Тайваня, «южные» доноры традиционно не предоставляют обусловленной помощи. Это является существенным отличием их политики от политики стран – членов КСР ОЭСР, которые хотя и отказались от выдвижения строгих макроэкономических и политических условий, используют некоторые ограничительные меры и навязывают определенные требования относительно условий труда и соблюдения экологических стандартов [Waltz, Ramachandran, 2011, p.18].

Цели сотрудничества различаются. Для менее крупных стран участие в сотрудничестве по линии Юг–Юг является в большей степени реализацией объективной потребности в обмене опытом. Однако для таких стран, как Бразилия, Индия, Китай и ЮАР, предоставление помощи является инструментом реализации региональных

⁷⁰ UNCTAD.2010. South-South Co-operation: Africa and the New Forms of Development Partnership. UNCTAD, Geneva.

амбиций и одним из аргументов в пользу получения большего статуса на международной арене (так, например, одним из мотивов активизации политики сотрудничества являются претензии Индии, Бразилии и ЮАР на места постоянных членов СБ ООН).

Организационная структура управления. В большинстве стран – участниц партнерств по линии Юг-Юг организационная модель управления СМР отличается высокой степенью децентрализации – СМР занимается значительное число структур, зачастую не координирующих усилия друг с другом, что дополнительно осложняет процесс измерения объемов предоставляемой ими помощи. Децентрализация обусловлена несколькими причинами. С одной стороны, многие представители данной группы предпочитают не создавать автономное агентство по идейным соображениям, опасаясь того, что это будет воспринято как свидетельство перехода страны в разряд «доноров», а не «партнеров». С другой стороны, расширительное толкование сотрудничества в целях развития данной группой стран предопределяет сложность объединения разнородных видов деятельности под эгидой одной специализированной структуры. Во многих странах существует двойная система: МИД отвечает за гранты и программы технической помощи, а экспортно-импортные банки управляют займами [Waltz, Ramachandran, 2011, p.19].

Объемы. Оценка общих объемов помощи, предоставляемой данной группой стран представляет наибольшую сложность, потому что ни одна из них не отчитывается перед КСР ОЭСР. Информация, распространяемая Секретариатом «клуба доноров», базируется зачастую на официальных сведениях, которые предоставляются правительствами данных стран (Таблица 6.4).

Таблица 6.4. Объемы помощи, предоставленной странами БРИКС в 2005-2010 гг. (млн. долл. США)

Страна	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Источник данных
Бразилия	158,1	277,2	291,9	336,8	362,2	н/д	Администрация президента Бразилии
Китай	911,9	1 033,27	1 466,86	1 807,57	1 947,65	2 010,61	Фискальный ежегодник, Министерство финансов Китая
Индия	414,5	381,4	392,6	609,5	488,0	639,1	Годовые отчеты, Министерство иностранных дел Индии
ЮАР	42,0	49,1	85,2	89,2	119,5	98,4	Оценки государственных расходов, Казначейство ЮАР

Источник: OECD-DAC. Statistics on Resource Flows to Developing Countries. Table 33a – Estimate of gross concessional flows for development co-operation («ODA-like» flows) from the BRICS.

URL: http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html

Но если учесть, что они, будучи реципиентами помощи, могут сознательно занижать свои объемы, дабы не вызвать возмущение собственного населения, данные оценки не могут на 100% отражать реальность. Тем не менее, по этим данным можно судить, во-первых, об устойчивой тенденции к увеличению объемов помощи в последние 5 лет. Крупнейшими донорами по линии Юг–Юг по объемам являются (в порядке убывания): Китай, Индия, Бразилия, ЮАР, что соответствует величине экономик данных стран.

Приоритетные формы оказания помощи. Во-первых, провайдеры SSDC, подчеркивая равноправный характер партнерства, не акцентируют внимание на одностороннем предоставлении льготного финансирования на цели развития и больше внимания уделяют обмену техническими навыками и знаниями. Во-вторых, помощь часто (как, например, в Индии и Китае) предоставляется в виде «пакета», в который может входить не только льготное финансирование, гранты, облегчение долгового бремени, но и преференции торговые и инвестиционные преференции [Zimmerman, Smith, 2011, p.727]. В-третьих, доноры данной группы, подобно своим арабским «коллегам», предоставляют по двусторонним каналам значительно большую долю средств, нежели страны-члены КСР. В-четвертых, южные доноры предпочитают оказывать помощь в виде проектов, и крайне редко используют такие виды, как прямая поддержка бюджета и общесекторальный подход. Наконец, в-пятых, провайдеры SSDC имеют обыкновение «связывать» помощь. Китай, к примеру, финансирует свои собственные компании при реализации проектов, не переводя деньги на счета страны-реципиента.

Географические и секторальные приоритеты. За исключением Китая, претендующего в перспективе на обретение роли «глобальной державы», участники партнерств по линии Юг–Юг, концентрируются на реализации программ в соседних странах, а затем начинают вовлекать в них партнеров на других континентах, в первую очередь, страны Африки южнее Сахары. Секторальные приоритеты достаточно существенно отличаются от приоритетов «традиционных» доноров. Если последние делают акцент на социальном секторе, то данная группа стран, в первую очередь, оказывает поддержку производственным отраслям и развитию инфраструктуры, а в социальной сфере предпочитает программам проекты технической помощи и укрепления потенциала.

Координация в СМР. Участники партнерств по линии Юг–Юг, за исключением Китая, проявляют большую заинтересованность в координации усилий друг с другом в том числе с целью обеспечения большего внимания «традиционных» доноров к проблемам Юга в целом. Наиболее показательным является формат Индия-Бразилия-ЮАР. В 2011 г. при трехсторонней поддержке данных государств был создан Фонд по борьбе с бедностью и голодом, предложивший альтернативные способы финансирования развивающихся стран. Сотрудничество с «традиционными» донорами ограничивается рамками политического диалога и в отдельных случаях – по-

лучением технической поддержки в сфере предоставления отчетности. Однако, как показывает опыт Четвертого Форума высокого уровня в Пусане, данные страны не хотят брать на себя никаких обязательств в качестве доноров и продолжают максимально дистанцироваться от КСР ОЭСР.

Китай

История участия Китая в СМР насчитывает уже более 60 лет. Ее истоки восходят к 1950 г., когда, спустя год после образования КНР, Пекин предоставил материальную помощь Северной Корее и Вьетнаму. После конференции в Бандунге 1955 г. фокус китайской программы помощи расширился и стал включать страны Африки и Латинской Америки. Особенно активна Поднебесная была на африканском континенте, где в 1960-70-х гг. ею был осуществлен ряд крупных инфраструктурных проектов, наиболее известным из которых является строительство железной дороги между Танзанией и Замбией. В этот период помощь была нацелена на оказание поддержки дружественным социалистическим режимам и на обеспечение признания КНР в качестве легитимного представителя китайского народа и поддержки ее претензий на получение места постоянного члена СБ ООН. После провозглашения «политики реформ и открытости» в 1978 г. Китай стал страной-реципиентом, но при этом продолжил оказывать помощь другим странам, пусть и в меньших объемах. С 1980-х гг. Пекин начал увеличивать объемы помощи наименее развитым странам, использовать многосторонние механизмы. Тогда же началась диверсификация видов и инструментов помощи, которая приобрела особенно большие масштабы в 1990-е гг.

Беспрецедентные темпы роста на протяжении последних десятилетий позволили КНР к середине 2000-х гг. превратиться из чистого получателя иностранной помощи в донора. Важным символическим рубежом стал 2005 г., когда ВПП, оказывавшая продовольственную помощь Поднебесной на протяжении 25 лет, отправила в страну последнюю партию зерна. В этом же году ММР Великобритании свернуло свою программу двусторонней помощи Китаю. Тогда же премьер-министр Китая Вен Жибао пообещал, что в 2010-13 гг. Китай предоставит 10 млрд. долл. США в виде низкопроцентных займов африканским странам, окажет поддержку фонду «Китай-Африка» развития в размере 1 млрд. долл. США (пополнив его тем самым до 5 млрд. долл. США) и простит долги странам с высоким долговым бременем, имеющим дипломатические отношения с КНР. Вместе с тем, Китай продолжает оставаться одним из крупнейших получателей помощи.

Цели и принципы. Оказание помощи рассматривается Китаем как один из важных инструментов внешней политики. Его использование призвано способствовать реализации следующих целей: развитие со странами-реципиентами дружественных отношений и укрепление с ними равноправного и взаимовыгодного торгово-экономического, научно-технического и гуманитарного сотрудничества; создание благоприятных внешних условий для продолжения в КНР экономических, социальных

и политических преобразований; поддержание мира, стабильности и безопасности в мире и его отдельных, ключевых для китайских интересов регионах, в первую очередь в Восточной Азии; формирование пояса стабильности и безопасности по периметру государственной границы КНР; укрепление позиций Китая на международной арене, в мировой политике и экономике, на мировых рынках, повышение авторитета в мировом сообществе, в том числе в сообществе доноров международного развития.

Китай участвует в СМР, руководствуясь «Восьмью принципами внешней экономической и технической помощи правительства», сформулированными еще в 1964 г. в Аккре (Гана). Согласно этому документу, китайское правительство всегда предоставляет помощь в соответствии с принципами равенства и взаимной выгоды и никогда не рассматривает ее как односторонний дар; строго соблюдает суверенитет стран-реципиентов, никогда не сопровождает помощь какими-либо условиями и не требует каких-либо особых прав; стремится помочь странам-реципиентам в постепенном обретении уверенности в своих силах и выходе на путь независимого развития [Мардашев, 2011, с.96-97].

Организационная структура управления. В Китае создан и действует разветвленный, включающий партийные и государственные органы власти, механизм управления СМР, который сложился в нынешнем виде в результате масштабной реформы в середине 1990-х гг. и процесс оптимизации которого продолжается.

В Китае отсутствует единый государственный орган, ответственный за планирование политики СМР. Ответственность распределена между несколькими государственными структурами, которые контролируются правящей Коммунистической партией Китая (КПК). Верховным органом, ответственным за управление помощью в Китае является Руководящая группа по международным отношениям КПК, которую возглавляет Генеральный секретарь. Нижестоящим структурным подразделением, ответственным за СМР, является Руководящая группа Государственного совета по международным отношениям, которую возглавляет премьер-министр. Эти структуры, впрочем, не вовлечены в процессы операционного управления.

В «тройку» основных министерств входят Министерство иностранных дел (МИД), Министерство коммерции (Минкоммерции) и Министерство финансов (Минфин) КНР. МИД решает вопросы межведомственной координации, выработки предложений по общему политическому курсу и базовым концептуальным установкам внешней помощи, обоснования политической целесообразности оказания помощи, ее объемов и форм, поддержания повседневных связей с правительствами иностранных государств. *Минкоммерции* в лице департамента по делам иностранной помощи ответственно за формулирование политики помощи; определение ее экономической целесообразности, объемов и форм; разработку нормативно-правовых документов; непосредственную организацию двусторонней помощи; заключение соглашений, организацию тендеров и отбор компаний-исполнителей; координацию проектных работ компаний, включая функцию контроля. *Минфин* осуществляет контроль исполнения бюджета помощи и отвечает за многостороннюю помощь, осуществляя взносы в многосторонние организации. В процесс оказания помощи

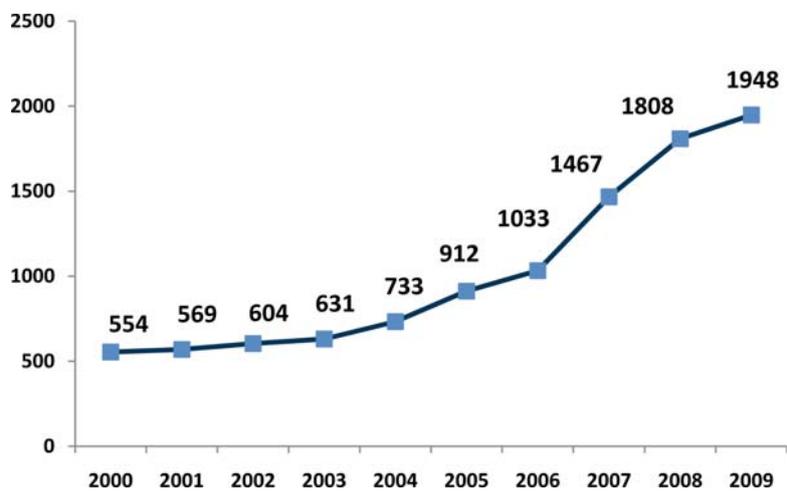
активно вовлечены отраслевые министерства: Министерство сельского хозяйства, Министерство образования, Министерство здравоохранения, Министерство массовых коммуникаций и т.п. В общей сложности в китайской системе СМР задействовано более 25 различных ведомств [Мардашев, 2011, с.98-99].

Финансирование проектов, реализуемых с помощью льготных кредитов, осуществляет Экспортно-импортный банк Китая. Исполняют проекты китайские государственные компании, координируемые правительством, и отраслевые объединения, к которым относятся ассоциации, торговые палаты и федерации.

Объемы. Точных данных о помощи, предоставленной Китаем на цели развития нет в открытом доступе. Официальные данные, которые дискретно публикуются китайским правительством, не соответствуют принятым обязательствам, а также сведениям, предоставляемым прессой как в самом Китае, так и в других странах.

Имеющиеся данные позволяют говорить о постоянном наращивании объемов помощи: за последнее десятилетие они выросли почти в четыре раза – с 554 млн. до 1948 млн. долл. США (Рис. 6.2). Согласно данным 2010 г., опубликованным Министерством финансов Китая, в 2009 г. Китай потратил на цели развития около 2 млрд. долл. США. Данная цифра включает гранты, беспроцентные займы и субсидии по льготным кредитам, но исключает капитал льготных кредитов и списание долгов. В случае их включения объемы китайской помощи могут увеличиться до 3 млрд. долл. США.

Рис. 6.2. Динамика объемов китайского СМР за 2000-2009 гг. (млн. долл. США)



Источник: Zimmerman, Smith, 2011. P.728.

Приоритетные формы оказания помощи. Оказывая официальную помощь развивающимся странам, Китай использует 3 финансовых инструмента: гранты, беспроцентные займы и льготные кредиты. Согласно Белой книге 2011 г., помощь

предоставляется в следующих формах: реализация проектов «под ключ»; помощь товарами и материалами; техническое сотрудничество; сотрудничество в целях укрепления человеческого потенциала; отправка китайских врачей за рубеж; поддержка волонтерских программ в зарубежных странах и списание задолженности.

Китай предпочитает предоставлять займы, нежели гранты, и доводить помощь в виде проектов, а не в виде бюджетного финансирования. Значительная часть проектов реализуется с условием приобретения китайских товаров.

КНР в основном использует двусторонние механизмы взаимодействия, что обусловлено как политическими амбициями страны, так и отстраненностью государства от многосторонних международных процессов СМР. Двусторонняя помощь составляет до 90% всей помощи Китая внешнему миру. В последние годы помощь по многосторонним каналам, которую Китай начал оказывать с 1980-х гг., заметно расширилась, однако ее доля продолжает оставаться в пределах 10%. Помощь преимущественно направляется в специализированные учреждения ООН, во Всемирный банк, в АБР, АфБР, ФАО, ВПП, ЮНЕП, ВОЗ и Международную организацию гражданской авиации (ИКАО). Однако стоит отметить, что механизмы многостороннего сотрудничества развиваются в большей степени в рамках региональных программ СМР, в которых Китай является лидером.

Правительство Китая отдает предпочтение проектам, реализуемым партнерами напрямую и самостоятельно, без привлечения помощи третьих стран. В настоящее время можно выделить две программы Азиатского банка развития, в рамках которых Китай координирует действия с другими странами-партнерами: Программа для субрегиона Большого Меконга, Программа Центрально-Азиатского регионального экономического сотрудничества.

Географические и секторальные приоритеты. Китайская программа помощи имеет поистине глобальный охват. По состоянию на конец 2009 г., КНР оказывала помощь на регулярной основе 123 развивающимся странам, из которых 51 представляла Африку, 30 – Азию, 18 – Латинскую Америку и Карибский бассейн, 12 – Океанию и 12 – Восточную Европу. При этом 39,7% объемов помощи выделяется наименее развитым странам, 23,4% – другим странам с низким уровнем дохода; 19,9% – странам с доходом ниже среднего; 11,0% – странам с доходом выше среднего, и 6,0% – другим странам.

В настоящее время помощь Китая развивающимся странам распределяется следующим образом: 45,7% направляется в страны Африки; 32,8% – в страны Азии (Северная Корея является крупнейшим получателем китайской помощи; большие объемы направляются также в Бирму, Иран и Пакистан); 12,7% – в страны Латинской и Центральной Америки; 4% – в страны Океании; 0,3% – в страны Европы; 4,5% – в другие регионы.

Особое место в структуре китайской помощи занимают нефтедобывающие страны Африки, такие, как Ангола, Судан, Нигерия, взаимоотношения с которыми имеют стратегически важное значение для КНР.

Наибольшая доля китайской помощи направляется на инфраструктурные проекты и наращивание энергетических мощностей, в частности строительство железных дорог, электростанций, ЛЭП. В последнее время помощь направляется на реализацию проектов в сфере обрабатывающей промышленности. Многие проекты предусматривают повышение уровня дохода, занятости, укрепление систем здравоохранения и социального развития, развитие человеческих ресурсов, а также повышение квалификации в сфере управления. Значительные объемы помощи направляются в здравоохранение.

Координация в СМР. Китай делает все, чтобы сохранить независимость своей политики в области СМР и проявляет наименьшую склонность среди участников партнерств по линии Юг–Юг к координации своих усилий с другими донорами как «новыми», так и «традиционными». Вместе с тем Китай осознает важность диалога с «клубом доноров». В 2009 г. Департаментом по снижению уровня бедности Государственного совета Китая была создана Исследовательская группа Китай – КСР ОЭСР, нацеленная на расширение возможностей для сотрудничества между Китаем и странами Африки и повышение эффективности совместных программ.

Индия

Индия на протяжении большей части своей новейшей истории была крупнейшим получателем иностранной помощи. В период с 1951 по 1992 гг. Индия получила около 55 млрд. долл. США, став крупнейшим в истории реципиентом ОПР. С ростом индийской экономики доля помощи в ВНД страны существенно сократилась, но Индия по-прежнему входит в десятку крупнейших реципиентов. Хотя история оказания Индией помощи соседним странам насчитывает уже много десятилетий, реальная активизация усилий в этом направлении началась лишь в последнее десятилетие. Высокие темпы роста экономики (в среднем 7% в год), инвестиций, объемов внешней торговли и внутренних валютных резервов (12-е место в мире) укрепили международные позиции страны. Индия фактически стала нетто-экспортером капитала и уверенно движется к расставанию со статусом нетто-получателя помощи.

Цели и принципы. Целью индийских программ содействия развитию является повышение геополитического влияния страны и формирование жизнеспособной и активной группы проиндийско настроенной политической элиты, в странах-получателях. Определяющей особенностью программ содействия развитию является стремление страны поделиться собственным опытом борьбы с бедностью и экономического развития. Важнейшей целью индийской помощи является противодействие расширению влияния Китая – традиционно главного геополитического соперника.

Организационная структура управления СМР в Индии также достаточно децентрализована. На сегодняшний день ведущим ведомством является МИД, которое несет прямую ответственность за помощь Бутану, Непалу и Афганистану. МИД также консультирует Министерство финансов и Министерство торговли в оказании помощи другим странам. В дополнение к программам в конкретных странах, МИД финансирует общие программы, например, программы ИТЭС (Индийское техническое и экономическое сотрудничество) и ICCR (Indian Council for Cultural Relations – Индийский совет по культурным отношениям). Министерство финансов имеет косвенные полномочия, хотя и осуществляет административный контроль за кредитами Экспортно-импортного банка Индии [Agrawal, 2007, p.5]. Планы создания отдельного агентства оказания помощи, которые долгое время обсуждались, так и не были реализованы. Индийская помощь по-прежнему предоставляется из большого количества источников [Waltz, Ramachandran, 2011, p.18-19].

Объемы. В силу увеличения числа источников финансирования и принципиального иного понимания сотрудничества объемы индийской помощи сложно поддаются оценке. Согласно ежегодному докладу МИД Индии объем помощи и займов, предоставленных в 2009/2010 фискальном году, составил 488 млн. долл. США, снизившись по сравнению с периодом 2008-2009 гг. (609,5 млн. долл. США) [Zimmerman, Smith, 2011, p.728]. Данные цифры раскрывают расходы по техническому и экономическому сотрудничеству, но не вся помощь в целях развития идет через установленные каналы или в соответствии с четкими бюджетными статьями.

Приоритетные формы оказания помощи. Основная часть индийского СМР представляет собой подготовку кадров, создание возможностей и другие «мягкие» инвестиции в страны-получатели, хотя через финансовую и техническую помощь поддерживается немало капитальных проектов. На конец февраля 2011 г. Экспортно-импортный банк Индии держал открытыми 135 кредитных линий, большинство из которых финансируют инфраструктурные проекты в развивающихся странах, реализуемые индийскими компаниями в таких областях, как энергетика, ирригация и транспорт [Zimmerman, Smith, 2011, p.728]. Помощь другим странам (особенно в Африке) распределяется по видам следующим образом: 60% – на подготовку гражданских служащих, инженеров и менеджеров для государственного сектора экономики в странах-получателях; 30% – на предоставление кредитов на закупку индийского оборудования и услуг; 10% – на финансирование отправки индийских технических экспертов. Объемы содействия развитию в форме денежных грантов Индии незначительны. Как и Китай, Индия предпочитает предоставлять помощь в связанной форме.

В структуре индийского СМР двусторонняя помощь преобладает над многосторонней. Несмотря на все более активное включение Индии в процессы глобального управления, она не участвует в исполнении обязательств, принятых ООН в сфере

СМР. Стратегический интерес в качестве многосторонних международных партнеров в сфере СМР представляют менее крупные региональные организации Южной и Юго-Восточной Азии, а также Африки. Кроме того, Индия проявляет большую заинтересованность в укреплении сотрудничества в рамках ИБЮА.

Географические и секторальные приоритеты. Индия сосредоточена на содействии развитию в двух географических регионах: Южной Азии – Бутане, Бангладеш, Непале, Шри-Ланке и Афганистане – и Африки южнее Сахары, где Индия имеет традиционные политические связи, основанные на ее лидерстве в Движении неприсоединения и активной роли в Содружестве наций (Таблица 6.5). К другим странам, получающим значимые объемы помощи, относятся Сенегал, Таджикистан, Эфиопия, Вьетнам и Камбоджа. В соответствии со стремлением стать одной из ведущих держав мира Индия начала расширять географический охват своих программ и включать в них страны Центральной Азии, Юго-Восточной Азии, Океании [Agrawal, 2007, p.6].

Таблица 6.5. Крупнейшие получатели индийской помощи на льготных условиях (млн. долл. США)

Страна/регион	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Бутан	250,1	131,5	168,4	277,9	269,4
Бангладеш	11,5	4,9	13,8	116,3	0,8
Непал	14,6	51,0	23,0	96,5	31,0
Шри Ланка	5,5	6,8	6,5	49,7	16,6
	4,9	9,7	4,6	26,0	11,4
Мальдивы	2,9	1,5	4,5	21,9	0,7
Страны Африки	13,5	4,9	11,5	8,1	25,9
Монголия					25,9
Афганистан			100,0	6,9	59,4
Страны Центральной Азии			4,6	4,3	4,1
Страны Латинской Америки			0,4	1,4	0,4
Другие страны	111,5	108,1	55,3	0,5	42,5
ВСЕГО	414,5	381,4	381,4	609,5	488,0

Источник: Zimmerman, Smith, 2011, p.729.

Большая часть индийской помощи направляется на инфраструктурные проекты, представляющие ценность для Дели в долгосрочной перспективе и формирующие благоприятное общественное мнение по отношению к Индии. В наиболее приоритетных странах – Бутане и Непале – особое внимание уделяется также образованию. В сфере образования и подготовки кадров Индия может многое предложить другим

странам через программы ИТЭС, которые реализуются в 156 странах и вместе со Специальной программой Содружества наций по помощи Африке (SCAAP – Special Commonwealth Assistance for Africa Programme) представляют собой основной инструмент СМР. Стоимость программ ИТЭС и SCAAP с начала их реализации составила около 2 млрд. долл. США. Техническое содействие, оказываемое в рамках этих программ, состоит из четырех компонентов: подготовка кадров; проекты и связанная с проектами деятельность, например, анализ возможностей их реализации и консультационные услуги; направление экспертов; организации стажировок. По программам ИТЭС около 3 тыс. иностранных соискателей каждый год проходят краткосрочную подготовку в Индии по большому количеству направлений: от повышения компьютерной грамотности до управления водными ресурсами. По всему миру насчитывается более 40 тыс. выпускников программ ИТЭС [Agrawal, 2007, p.6-9].

Бразилия

В период после Второй мировой войны Бразилия начала получать помощь в больших объемах от стран – членов КСР ОЭСР, однако уже с конца 1960-х гг. сама стала оказывать помощь развивающимся странам. В 1980-х гг. страна значительно расширила свою деятельность в сфере СМР. Сегодня Бразилия является крупнейшей экономикой в Южной Америке, на долю которой приходится половина всего ВВП континента. Несмотря на то что демографические и экономические ресурсы Бразилии не идут в сравнение с Китаем и Индией, эта страна является активным игроком на международной арене и ключевым участником СМР в Латинской Америке. При этом Бразилия получает помощь в значительно меньших объемах, чем Китай, Индия и ЮАР.

Организационная структура управления. В Бразилии управление СМР осуществляют несколько ведомств: Министерство иностранных дел и подведомственное ему Агентство по (международному) сотрудничеству (Agência Brasileira de Cooperação – ABC); Министерство науки и технологий и подведомственный ему Национальный совет по научному и техническому развитию. По мере развития программ в области СМР правительство Бразилии стремилось обеспечить их большую согласованность через учреждение специальных координационных институтов, таких, как, например, Агентство по (международному) сотрудничеству, созданное в 1987 г. Однако разработка и реализация программ СМР остается децентрализованной [Vaz, Aoki Inoue, 2007, p.2]. ABC разделено на 7 департаментов, которыми руководят дипломаты, сменяющиеся каждые несколько лет, следствием чего становится отсутствие преемственности и политической поддержки [Waltz, Ramachandran, 2011, p.19].

Объемы. Отсутствие централизованного института, который бы нес общую ответственность за программы СМР, не позволяет точно оценить объем ресурсов, предоставляемых Бразилией на их реализацию. Согласно данным ОЭСР общая по-

мощь развитию, оказанная Бразилией в 2009 году составила 362,2 млн. долл. США, что превышает аналогичный показатель за 2005 г. более чем в два раза (Таблица 6.6). [Zimmerman, Smith, 2011, p.727] .

Таблица 6.6. Основные формы участия Бразилии в СМР (млн. долл. США)

Форма сотрудничества	2005	2006	2007	2008	2009
Гуманитарная помощь	0,5	2,5	16,3	16,3	43,5
Стипендии иностранным гражданам	23,1	25,9	28,9	38,6	22,2
Научное и техническое сотрудничество	11,4	15,0	18,3	32,1	48,9
Взносы в многосторонние организации	123,1	233,7	228,4	249,9	247,6
ВСЕГО	158,1	277,2	291,9	336,8	362,2

Источник: Zimmerman, Smith, 2011. p.727.

Приоритетные формы оказания помощи. Важной особенностью бразильского СМР является полностью противоположное «традиционным» донорам соотношение двусторонней и многосторонней помощи. За пятилетний период около 75% СМР пришлось на взносы в многосторонние организации (из которых около трети приходится на МЕРКОСУР). Партнерами страны выступают несколько десятков международных и региональных организаций.

Бразилия не реализует программы грантовой поддержки и не предоставляет льготные займы. Большой частью программы СМР направлены на техническое сотрудничество с развивающимися странами. Значительное число совместных мероприятий было реализовано в рамках трехсторонних соглашений, достигнутых Бразилией с Индией и Южной Африкой. Важным партнером Бразилии в программах СМР также становится Китай. Важно отметить, что Бразилия является одним из наиболее активных участников трехсторонних партнерств как с «традиционными» донорами, так и с международными организациями. В число «традиционных» стран-доноров – партнеров Бразилии – входят Япония, Германия, Великобритания, Канада, Испания, Франция и Италия. Приоритетными секторами трехстороннего сотрудничества являются здравоохранение, сельское хозяйство и развитие человеческого потенциала – в области технического содействия, здравоохранение, сельское хозяйство и образование, а также исследования по проблемам СМР.

Географические и секторальные приоритеты. В географическом плане для Бразилии приоритетной является поддержка стран Латинской Америки, особенно партнеров Бразилии по МЕРКОСУР, а также Восточного Тимора и португалоязычных стран Африки. Приоритетными областями программ технического сотрудничества являются сельское хозяйство, вопросы здравоохранения (в особенности ВИЧ/СПИД), водоснабжение, профессиональное образование, государственное управление, метеорология, энергетика, защита окружающей среды, поддержка демократических выборов, а также производство и использование биотоплива (особенно

этаноло и биодизеля) [Vaz, Aoki Inoue, 2007, p.2-3]. В 2008 г. ABC профинансировало 236 проекта в 46 странах в таких секторах, как сельское хозяйство, образование и здравоохранение [Zimmerman, Smith, 2011, p.727]. К 2012 г. их число выросло до 300.

ЮАР

В период существования режима апартеида в 1948-1994 гг. ЮАР пребывала в международной изоляции и использовала СМР как инструмент экономического контроля над политически и экономически нестабильными территориями. После отмены апартеида ЮАР превратилась в одного из крупнейших получателей международной помощи, которым остается до сих пор. В последние годы страна неуклонно наращивает объемы помощи, реализуя свое стремление закрепить за собой статус регионального лидера и укрепить авторитет на международной арене.

Организационная структура управления. Длительное время система управления СМР в ЮАР была наименее централизованной из всех крупных участников партнерств по линии Юг–Юг и характеризовалась отсутствием единого центрального агентства, комплексной правительственной стратегии СМР и систематизированной системы учета реализуемых страной программ в этой области. В СМР принимали участие три группы структур: Фонд возрождения Африки, министерства, полугосударственные структуры, правительственные агентства и другие официальные учреждения (Банк развития Южной Африки, Корпорация промышленного развития, Южноафриканский институт управления содействием развитию и т.д.). Однако в 2011 г. ЮАР объявила о создании национального агентства по сотрудничеству в целях развития (South African Development Partnership Agency), и есть все основания полагать, что уже в самое ближайшее время процесс принятия и реализации решений в сфере СМР в Южной Африке претерпит радикальные изменения.

До недавнего времени в ЮАР не существовало единой процедуры, которой бы руководствовались органы власти в рамках трехстороннего сотрудничества. Отдельные департаменты создавали трехсторонние партнерства, лишь отчасти координируя действия с деятельностью других правительственных ведомств и агентств. Не существует и единой системы учета трехсторонней помощи; источниками данных по трехсторонним инициативам является информация, предоставляемая зарубежными партнерами-донорами. Для координации и поддержки осуществления программ в рамках трехсторонних партнерств национальным Казначейством было создано специализированное подразделение, которое несет ответственность выработку принципов и – в будущем – реализацию проектов трехстороннего сотрудничества [Braude, Thandravan, Sidiropoulos, 2007, p.22].

Объемы. ЮАР не предоставляет отчетности в КСР ОЭСР и по причине наибольшей степени децентрализации институциональной системы достоверных статистических данных практически нет. Хотя объемы помощи в последние годы увеличиваются, национальная программа СМР в ЮАР значительно уступает по своим масштабам как Китаю и Индии, так и Бразилии.

Приоритетные формы оказания помощи. Как и Бразилия, ЮАР делает основную ставку на предоставление технической помощи. Похожа на бразильскую и структура распределения помощи между двусторонними и многосторонними каналами. 75% помощи доводится через многосторонние институты, в первую очередь региональные.

Кроме того, ЮАР самым активным способом использует формы трехстороннего сотрудничества, направленные на оказание содействия развитию африканских стран-реципиентов. В большинстве случаев трехстороннее сотрудничество инициируется партнерами – «традиционными» донорами (Нидерландами, Швейцарией, Швецией, Норвегией и Бельгией), которые пытаются минимизировать риски, связанные с укреплением позиции ЮАР в регионе, и разделить сферы влияния. Несмотря на сложности, которые возникают при координации проектов, «традиционные» доноры – участники трехсторонних партнерств признают, что ЮАР обладает целым рядом конкурентных преимуществ (географическое расположение, культура, история, идентичность) в Африке, и часто этот факт имеет большее значение. В то же время данные формы сотрудничества являются перспективными для ЮАР с точки зрения возможности привлечения дополнительных источников финансирования.

В рамках взаимодействия ЮАР с международными организациями наибольший объем программ СМР реализуется в сотрудничестве с Фондом возрождения Африки, одной из причин учреждения которого была необходимость введения нового механизма трехстороннего сотрудничества.

Географические и секторальные приоритеты. Главным направлением южноафриканского СМР является оказание помощи странам, входящим в Сообщество развития Юга Африки (САДК – SADC – Southern African Development Community)). Хотя ЮАР не выявляет приоритетных реципиентов помощи, ключевое внимание сосредоточено на помощи постконфликтным странам. В частности, активное участие ЮАР можно отметить в ДРК, Бурунди, Судане, Либерии и Кот-д’Ивуаре. Наибольшее внимание ЮАР уделяет продвижению демократии и эффективного управления, предупреждению и урегулированию конфликтов, оказанию гуманитарной помощи, укреплению человеческого потенциала.

3. Активизация «новых» доноров: оценка возможностей и рисков

«Традиционные» доноры имеют за плечами почти полувековой опыт деятельности в ситуации, когда помощь поступает из ряда источников. Однако они не привыкли к настолько большим потокам помощи со стороны стран, в которых по-

прежнему присутствует очень серьезный уровень бедности и которые зачастую являются крупными реципиентами помощи. Перед «традиционными» донорами встает вопрос, должны ли они продолжать перечислять значительные объемы помощи таким странам, как Индия, Бразилия и ЮАР, да еще в условиях, когда данные страны предлагают иную модель вовлечения развивающихся стран [Watzl, Ramachandran, 2011, p.5].

Усиление «новых» доноров имеет ряд потенциально благоприятных последствий для других участников СМР – стран-реципиентов и «традиционных» доноров, а также международной системы помощи в целом.

Итак, стран – партнеров «нетрадиционных» доноров эти преимущества (возможности) заключаются в следующем:

- 1) расширение спектра внешних источников финансирования;
- 2) получение помощи в тех секторах, которые в последнее время не являются приоритетными для «традиционных» доноров (в первую очередь, инфраструктура и производство);
- 3) выстраивание диалога на равных;
- 4) отсутствие необходимости выполнять жесткие политические и экономические условия, традиционно выставляемые «традиционными» донорами;
- 5) получение помощи в более короткие сроки, обусловленное низкой или «нулевой» кондициональностью;
- 6) получение знаний и опыта, легче адаптируемого к местным реалиям.

Последние два преимущества являются таковыми и для «традиционных» доноров, и для международной архитектуры помощи в целом, поскольку способствуют повышению ее эффективности. Кроме того, расширение круга провайдеров помощи ведет к повышению конкуренции на этом «рынке» и вынуждает «традиционных» доноров прилагать большие усилия по определению своих конкурентных преимуществ, что также может иметь благоприятные последствия. Наконец, активизация «новых» доноров, имеющих совершенно иные взгляды на принципы и формы предоставления помощи, гипотетически может способствовать преодолению общего кризиса в сфере СМР, который проявил себя в невыполнении «традиционными» донорами своих обязательств, взятых на Форумах высокого уровня по повышению эффективности помощи 2003, 2005 и 2008 гг. и в непреодолимом отставании большинства развивающихся стран от графика достижения ЦРТ к установленному сроку – 2015 г.

Вместе с тем, выход на авансцену «нетрадиционных» доноров, несомненно, сопряжен с определенными рисками для стран-партнеров, «клуба традиционных доноров» и международной системы в целом.

Для развивающихся стран–получателей помощи эти риски могут проявляться в следующем:

- 1) увеличение фрагментации потоков помощи, которая чревата особенно большими издержками в государствах, отличающихся слабым институциональным потенциалом, в первую очередь, в сфере финансового управления;

2) отсутствие условий и готовность «нетрадиционных» доноров предоставлять помощь государствам, не отвечающим даже минимальным стандартам «надлежащего управления», в особенности богатым природными ресурсами, грозит укоренением таких явлений, как коррупция, нарушение прав человека и несоблюдение экологических стандартов.

Для «традиционных» доноров и международной системы риски имеют принципиально иной характер. Во-первых, наращивание объемов помощи такими странами, как Бразилия, Индия, Китай, которые остаются крупными получателями помощи от стран-членов КСР ОЭСР, заставляет задуматься о целесообразности предоставления им столь значительных объемов средств, что, в свою очередь, чревато серьезными политическими последствиями и обострением отношений с «восходящими странами-гигантами». Во-вторых, невнимание «нетрадиционных» доноров к состоянию систем финансового управления в странах-партнерах может обернуться накоплением последними не поддающихся выплате долгов и подрывом глобальных усилий по списанию задолженности наиболее обремененным долгами странам. В-третьих, большинство «нетрадиционных» доноров, подписавших Парижскую декларацию в качестве реципиентов, не считают себя связанными теми обязательствами, которые взяли на себя «традиционные» доноры, и предоставляют помощь, зачастую не соблюдая пять ее основных принципов [Zimmerman, Smith, 2011, p.731]. Программы и проекты преимущественно разрабатываются по инициативе «нетрадиционных» доноров и крупными странами (Китай, Индия, Бразилия, ЮАР) реализуются без согласования с национальными системами. Возможности гармонизации-координации усилий «традиционных» и «нетрадиционных» доноров ограничены как идейно-концептуальными, так и организационными различиями в подходах: зачастую участники партнерств по линии Юг-Юг просто не имеют представителей, уполномоченных на ведение переговоров в рамках координационных встреч (так, в арабских странах все решения вообще принимаются в штаб-квартирах национальных агентств). «Нетрадиционные» доноры не только не уделяют должного внимания таким важнейшим процедурам, как мониторинг и оценка эффективности (по словам заместителя министра торговли Китая Фу Цююнга, правительство Китая не зафиксировало ни одного случая коррупции при реализации проектов за последние 60 лет [Waltz, Ramachandran, 2011, p.22] и боятся предоставлять прозрачную отчетность, опасаясь одновременно негативной реакции беднейших слоев населения внутри своих стран и свертывания программ помощи от «традиционных» доноров. Наконец, в-четвертых, необходимость вступать в конкуренцию с «новыми» донорами, которые подчеркивают коммерческие и торговые интересы в предоставлении помощи и нередко предоставляют ее в «связанной форме», может означать «откат назад» для глобальной системы оказания помощи и фактическое признание того, что доктрины последних десятилетий были ошибочными.

Однако далеко не все считают данные риски релевантными. Так, некоторые ученые указывают на отсутствие доказательств того, что политика крупнейших участников партнерств по линии Юг-Юг, в первую очередь Китая, привела к ухудшению стандартов управления в странах-получателях помощи, и ставят под сомнение эф-

фektivность усилий «традиционных» доноров в повышении качества управления посредством выставления политических и экономических условий [Zimmerman, Smith, 2011, p.731]. Безусловно, принцип невмешательства во внутренние дела может быть удобным мотивом для ведения дел со странами, которые являются непривлекательными для западных доноров, но южные страны не поддерживают «государств-изгоев»: крупнейшие получатели помощи от «нетрадиционных» доноров также являются крупнейшими получателями от членов КСР ОЭСР (за исключением Бирмы) [Waltz, Ramachandran, 2011, p.17].

Что касается риска роста задолженности, участники партнерств по линии Юг-Юг сами вносят серьезный вклад в списание долгов беднейшим странам. Кроме того, издержки увеличения долгового бремени необходимо сопоставлять с потенциальными дивидендами повышения темпов роста в результате получения новых займов. Наконец, в вопросе декоммерциализации помощи необходимо учитывать, что товары и услуги, предоставляемые участниками партнерств по линии Юг-Юг, могут вполне успешно конкурировать на международных рынках, поэтому «развязывание» помощи вряд ли приведет к существенному снижению цен на «рынке» СМР. Кроме того, и сами «традиционные» доноры, несмотря на концентрацию на борьбе с бедностью, пока не добились того, чтобы их взаимоотношения со странами-получателями в сфере торговли и инвестиций выстраивались в соответствии с императивами содействия развитию [Zimmerman, Smith, 2011, p.731].

Главный вопрос, который волнует сегодня членов «клуба доноров», состоит в том, как снизить обозначенные выше риски и добиться большей гармонизации подходов. Достижение этой цели в равной степени зависит как от «традиционных» доноров, их способности к построению конструктивного диалога с новыми игроками и переосмыслению некоторых подходов к оказанию помощи, так и от «нетрадиционных» доноров, которым нужно увидеть в подобном диалоге не только риски утраты независимости в определении приоритетов СМР, но и преимущества.

Взаимодействие между «традиционными» и «нетрадиционными» донорами реализуется в настоящий момент в трех основных формах:

1) *Диалог в рамках различных международных форматов:*

- Бреттон-Вудские институты;
- «Группа восьми» и «Группа двадцати»;
- Двусторонние механизмы взаимодействия между «нетрадиционными» донорами и КСР ОЭСР (Исследовательская группа Китай-КСР ОЭСР, ежегодные встречи «клуба» с Координационной группой арабских доноров);
- Рабочая группа по проблемам сотрудничества Юг-Юг;
- Форум сотрудничества в целях развития, учрежденный на Всемирном Саммите ООН 2005 г., который собирается с периодичностью раз в два года (первый саммит состоялся в 2008 г., второй в 2010 г., третий ожидается в 2012 г.)

2) *Оказание «традиционными» донорами технической помощи «нетрадиционным» донорам в укреплении их потенциала в сфере СМР, в том числе в области предоставления статистической отчетности (техническое содействие Мексике, ОАЭ, Бразилии);*

3) *Механизмы трехстороннего сотрудничества* как с участием отдельных стран-доноров, так и международных организаций (в первую очередь, ООН и Всемирного банка).

Однако переход от диалога к реальному сотрудничеству между «традиционными» и «нетрадиционными» донорами остается преимущественно делом будущего. Это отчетливо было продемонстрировано на Четвертом Форуме высокого уровня в Пусане, который стал наиболее ярким олицетворением «линии раскола» в современном донорском сообществе между «северными» и «южными» донорами, в первую очередь, такими странами, как Китай и Индия; причем первые занимали в отношении вторых далеко не единую позицию. Так, министр международного развития Великобритании А. Митчелл, только что вернувшийся из Пекина, настаивал на том, что Китай не должен брать на себя обязательства как донор, в то время как госсекретарь США Х. Клинтон требовала принуждения всех без исключения стран к выполнению обязательств в сфере повышения прозрачности помощи. Как ни странно, в итоге верх одержала позиция А. Митчелла. Пусанская декларация оставляет за Китаем и другими развивающимися странами, которые одновременно являются и донорами, и реципиентами помощи, свободу выбора в принятии на себя обозначенных в документе обязательств и оставляет открытым вопрос о конкретных шагах в вопросах «развязывания» помощи, повышении прозрачности ее потоков и работы через национальные системы стран-партнеров. Пока ни один из крупных участников партнерств по линии Юг–Юг не присоединился к Международной инициативе по обеспечению прозрачности помощи (МИОПП).

* * *

Вопрос о том, какое место в архитектуре иностранной помощи займут «новые» доноры, остается открытым. Вероятность того, что представители второй и третьей группы (арабские доноры и участники партнерств по линии Юг–Юг) возьмут в качестве ориентира модель КСР ОЭСР, подобно странам первой группы, выглядит достаточно незначительной. Так, к примеру, хотя арабские доноры в последние годы все более и более активно сотрудничают с западными странами и институтами, (Всемирным банком, КСР ОЭСР, ЕБРР), арабская модель продолжает оставаться параллельной модели КСР ОЭСР – в первую очередь, арабские страны предпочитают координировать усилия друг с другом. За последние 40-50 лет они никогда не изъявляли желания присоединиться к КСР, и нет никаких оснований полагать, что они будут готовы сделать это в будущем. Для Китая, Индии, Бразилии, ЮАР сближение с КСР ОЭСР порождает серьезные риски. Они опасаются того, что переход на стандарты КСР ОЭСР приведет к утрате такого важного компонента, как «мягкая сила», поскольку будет восприниматься развивающимися странами как «уступка Западу» и отход от «принципов Бандунга», нанесет удар их коммерческим и инвестиционным интересам и осложнит их собственное положение, поскольку продемонстрирует населению объемы средств, расходуемых на борьбу с бедностью за пределами страны [Waltz, Ramachandran, 2011, p.721].

Как бы то ни было, «традиционные» и «нетрадиционные» доноры должны будут договориться хотя бы относительно общих понятий, в которых можно будет обсуждать, сравнивать и отслеживать усилия в сфере СМР. Учитывая политическую уязвимость использования термина «ОПР» «нетрадиционными» донорами, «традиционные» доноры могут взять на себя инициативу по организации обсуждения более широкого круга финансовых потоков, имеющих отношение к развитию. Так, в частности, в 2011 г. КСР ОЭСР начал более глубоко исследовать тему «прочего официального финансирования», включая экспортные кредиты, инвестиции и другие нельготные потоки, которые лежат в основе многих взаимодействий по линии Юг–Юг и могут открыть новые возможности для сотрудничества [Zimmerman, Smith, 2011, p.736].

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите три основные группы «новых» доноров.
2. В чем состоит основная проблема оценки роли «новых» доноров в СМР?
3. Какова доля «новых» доноров в общих объемах ОПР на сегодняшний день?
4. Какие страны входят в группу «новых доноров», ориентирующихся на КСР ОЭСР?
5. В чем состоит специфика модели участия в СМР новых членов Европейского союза с точки зрения целей, организации управления, распределения по каналам, регионам и секторам?
6. В чем отличие программ помощи Турции и Израиля в сфере СМР от программ новых членов ЕС?
7. Охарактеризуйте процесс становления и эволюции программ помощи в арабских странах.
8. Какие региональные финансовые институты были созданы по инициативе арабских доноров?
9. Сравните модель участия в СМР арабских доноров с моделью «новых» доноров, ориентирующихся на КСР ОЭСР.
10. Каковы основные принципы сотрудничества по линии Юг–Юг?
11. В чем состоит специфика практикуемой участниками партнерств по линии Юг–Юг модели участия в СМР по сравнению с «традиционным» донорами? С другими «новыми» донорами?
12. Сравните программы стран Б(Р)ИКС с точки зрения организации управления, распределения по каналам, регионам и секторам.
13. Каковы основные преимущества и недостатки активизации «нетрадиционных» доноров для стран-партнеров/для «традиционных» доноров/для международной системы помощи в целом?
14. Какие риски видят «новые» доноры в гармонизации подходов с «традиционными» донорами?
15. Назовите основные механизмы гармонизации усилий между «традиционными» и «нетрадиционными» донорами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мардашев А.А. 2011. Китайская модель помощи международному развитию // Вестник МГИМО-Университета 6: 96-106.
2. Agrawal, Subhash. 2007. Emerging Donors in International Development Assistance: The India Case // The International Development Research Centre, Canada. URL: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/12441474461Case_of_India.pdf
3. Ashoff, Guido. 2011. Triangular Cooperation: Opportunities, Risks, and Conditions for Effectiveness. Special Report, World Bank Institute. World Bank, Washington, DC.
4. Birsdall, Nancy, and Francis Fukuyama . 2011. The Post-Washington Consensus: Development after the Crisis. Working Paper No.244. Center for Global Development, Washington, DC.
5. Braude, Wolfe, Pearl Thandrayan, Elizabeth Sidiropoulos. 2007. Emerging Donors in International Development Assistance: The South Africa Case // The International Development Research Centre, Canada. URL: <http://www.idrc.ca/EN/Documents/Case-of-South-Africa.pdf>
6. Brautigam, Deborah. 2009. The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa. New York: Oxford University Press.
7. Chanana, Dweep. 2010. India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects. ARI No.123. Real Instituto Elcano, Madrid.
8. Chin, Gregory, and Michael B. Frolic. 2007. Emerging Donors in International Development Assistance: The Case of China // International Development Research Centre, Canada. URL: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/12441473751Case_of_China.pdf
9. Lundsgaarde, Erik. 2011. The Challenge from Within: New EU Donors and European Development Cooperation. EDC 2020 (European Development Cooperation to 2020). Policy Brief №10.
10. Manning, Richard. 2006. Will 'Emerging Donors Challenge the Face of International Cooperation?' // Development Policy Review 24 (4): 371-383.
11. Mwase, Nkunde. 2011. Determinants of Development Financing Flows from Brazil, Russia, India, and China to Low-Income Countries. IMF Working Paper. International Monetary Fund, Washington, DC.
12. Reality of Aid Management Committee. 2010. South-South Development Cooperation: A Challenge to the Aid System. Special Report on South-South Cooperation.
13. Six, Clemens. 2009. The Rise of Postcolonial States as Donors: A Challenge to the Development Paradigm // Third World Quarterly 30 (6): 1103-1121.
14. Sotero, Paulo. 2009. Brazil as an Emerging Donor: Huge Potential and Growing Pains // Development Outreach, World Bank Institute, Washington, DC.
15. Vaz, Alcides Costa, Aoki Inoue, Christina Yumie. 2007. Emerging Donors in International Development Assistance: The Case of Brazil // The International Development Research Centre. Canada. URL: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/12447281201Case_of_Brazil.pdf

16. Villanger, Espen. 2007. Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives. Chr. Michelsen Institute, Bergen.
17. Waltz, Julie, and Vijaya Ramachandran. 2011. Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance. CGD Working Paper 273. Center for Global Development, Washington, DC.
18. Woods, Ngairu. 2008. Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance // *International Affairs* 84: 1-18.
19. World Bank. 2010. Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation. World Bank, Washington, DC.
20. Zimmermann, Felix, and Kimberly Smith. 2011. More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation // *Journal of International Development* 23 (5): 722-738.

ЛЕКЦИЯ №7.

РОССИЯ КАК «НОВЫЙ» ДОНОР

План лекции

I. «СОВЕТСКОЕ НАСЛЕДИЕ».

- 1.1. Участие СССР в СМР как динамический процесс.
- 1.2. Идеологические основы и цели экономического сотрудничества СССР с развивающимися странами.
- 1.3. Законодательство и организационная структура управления.
- 1.4. Объемы советской помощи.
- 1.5. Формы экономического сотрудничества.
- 1.6. Географические и секторальные приоритеты советской помощи.

II. ВОЗВРАЩЕНИЕ РОССИИ В РЯДЫ ДОНОРОВ.

- 2.1. Предпосылки возвращения России в ряды доноров.
- 2.2. Цели и принципы участия в СМР.
- 2.3. Законодательная база и организационная структура управления в сфере СМР
- 2.4. Объемы финансирования российской помощи развитию.
- 2.5. Формы оказания помощи.
- 2.6. Географические и секторальные приоритеты РФ в сфере СМР.

Глобальная система СМР в последние годы переживает период глубинной трансформации, становясь все более сложной и разветвленной, в первую очередь, под влиянием выхода на сцену так называемых «новых» доноров. К этой группе причисляют и Россию, которая, начиная с 2005 г., активно наращивает объемы помощи развивающимся странам, прилагает большие усилия по созданию национальной системы СМР и играет ведущую роль в укреплении сотрудничества между «традиционными» и «новыми» донорами в рамках так называемого «московского процесса» [Кудрин, Зеллик, 2010]. Между тем, применение термина «новый донор» к России представляется не вполне справедливым, если учесть, что Российская Федерация является правопреемницей СССР, который начиная с середины 1950-х гг. и до конца 1980-х гг., был одним из крупнейших партнеров развивающихся стран. Как с исторической, так и с политической точки зрения правильнее будет говорить о возвращении России в ряды доноров. Цель данной лекции – перекинуть «мостик» от прошлого к настоящему и охарактеризовать советскую и российскую стратегии участия в СМР по целям, принципам, организационной структуре управления, формам, географическим и секторальным приоритетам и объемам оказания помощи.

I. «СОВЕТСКОЕ НАСЛЕДИЕ».

1.1. Участие СССР в СМР как динамический процесс. СССР начал оказывать помощь развивающимся странам в скором времени после прихода к власти Н.С. Хрущева и выступал в роли донора до конца «холодной войны», когда в условиях ухудшения экономической ситуации ему пришлось не только произвести масштабные сокращения объемов помощи странам «третьего мира», но и самому стать реципиентом. Все это время политика СССР в сфере оказания помощи развивающимся странам, или, как ее называли в Советском Союзе, «экономического сотрудничества», была подчинена логике «холодной войны» и «являлась одним из важнейших инструментов в идеологическом и военно-политическом противостоянии с Западом, наряду с пропагандой, поставками оружия и т.д» [Kanet, 2010, p.1].

Советская политика содействия развитию прошла значительную эволюцию под влиянием нескольких факторов. Во-первых, менялись общие идейные представления советского руководства о характере глобального противостояния двух социально-политических систем, месте в нем стран «третьего мира», а также о развитии как таковом и его движущих силах [Подробнее об эволюции советских концепций развития см.: Arefieva, Bragina, 1991]. Во-вторых, происходили серьезные изменения в логике взаимодействия «сверхдержав» (системный уровень) и динамике развития военно-политической ситуации в самих развивающихся странах. Наконец, в-третьих, менялось состояние советской экономики. Хотя на протяжении большей части указанного периода последний фактор играл подчиненную роль, с начала 1980-х гг. по мере усиления кризисных тенденций в экономике СССР, он стал обретать все большее значение.

Участие СССР в СМР прошло несколько крупных этапов, которые можно изобразить в виде «волны»: 1954-1964 (закладка фундамента), 1964-1974 (расширение обязательств); 1974-80 («золотой век/расцвет»); 1981-85 (стагнация); 1985-1991 (упадок). Первые три этапа формируют достаточно гомогенный период, на протяжении которого система советской помощи странам «третьего мира» развивалась в соответствии с принципами, сформулированными в середине 1950-х гг. В 1980-е гг. эти принципы были подвергнуты пересмотру, система начала утрачивать свои отличительные черты и разрушаться. Поэтому, говоря о специфике «советского наследия», мы имеем в виду период с 1954 по 1980 гг. Последнее десятилетие советского «донорства» будет охарактеризовано отдельно.

1.2. Идеологические основы и цели «экономического сотрудничества» СССР с развивающимися странами. Фундамент участия СССР в содействии международному развитию был заложен в годы правления Н.С. Хрущева, когда Советский Союз осуществил подлинный «прорыв» в «третий мир». Важнейшей предпосылкой «прорыва» стало закрепление баланса сил в Европе и осознание советским руководством отсутствия у страны возможностей достижения стратегического преимущества в «холодной войне» на западном направлении. Готовя переход от конфронтации к «мирному сосуществованию», советское руководство обратило внимание на

те процессы, которые происходили на периферии системы международных отношений, и пришло к выводу, что набирающая обороты деколонизация открывает перед СССР возможности по изменению баланса сил в мире в свою пользу. Обретение колониями независимости само по себе наносило удар по позициям Запада, однако оно оставляло открытым вопрос о том, по какому пути пойдут данные страны и какой курс в отношении СССР они выберут. Все это потребовало от Хрущева внедрения ряда идейных инноваций в советскую внешнеполитическую доктрину.

Важнейшим нововведением был отказ от преобладавшей при Сталине догматичной теории «двух лагерей», которая причисляла лидеров национально-освободительных движений, не выражавших желания примыкать к международному коммунистическому движению, к враждебному лагерю. На смену ей пришла концепция «зоны мира», которая включала в себя как социалистические, так и неприсоединившиеся страны, не входившие в прозападные военные союзы⁷¹.

Еще одной идейной инновацией стал концепт «некапиталистического пути развития», который допускал возможность перехода развивающихся стран к социализму, минуя капиталистическую стадию. Главную роль в его обеспечении как раз должна была сыграть экономическая помощь со стороны СССР и стран соцлагеря.

При этом советские руководители с самого начала отвергли принятый на Западе термин «помощь», заменив его понятием «экономическое сотрудничество». Они делали акцент на том, что западные державы являются главными виновниками отставания стран «третьего мира» в развитии, и, оказывая «помощь», они тем самым «расплачиваются» с бывшими колониями. Коммунистические же страны, не имевшие колоний, не могли быть обременены такими «обязательствами». Такой подход давал СССР возможность подходить более прагматично к выбору форм и инструментов содействия развитию и отвергать все попытки западных держав привлечь его к сотрудничеству в сфере СМР.

«Экономическое сотрудничество» преследовало достаточно разнообразные цели. СССР стремился ослабить своего противника – «мировой империализм» – с помощью разрушения сложившейся за годы колониального господства и обретшей новую жизнь в рамках неоколониализма системы зависимости, позволявшей Западу эксплуатировать ресурсы стран периферии и использовать их в качестве рынков сбыта. Выступая в роли донора, СССР демонстрировал политическим элитам развивающихся стран, что им необязательно обращаться к своим бывшим покровителям, чтобы удовлетворить потребности в развитии, все необходимое они могут получить из стран соцлагеря.

Во-вторых, СССР стремился подтолкнуть страны периферии к выбору некапиталистического пути развития. Вкладывая средства в строительство крупных промышленных проектов национального значения, советские руководители полагали, что создают базу для «мирного перехода» развивающихся стран к социализму, помогая им воспроизвести советскую модель индустриализации. В-третьих, оказывая экономическую помощь развивающимся странам, СССР способствовал установлению благоприятного военно-политического баланса сил в мире. Неслучайно зача-

⁷¹ Хазанов А.М., Хамди Г. 1997. Политика СССР в «третьем мире» (Азия и Африка) в годы «холодной войны». Москва.

стую экономическая помощь дополняла, а иногда и прокладывала путь для организации поставок советских вооружений. В-четвертых, СССР противодействовал распространению влияния в «третьем мире» Китая, раскол с которым произошел в конце 1950-х гг. и углублялся вплоть до середины 1980-х гг. В-пятых, советские руководители исходили из стремления обеспечить загрузку своих промышленных мощностей – большинство советских объектов строилось «под ключ». Наконец, в-шестых, оказывая экономическую помощь, СССР облегчал себе доступ к стратегически важным природным ресурсам [Korepanov, Komagaeva, 2012, p.11].

1.3. Законодательство и организационная структура управления. «Экономическое сотрудничество» осуществлялось в соответствии с генеральной внешнеполитической линией КПСС. Ключевые решения в этой сфере принимались высшим партийным руководством, зачастую во время визитов советских лидеров в развивающиеся страны или приема делегаций из этих стран в Москве. Функции координации политики были возложены на Госкомитет по внешнеэкономическим связям, созданный в 1957 г.; реализацией проектов сотрудничества занимались специализированные внешнеторговые объединения – «Техноэкспорт», «Тяжпромэкспорт», «Технопромэкспорт», «Проммашэкспорт» и др., а также отраслевые министерства.

Системы нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность государственных структур в сфере СМР, в СССР не существовало. Основные понятия не были определены и кодифицированы, равно как и критерии, которые бы позволяли провести четкое разграничение между коммерческими и льготными формами сотрудничества. Все обязательства, которые брал на себя СССР в сфере оказания помощи, закреплялись в текстах двусторонних соглашений о научно-техническом и экономическом сотрудничестве. Ответственность за их выполнение возлагалась на межправительственные комиссии.

1.4. Объемы советской помощи. Точный расчет объемов советской помощи представляет большую проблему. СССР никогда не предоставлял официальной статистики в международные организации, ссылаясь на то, что качественные различия между финансовой помощью социалистических стран и потоками ОПР из стран Запада делали бессмысленным любое сравнение количественных показателей. Опираясь же на советские данные невозможно по причине отсутствия разграничения между коммерческими и льготными кредитами и стремления включать в отчетность обещанные объемы помощи, а не доведенные до получателей средства. Наконец, предоставление статистики в годы «холодной войны» было еще одним инструментом противостояния двух систем. Обе стороны манипулировали цифрами. СССР стремился доказать, что он является крупнейшим донором, и называл фантастические цифры, которые в пересчете к ВВП составляли более 1%. КСР ОЭСР, с другой стороны, цифры сознательно занижал, дабы продемонстрировать, как мало в действительности СССР заинтересован в помощи развивающимся странам [Raffer, Singer, 2001, p.68]. Если полагаться на расчеты серьезных исследователей, учитывавших все «подводные камни» и ограничения, связанные с анализом объемов совет-

ской помощи, то можно достаточно уверенно говорить о том, что в среднем она составляла около 0,2–0,25% ВВП. Если же исключить поставки помощи членам СЭВ, то эта цифра была существенно ниже – около 0,01% [Machowski, Shultz, 1987, p.232-233]

В общей сложности, в период с 1954 по 1991 г. Советским Союзом было предоставлено помощи на сумму более 78 млрд. долларов. Темпы увеличения объемов неуклонно росли в 1964-1981 гг., однако начали снижаться в 1980-е гг.

1.5. Формы экономического сотрудничества. Согласно списку форм помощи, представленному советской стороной в 1982 г. по требованию Группы 77 в ЮНКТАД, «экономическое сотрудничество» СССР с развивающимися странами осуществлялось в следующих формах: 1) льготные кредиты (с грант-элементом более 25%); 2) гранты; 3) отправка советских специалистов в развивающиеся страны (оплата их труда производилась по советским ставкам, а не мировым); 4) обучение кадров из развивающихся стран в СССР; 5) предоставление технологий и ноу-хау; 6) ценовые субсидии на экспортные товары развивающихся стран (фиксированные цены); 7) субсидирование морских грузоперевозок [Bach, 1985, p.269]. Официальным критериям ОПР, сформулированным КСР ОЭСР, однако, соответствовало менее половины: льготные кредиты, гранты и обучение кадров из развивающихся стран в СССР, что, безусловно, осложняло любое сопоставление объемов советской помощи и западной.

Советское «экономическое сотрудничество» отличалось от западной «помощи» и по целому ряду других параметров. Во-первых, существенно различалось соотношение грантов и льготных займов. Если в случае с западными державами, это соотношение было приблизительно равным, то в СССР оно составляло 95:5. Во-вторых, величина грант-элемента в советских займах составляла в среднем около 38%, а в займах, предоставляемых западными странами, около 90%. [Bach, 1985, p.269]. Важно отметить, что поскольку «большая часть межгосударственных кредитов была формой финансовой поддержки дружественных Советскому Союзу политических режимов в странах «третьего мира», она предоставлялась без серьезного анализа платежеспособности заемщиков. При этом не предпринималось распространенных в мировой практике мер по защите своих экономических интересов в случае невозврата заемных средств»⁷².

В-третьих, в большинстве случаев помощь предоставлялась и возвращалась не в твердой валюте, а в виде товаров, причем зачастую товарами, произведенными на заводах, которые были построены советскими специалистами.

В-четвертых, в отличие от стран Запада, связанная помощь в СССР преобладала над несвязанной. Это должно было способствовать расширению международного социалистического разделения труда. В-пятых, временной лаг между выделением средств на оказание помощи и их доведением был существенно длиннее, чем на Западе. Наконец, в-шестых, практически вся советская помощь предоставлялась напрямую реципиентам по двусторонним каналам [Bach, 1985, p.269]. Отказываясь осуществлять взносы в международные организации, ответственные за СМР (кро-

⁷² Хейфец Б. 2004. Эффективность реализации зарубежных финансовых активов // Вопросы экономики. – 2004. – №9. – с.76-91. с.76.

ме агентств ООН, таких, как ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНИДО) и предоставлять развивающимся странам свободу в выборе поставщиков, СССР стремился исключить вероятность того, что выделяемые им средства будут расходоваться на закупку западных товаров и технологий.

1.6. Географические и секторальные приоритеты советской помощи. СССР предоставлял помощь значительно меньшему числу стран, нежели западные доноры. Это объяснялось тем, что гораздо меньшее количество государств ориентировалось на СССР, нежели на Запад. При этом существовала предельно четкая иерархия стран-реципиентов. Первыми в списке получателей советской помощи шли развивающиеся страны, входившие в СЭВ, – Куба, Вьетнам, Монголия, – и Северная Корея, на которые в общей сложности приходилось более 75% всех потоков советской помощи. Второй по значимости категорией были «страны социалистической ориентации», в первую очередь те, в которых к власти пришли промарксистские режимы (Мозамбик, Ангола, Эфиопия, Сомали (до 1976 г.), а также ближневосточные страны с «прогрессивными режимами» (Египет, Ирак, Сирия). Отдельную группу составляли страны несоциалистические (некоторые из них даже входили в западные военные альянсы), которые обладали важным стратегическим положением – Индия, Иран, Пакистан, Турция [Machowski, Shultz, 1987, p.11]. Географическое распределение советской помощи по регионам (без учета Кубы, Вьетнама и Монголии) выглядело следующим образом: Ближний Восток (35% объемов помощи), Южная Азия (30%), Северная Африка (15%), Африка южнее Сахары (13%), Латинская Америка (6%), Восточная Азия (1%).

Выбор секторальных приоритетов «экономического сотрудничества» СССР с развивающимися странами определялся стремлением оказать содействие их продвижению по пути некапиталистического развития. Долгое время основное внимание уделялось строительству промышленных объектов общенационального значения, которые должны были одновременно способствовать внедрению командных методов управления экономикой и служить «витриной» советских технологических достижений. Эти проекты реализовались в различных отраслях тяжелой промышленности, таких, как цветная и черная металлургия (металлургические комбинаты в Индии (Бхилаи и Бокаро), Иране (Исфахан), Египте (Хелуан). Алжире (Эль-Хаджар), бокситодобывающий комплекс в Книдиа (Гвинея) и т.д.), машиностроение, энергетика (Асуанская ГЭС, Египет; Евфратский гидрокомплекс, Сирия), топливно-сырьевая промышленность. СССР также оказывал содействие в развитии инфраструктуры (автомобильные дороги в Йемене и Афганистане, железнодорожные магистрали в Сирии, Ираке и Гвинее, глубоководные морские и речные порты в Йемене, Сомали, Афганистане и др.). В общей сложности, по состоянию на 1 января 1991 г., в развивающихся странах были введены в эксплуатацию 907 объектов, построенных при содействии СССР, в том числе 379 промышленных предприятий [Korepanov, Komagaeva, 2012, p.12].

Особое внимание уделялось образованию. Помощь в этой сфере имела два измерения: обучение студентов и специалистов в СССР (Советский Союз брал на себя все расходы) и отправка советских преподавателей и инструкторов в развивающиеся страны. Помощь в сфере образования, в особенности приглашение на учебу в СССР, рассматривалась советскими руководителями как важнейший инструмент влияния на «умы и сердца» молодых специалистов, которые должны были проникнуться любовью к Советскому Союзу и обеспечить благоприятное отношение к нему по возвращении на родину. Символом советской помощи в данной сфере являлся Университет дружбы народов, открытый в 1960 г. В конце 1980-х гг. число иностранных студентов в СССР достигло 126,5 тысяч человек, что составило 10,8% от общемировой численности (второе место в мире после США). В 1990 г. иностранные студенты обучались в 700 учебных заведениях 120 городов СССР. Почти 80% из них были выходцами из стран Азии, Африки и Латинской Америки. Студенты из Африки составляли 24% от общего количества иностранных учащихся в советских вузах в 1988 г.⁷³

Экономическое сотрудничество СССР с развивающимися странами в 1980-е гг.

По целому ряду параметров последнее десятилетие советского «донорства» принципиально отличалось от всего предшествующего периода. Уже в начале 1980-х гг. советские руководители начали ставить под сомнение оправданность расходования столь значительных средств на оказание помощи странам «третьего мира». Это было связано как с распространением кризисных тенденций в советской экономике, так и с тем, что экономическое сотрудничество не оправдало ожиданий. Страны, наиболее близкие СССР (например, Эфиопия), демонстрировали крайне низкие темпы развития, их поддержка по-прежнему требовала вложения огромных средств, но Советский Союз уже не готов был предоставлять их в прежних объемах. Режимы, которые считались в СССР «прогрессивными», демонстрировали негативное отношение к коммунизму как идеологии. Кроме того, эти страны имели более высокий уровень промышленного развития и нуждались в поставках сложных технологий, которых в это время не хватало уже и в самом СССР [Kanet, 2010, p.8].

Решив уделять первостепенное внимание устранению внутренних экономических проблем, СССР стал более скептически относиться к экономическим отношениям с развивающимися странами, которые не носили взаимовыгодного характера. Выплата по $\frac{3}{4}$ кредитов теперь осуществлялась в конвертируемой валюте.

С приходом к власти М. Горбачева обозначившиеся в первой половине 1980-х гг. тенденции приобрели необратимый характер. Связано это было с провозглашением нового курса, направленного на сотрудничество с Западом. Одним из центральных компонентов «нового мышления» стало смягчение конфронтации между Западом и Востоком в «третьем мире», которое параллельно должно было способствовать высвобождению необходимых ресурсов для внутренних нужд. Результатом этого стало стремительное сокращение советского присутствия в «третьем мире» и свер-

⁷³ Грибанова В.В., Жерлицына Н.А. Подготовка студентов из африканских стран в вузах России: проблемы и перспективы. Доклад. // Официальный сайт Института Африки РАН. URL: <http://www.inafran.ru/ru/content/view/77/51/>

тывание практически всех связей, которые не сулили быстрого получения экономической выгоды. В итоге к 1991 году СССР практически полностью отказался от взятых на себя обязательств в отношении таких государств, как Афганистан, Куба, Камбоджа, Никарагуа, Ангола, Эфиопия. В преддверии сокращения помощи со стороны СССР Вьетнам, Лаос, Камбоджа были вынуждены приступить к поиску новых доноров. [Kanet, 2010, p.12-13]

Последние годы существования Советского Союза были отмечены не только сокращением его донорских обязательств, но и превращением в реципиента иностранной помощи. С 1990 г. СССР вместе с другими странами Центральной и Восточной Европы и странами с переходной экономикой был включен во вторую часть списка получателей помощи, составляемого КСР ОЭСР. Помощь этим странам не попадала под определение ОПР и обозначалась термином «официальная помощь» (ОП).

II. ВОЗВРАЩЕНИЕ РОССИИ В РЯДЫ ДОНОРОВ

На протяжении большей части своей новейшей истории Россия являлась одним из крупнейших получателей иностранной помощи: в период с 1992 по 2004 гг. на ее долю ежегодно приходилось в среднем около 1,5 млрд. долларов⁷⁴. Однако даже в самые непростые для нее времена Россия продолжала оказывать помощь другим странам. Российская Федерация не прекращала участвовать в гуманитарных операциях, осуществляла регулярные взносы в международные организации, участвовала в списании задолженности по предоставленным СССР кредитам, лидируя по показателю объема списанных долгов по отношению к ВВП; занимала одно из ведущих мест в мире по количеству стипендий для иностранных граждан. Вместе с тем, участие России в СМР долгое время оставалось незначительным. Ситуация стала меняться лишь в середине 2000-х гг. Объемы официальной помощи стали с каждым годом расти, расширился спектр форм ее предоставления, началось строительство национальной системы СМР. В 2005 г. , в силу сложности учета различных потоков и сокращения помощи развивающимся странам, в том числе из-за перехода многих из них в разряд доноров, ОЭСР решила отказаться от второй части списка КСР. Помощь, предоставляемая России, равно как и странам ЦВЕ, которые вступили в 2004 и 2007 гг. в ЕС, перестала учитываться как ОПР. Это не означает, что Россия перестала получать помощь, но с официальным статусом «реципиента» она простилась [Когеранов, Комарева, 2012, p.14].

2.1. Предпосылки возвращения России в ряды доноров. Возвращение России в ряды доноров стало возможным благодаря сочетанию нескольких факторов. Во-первых, возникли благоприятные макроэкономические предпосылки в виде непрерывного роста ВВП, позволившего существенно укрепить финансовое положение страны. В 2000-2008 гг. Россия имела профицитный бюджет и устойчивый платежный баланс, в 2004 г. стала нетто-кредитором мировой экономики. Все это дало воз-

⁷⁴ UN Data. URL: http://data.un.org/Data.aspx?d=WDI&f=Indicator_Code%3ADT.ODA.ALLD.CD

возможность существенно увеличить объемы государственных кредитов зарубежным странам, а также взносы России в различные международные программы и фонды поддержки развивающихся стран.

Во-вторых, претерпела изменения внешнеполитическая стратегия страны. После 2001 г. Россия сделала ставку на укрепление положения в мире с помощью расширения участия в различных международных форматах, взяла курс на присоединение к ВТО, ОЭСР. Руководство страны стало позиционировать Россию одновременно как «восходящую державу» и как ответственного участника международной системы.

Дополнительным стимулом к наращиванию усилий в сфере СМР стало первое председательство Российской Федерации в «Группе восьми» в 2006 г. Оно поставило Россию перед необходимостью принять на себя обязательства в сфере развития и высветило крайне низкий уровень участия страны в СМР, не соответствовавший ее претензиям на обретение статуса полноправного члена «большой восьмерки». Абсолютные объемы российского участия в СМР отставали на тот момент не только от расходов на эти цели партнеров по «Группе восьми», но и от показателей ряда развивающихся стран (Китай, Индия, Южная Корея). Это несоответствие необходимо было устранить, и неслучайно именно в 2006 г. в России начался процесс разработки национальной Концепции участия в СМР [Корепанов, Комарева, p.15].

Наконец, в-третьих, к середине 2000-х гг. возникла насущная необходимость активизации политики на постсоветском пространстве. «Цветные революции» 2003-2005 гг. на Украине, в Грузии и Киргизии нанесли существенный удар по интересам национальной безопасности России. Установление «пояса добрососедства» по периметру российских границ стало важнейшим внешнеполитическим приоритетом, в достижение которого оказание помощи могло сыграть важнейшую роль.

2.2. Цели и принципы участия в СМР. Политика Российской Федерации в сфере СМР, согласно Концепции участия Российской Федерации в СМР (далее – Концепция) ориентирована на достижение следующих целей:

- воздействие на общемировые процессы в целях формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка;
- ликвидация бедности и обеспечение устойчивого экономического развития в развивающихся и постконфликтных странах;
- преодоление последствий гуманитарных, природных, экологических, техногенных катастроф, а также других чрезвычайных ситуаций;
- содействие процессам демократизации в странах-получателях помощи, а также построению рыночно-ориентированной экономики и соблюдения прав человека;
- развитие политических, экономических, образовательных, общественных, культурных и научных связей с зарубежными странами и межгосударственными объединениями;

- формирование «пояса добрососедства» по периметру российских границ, противодействие возникновению и содействие устранению очагов напряженности и конфликтов, источников незаконного оборота наркотиков, международного терроризма и преступности, прежде всего в прилегающих к Российской Федерации регионах;
- развитие торгово-экономического сотрудничества России со странами-партнерами;
- стимулирование процессов интеграции национальных рынков стран-получателей с российскими рынками капитала, товаров, услуг и рабочей силы;
- укрепление авторитета и объективного восприятия РФ в мировом сообществе.

В Концепции также оговорены основные принципы, на которых будет осуществляться участие Российской Федерации в СМР, за исключением случаев предоставления продовольственной и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях и при стихийных бедствиях. Эти принципы включают в себя:

- наличие в странах-получателях национальных программ и стратегий борьбы с бедностью и обеспечения устойчивого экономического развития и их реализация в соответствии с принципом взаимной ответственности стран-доноров и получателей;
- наличие в странах-получателях политических тенденций или проведение ими реформ, направленных на развитие общественных институтов в сфере образования, здравоохранения, социальной поддержки малоимущих и т.п.;
- реализация странами-партнерами национальных программ в области борьбы с коррупцией;
- прозрачность процесса принятия решений о предоставлении и использовании помощи; стабильность расходов федерального бюджета, ассигнуемых на цели СМР;
- координация с действиями других двусторонних и многосторонних доноров;
- учет экологических и социальных последствий соответствующих проектов и мер.

Это совпадает с принципами, зафиксированными в документах КСР ОЭСР и национальных стратегиях стран-членов КСР. Отдельного внимания заслуживает последний принцип, свидетельствующий о преобладании в политическом руководстве страны мнения о том, что «СМР – это не «благотворительность ради благотворительности, а прагматичный метод реализации национальных интересов»⁷⁵.

2.3. Законодательная база и организационная структура управления. Долгое время помощь предоставлялась на основании отдельных постановлений Правительства РФ, каждый раз исходя из конкретных задач. [Концепция, 2007]. Россия оставалась единственной страной «Группы восьми», нормативные документы которой даже не содержали категории «официальная помощь развитию». «Однако рост

⁷⁵ Содействие международному развитию. Справка. // Официальный сайт Россотрудничества. URL: <http://www.rs-gov.ru/node/1236>

расходов на СМР, расширение числа форм оказания помощи, а также понимание того, что несистемное использование средств федерального бюджета на эти цели не даст должного экономического и социального результата в странах – получателях российской помощи, не принесет политико-экономического эффекта в самой Российской Федерации, потребовало принятия собственного программного документа». [Басова, Борисенко и др., 2010, с.9]. Им как раз и стала *Концепция участия России в содействии международному развитию* 2007 г. Концепция определяет основные цели, задачи, принципы и приоритеты политики РФ в данной области, последовательность и ключевые элементы создания национальной системы СМР, включая вопросы планирования, администрирования, оценки эффективности, роль бизнеса и научных кругов.

Важным дополнением к Концепции стал План мероприятий по ее реализации на 2008-2010 гг., одобренный правительством в ноябре 2007 г., который, в частности, предусматривал принятие конкретных мер по созданию нормативно-правовой базы российского СМР⁷⁶. Однако в полной мере реализовать намеченное пока не удалось. На сегодняшний день Концепция остается единственным документом, полностью посвященным проблеме СМР. Большинство основных терминов, используемых «традиционными» донорами (в том числе ОПР) по-прежнему либо отсутствуют в законодательстве, либо не имеют устойчивых определений. До сих пор не введено и не закреплено понятие «бюджет официальной помощи развитию» и методология его формирования. Наконец, некоторые понятия имеют определения, отличные от закрепленных в документах КСР ОЭСР⁷⁷. Однако факт предоставления РФ 31 октября 2011 г. первого годового отчета по ОПР в КСР ОЭСР в соответствии с методологией данной организации позволяет предположить, что в скором времени указанные различия будут сведены к минимуму.

Вопросами предоставления международной помощи занимаются следующие федеральные органы власти: Президент, Совет Федерации и Государственная Дума, Правительство, Министерство иностранных дел (МИД), Министерство финансов (Минфин), Министерство экономического развития (МЭР), Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС), а также отраслевые министерства.

Президент осуществляет общее руководство политикой страны в сфере СМР, утверждает стратегические цели и задачи участия России в СМР. Совет Федерации и Государственная Дума ведут законодательную работу, направленную на обеспечение участия России в СМР и выполнение ее обязательств. Правительство утверждает План мероприятий по участию России в СМР, принимает по представлению федеральных органов решения об оказании помощи, осуществляет контроль за реализацией российского СМР.

⁷⁶ Интервью заместителя Министра иностранных дел России А.В. Яковенко ИА «Интерфакс» по вопросам СМР 22 декабря 2008 г. // Официальный сайт МИД РФ. 23.12.2008. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/48CAF78085355006C32575280031B914

⁷⁷ Дедусенко А.С., Перфильева О.В., Швец Е.А. 2009. Сравнительно-правовой анализ основных терминов и понятий в сфере содействия развитию в российском и международном законодательстве // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика 4.

Минфин и МИД играют в системе СМР центральную роль – на них возложена ответственность за формирование политики и координацию деятельности органов исполнительной власти в сфере СМР. Минфин и МИД совместно осуществляют следующие функции:

- согласование расходов по участию России в СМР, включая определение приоритетов по странам и регионам, степени политической целесообразности оказания помощи, объемов, каналов ее доведения, форм и условий предоставляемой помощи;
- оценка эффективности использования средств федерального бюджета на цели СМР;
- подготовка ежегодного отчета об итогах участия России в СМР;
- подготовка информационно-аналитических данных относительно политического, социально-экономического и финансового состояния государств-получателей;
- информационное сопровождение операций по оказанию помощи и предоставление сведений о них правительствам зарубежных стран и международным организациям.

Вопросами участия в СМР в МИД занимаются как территориальные, так и функциональные подразделения (в частности, Департамент международных организаций). Основным органом, координирующим вопросы СМР в Минфине, является Департамент международных финансовых отношений.

Отраслевые министерства обеспечивают непосредственное выполнение бюджета в части расходования средств, направляемых на СМР, и несут ответственность за их целевое использование. Контроль над целевым использованием осуществляет Счетная палата РФ. Отраслевые министерства ежегодно должны направлять в Минфин свои предложения по объемам требуемого финансирования с необходимыми обоснованиями, согласованными с МИД РФ, для включения их заявок в проект перспективного финансового плана и федерального бюджета на очередной год. Ключевая роль отводится МЭР, которое совместно с международными организациями составляет ежегодные планы реализации программы СМР и осуществляет их мониторинг.

Россотрудничество. В сентябре 2008 г. было создано Федеральное агентство по делам Содружества независимых государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество).

Россотрудничество имеет следующие полномочия:

- 1) осуществляет функции государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) соответствующих федеральных и ведомственных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в реализации которых участвует Российская Федерация;
- 2) взаимодействует в установленном порядке с исполнительными органами международных и региональных организаций, созданных Российской Федерацией совместно с государствами – участниками Содружества Независимых Государств;

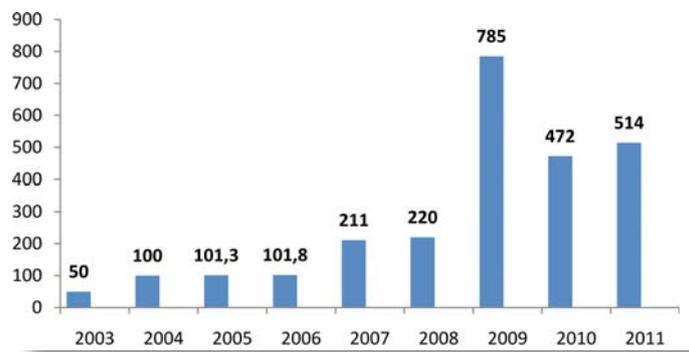
- 3) координирует и контролирует реализацию решений межгосударственных многосторонних и двусторонних интеграционных объединений с участием Российской Федерации;
- 4) разрабатывает и реализует по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти программы помощи государствам – участникам Содружества Независимых Государств; оказывает содействие Министерству иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации в части, касающейся координации в установленном порядке программ в сфере международного гуманитарного сотрудничества⁷⁸.

2.4. Объемы финансирования российской помощи развитию. К моменту принятия Концепции 2007 объемы российского СМР выросли вчетверо (с 50 млн. долл. США в 2002-03 гг. до 210 млн. долл. США). Однако они оставались низкими по сравнению как с «традиционными», так и «новыми» донорами (если не учитывать передачу энергоресурсов Украине и Беларуси по ценам ниже рыночных). Для решения задач в сфере СМР требовалось совершить качественный рывок. Для этого в Концепции были зафиксированы целевые ориентиры в отношении объемов оказываемой помощи развитию – краткосрочные и долгосрочные. В краткосрочной перспективе предполагалось довести объемы помощи до 400-500 млн. долл. США ежегодно, в долгосрочной – «создать устойчивую тенденцию к достижению в перспективе рекомендуемой ООН цели о выделении на СМР не менее 0,7% ВВП» [Концепция, 2007].

Первая цель уже была реализована, причем несмотря на мировой финансовый и экономический кризис, разразившийся в конце 2008 г. По итогам 2009 г. вклад России в СМР составил 785 млн. долл. США. Это произошло за счет направления части средств из Антикризисного фонда на поддержку стран с низким уровнем дохода, однако уже в 2010 г. объемы российской помощи оказались существенно ниже – 472 млн. долл. США, но в пределах краткосрочных целевых ориентиров. В 2011 г. объемы российской помощи выросли на 8,8% и составили около 514 млн. долл. США (Рис. 7.1).

⁷⁸ Положение о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. N 1315. URL: [HTTP://BASE.CONSULTANT.RU/CONS/CGI/ONLINE.CGI?REQ=DOC;BASE=LAW;N=79833](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=79833)

Рис. 7.1. Общий объем предоставленной Россией помощи, квалифицируемой как ОПР (без учета списания задолженности) в млн. долл. США



Источник: *The Russian Federation ODA, 2012, p.1*

Вместе с тем показатель доли ОПР в ВНД у России продолжает оставаться на низком уровне. По данным Минфина и МИД РФ, этот показатель увеличился с 0,015% в 2004 г. до 0,065% в 2009 г. [Рахмангулов, 2010, с.211], что намного ниже соответствующих показателей у стран-членов КСР ОЭСР. Для выполнения долгосрочной цели, зафиксированной в Концепции, России потребуются десятикратное увеличение объемов помощи. Это потребует неизмеримо большей нагрузки на органы исполнительной власти, и еще раз подчеркивает насущную необходимость ускорения процесса становления национальной системы СМР.

2.5. Формы оказания помощи. Россия использует широкий набор форм содействия международному развитию: помощь на многосторонней основе, помощь на трехсторонней основе, помощь на двусторонней основе.

Помощь на многосторонней основе осуществляется посредством внесения добровольных и целевых взносов в международные финансовые и экономические организации, прежде всего в программы, фонды, спецучреждения ООН (ВОЗ, ВПП), финансирование деятельности Управления по координации гуманитарных вопросов, поддержка Центрального фонда чрезвычайного реагирования), региональные экономические комиссии и другие организации, реализующие программы развития; участия в финансировании глобальных фондов, а также в реализации специальных международных инициатив, осуществляемых в рамках «Группы восьми», Группы Всемирного банка, МВФ, организаций системы ООН.

Помощь на трехсторонней основе предоставляется с использованием финансовых и организационно-технических возможностей международных организаций – в первую очередь через уже существующие или вновь создаваемые трастовые фонды Всемирного банка, ООН, ее специализированных учреждений и других институтов, – а также «традиционных» стран-доноров. При этом за Россией остается выбор страны-получателя, направления оказания помощи и возможность использования российских специалистов при оказании технического содействия.

Главным партнером России, несомненно, является Группа Всемирного банка: российская программа помощи, осуществляемая в сотрудничестве с ГВБ, на сегодняш-

ний день является самой обширной среди стран со средним уровнем дохода. Начиная с 12-го пополнения средств МАР Россия постоянно увеличивала свои взносы на цели СМР. Так, к примеру, Россия обязалась внести 108 млн. долл. США в МАР15, выйдя на третье место по размеру взноса среди «нетрадиционных» доноров после Южной Кореи и Бразилии; увеличила свой взнос в МАР16 на 60% до 173,5 млн. долларов США (0,51% общей суммы взносов). [Стратегия партнерства, Приложение 7, с.12]

Важнейшим направлением сотрудничества с ГВБ является участие России в разнообразных трастовых фондах. В общей сложности в настоящий момент от имени России МБРР управляет 15 трастовыми фондами (семью индивидуальными и восемью многосторонними). Общая сумма российских взносов в трастовые фонды МБРР за пять лет достигла около 200 млн. долл. США [Стратегия партнерства, Приложение 7, с.40]. Наибольший вклад в размере 50 млн. долларов Россия внесла в трастовый фонд, направленный на ускоренную поддержку социальных программ (Rapid Social Response Program)[см. Вставку 7.1]

Вставка 7.1. Участие России в Фонде ускоренной поддержки социальных программ (Rapid Social Response Program)

Фонд ускоренной поддержки социальных программ учрежден Всемирным банком в 2009 г. в качестве ответа на продовольственный, энергетический и финансовый кризис в рамках Программы Всемирного банка по преодолению глобального продовольственного кризиса (The World Bank's Global Food Crisis Response Program – GFCRP. Ядро фонда составляет трастовый фонд с участием многих доноров в размере 61,7 млн. долл. США, который финансируется Российской Федерацией, Норвегией и Великобританией. Доли в фонде распределены следующим образом: Россия – 50 млн. долл. США, Норвегия – 8,5 млн. долл. США, Великобритания – 2,9 млн. долл. США.

Целью фонда является укрепление систем социальной защиты в странах, наиболее пострадавших от глобального финансового кризиса, за счет содействия таким мерам, как социальная поддержка и поддержание доступа к базовым услугам – здравоохранению, питанию, образованию – в особенности для бедных и уязвимых групп, а также сглаживанию остроты проблем на рынке труда.

Средства выделяются на реализацию небольших проектов (от 40 тыс. до 3 млн. долл. США на проект) в странах с низкими доходами, соответствующим критериям МАР. 50% средств трастового фонда используется на реализацию проектов в странах Африки южнее Сахары. 94,7% средств доводится в форме адаптированной к реалиям отдельной страны/региона прямой технической помощи и реализации пилотных проектов; 5,3% – на передачу знаний – создание, анализ и распространение методов диагностики или реализации программ с целью межстранового и межсекторального обмена знаниями.

Преимуществами фонда являются гибкость и скорость доведения средств. Программа является движимой спросом и ориентированной на результат. За 22 месяца существования фонда было проведено 4 раунда конкурсного отбора, по итогам которых было одобрено 85 проектов в различных уголках планеты; при этом от объявления приема заявок до одобрения проходит менее 2 месяцев.

В 2010 г. была создана совместная рабочая группа Минфина и МБРР по координации новых инициатив и мониторинга хода реализации совместных программ в области развития в регионе ЕЦА. Кроме того, по инициативе Министерства финансов РФ готовится Рамочное соглашение между МБРР и Россией по трастовым фондам, которое призвано снизить транзакционные издержки по оформлению новых программ и соглашений о новых трастовых фондах.

Стоит также отметить, что Россия направляет значительный объем средств на поддержку Фондов финансового сотрудничества (FIFs), финансовый контроль за которыми осуществляется Группой Всемирного банка. К группе FIFs относится Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией (GTFAM), где вклад России составил 317 млн. долл. США.

Помимо управления трастовыми фондами от имени России Группа Всемирного банка начиная с 2006 г. играет важнейшую роль в укреплении институционального потенциала РФ как донора, оказывая содействие профильным министерствам в укреплении институционального потенциала в сфере СМР в области предоставления статистической отчетности, стратегических коммуникации и подготовки/переподготовки специалистов в области СМР. Техническое содействие в этой области было начато в рамках программы «Инициатива: «Россия в качестве донора», финансируемой из средств трастового фонда, учрежденного ММР Великобритании в размере 0,8 млн. долл. США. Правительство РФ также обратилось с просьбой о предоставлении программы технического содействия на возмездной основе на сумму 7 млн. долл. США в целях укрепления потенциала предоставления помощи развитию в области образования. В настоящее время идет третий год реализации программы.

Отдельным политически важным многосторонним каналом предоставления помощи является Антикризисный фонд ЕврАзЭС, созданный по инициативе России, средства которого по согласованию с ГВБ и МВФ направляются на поддержку стран СНГ, удовлетворяющих соответствующим критериям [См. Вставку 7.2].

Помощь на двусторонней основе оказывается в следующих формах: целевые финансовые гранты или безвозмездные поставки товаров и оказание услуг; предоставление льготных кредитов; оказание технического содействия путем передачи знаний и опыта в целях развития национальных институтов в области здравоохранения, образования, защиты окружающей среды, борьбы со стихийными бедствиями, противодействия терроризму; облегчение долгового бремени, в т.ч. путем использования схемы «долг в обмен на программы развития»; оказание продовольственной и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях; содействие в упрощении и удешевлении, а также поддержке безопасности и эффективности национальных и международных систем денежных переводов; предоставление развивающимся стран тарифных преференций и иных льгот в целях облегчения доступа производимых ими товаров и услуг на российские рынки.

Наиболее популярной формой осуществления двусторонних программ сотрудничества является оказание зарубежным странам технического содействия – повышение квалификации уже работающего персонала, обеспечение необходимого образовательного уровня граждан стран-получателей помощи и повышение их научно-исследовательских возможностей.

Вставка 7.2. Антикризисный фонд ЕврАзЭС

Антикризисный фонд ЕврАзЭС (далее — Фонд) был создан 9 июня 2009 года по решению Межгосударственного совета ЕврАзЭС (на уровне глав государств). Учредителями Фонда стали Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Армения. Фонд открыт для вступления новых государств СНГ. Суммарный размер первоначальных взносов учредителей в Фонд составляет 8,513 млрд. долл. США. Размер взноса каждого из государств-учредителей в Фонд, составляет: Армения – эквивалент 1 млн. долл. США; Беларусь эквивалент 10 млн. долл. США; Казахстан – эквивалент 1 млрд. долл. США; Кыргызская Республика эквивалент 1 млн. долл. США; Российская Федерация – эквивалент 7,5 млрд. долларов США; Таджикистан – эквивалент – 1 млн. долл. США. Управление средствами Фонда возложено на Евразийский банк развития.

Основная цель деятельности Фонда — преодоление негативных последствий мирового финансового и экономического кризиса национальными экономиками, обеспечение их экономической и финансовой устойчивости, содействие дальнейшему углублению интеграции. Финансирование осуществляется в следующих формах: предоставление суверенных займов странам-участникам в целях преодоления негативных последствий мирового финансового и экономического кризиса; предоставление стабилизационных кредитов странам-участникам с низким уровнем доходов на льготных условиях (кредит выдается сроком до 20 лет с пятилетним льготным периодом по ставке от 1 до 3% годовых; максимальный объем кредита ориентирован к ВВП; лимит доступа устанавливается пропорционально размеру ВНД на душу населения); финансирование межгосударственных инвестиционных проектов.

В августе 2010 года Управляющий по решению Совета Фонда предоставил первый финансовый (стабилизационный) кредит объемом 70 млн. долл. США Республике Таджикистан. Основная цель кредита — поддержание бюджетного финансирования социальных секторов (образование, здравоохранение, социальная защита) на уровне не ниже докризисного. Указанный финансовый кредит также поддержал реформы в области управления государственными финансами и госслужбой, включенные в Антикризисную программу Правительства Таджикистана. По состоянию на 1 января 2011 г. было освоено около 61,5 млн. долл. США. Своевременное поступление финансирования Фонда в условиях действия непредвиденных внешних факторов позволило сдержать дефицит бюджета Республики Таджикистан на комфортном уровне –0,4% ВВП (без учета иностранных кредитов в рамках Программы государственных инвестиций).

В 2011 г. Фонд выделил Белоруссии десятилетний кредит в размере 3 млрд. долл. США в обмен на программу экономических реформ, рассчитанную на 2011–2013 гг. В 2011 г. страна получила первые два транша кредита – на общую сумму 1240 млн. долл. США, а в июне 2012 г. третий транш в размере 440 млн. долл. Кроме того, в 2010 г. в Фонд за кредитом в 106,7 млн. долл. США на восстановление экономики страны обратилась Киргизия; однако ее заявка так и не была одобрена правительством РФ. В ноябре 2011 г. с заявкой на получение кредита в размере 400 млн. долл. США на реструктуризацию газохимической отрасли в Фонд ЕврАзЭС обратилась также Армения (речь идет о кредите в размере 400 млн. долл. США), но пока решение по данному вопросу также не принято.

Согласно принятым на саммите «Группы восьми» в Глениглсе обязательствам с 2005 г. Российская Федерация аннулировала долги африканских стран на сумму 11,3 млрд. долл. США, в том числе предоставив 2,2 млрд. долл. США в рамках Инициативы по облегчению долгового бремени бедных стран с высоким уровнем задолженности. Помимо этого Россия приняла решение о списании долга на сумму 552 млн. долл. США в рамках программы обмена долга на программы развития для следующих стран: Мадагаскара, Мозамбика, Эфиопии, Танзании, Бенина и Гайаны. В 2011 г. Россия аннулировала долг Замбии, Бурунди и Танзании на общую сумму 36,2 млн. долл. США.

Стоит отметить, что соотношение долей многосторонней и двусторонней помощи в российском СМР принципиально иное, нежели в программах «традиционных» доноров. Если в западных странах оно составляет 30:70, то в России – 80:20 (данные Минфина за 2007-2008 гг.). Данное соотношение изменилось лишь в 2009 г. в связи с выделением кредитов Антикризисным фондом, составив 60:40. [ПРООН, 2010, с.120]; таким оно остается и поныне [The Russian Federation ODA, 2012, p.2]. Структура российской помощи объясняется принципиальной позицией руководства страны, обозначенной в Концепции 2007 г. В ней, в частности, говорится, что на начальном этапе, до утверждения необходимой базы и разработки механизмов доведения двусторонней помощи, помощь, предоставляемая на многосторонней основе, будет являться приоритетной, однако по мере накопления опыта в сфере СМР и создания институциональной и правовой базы акцент будет смещаться в сторону двустороннего сотрудничества.

2.6. Географические и секторальные приоритеты РФ в сфере СМР. Согласно Концепции 2007 г., содействие международному развитию в России должно выстраиваться в соответствии со следующими региональными приоритетами:

- обеспечение интересов Российской Федерации в многоплановом сотрудничестве с государствами-участниками СНГ при особом внимании к странам-членам Соглашения о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП) и Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), укрепление интеграционных процессов на пространстве СНГ;
- удовлетворение особых потребностей Африки, в т.ч. содействие государствам Африки южнее Сахары в борьбе с бедностью и достижении «Целей развития тысячелетия» ООН;
- активизация шагов по участию в интеграционных структурах Азиатско-Тихоокеанского региона и развитие партнерских отношений с ведущими азиатскими государствами во всех областях, в т.ч. в сфере совместных мер по оказанию помощи беднейшим странам;
- укрепление связей со странами Ближнего Востока и Северной Африки;
- развитие сотрудничества со странами Латинской Америки.

Таким образом, российские власти стараются одновременно зафиксировать глобальный характер интересов России в сфере СМР и четко обозначить главный стратегический приоритет – государства, расположенные по периметру российских границ. Региональная направленность российского СМР стала еще более очевид-

ной после создания в 2008 г. Россотрудничества, Антикризисного фонда ЕврАзЭС и активной разработки ряда программных трастовых фондов под эгидой Группы Всемирного банка для реализации программ в регионе Европа и Центральная Азия (ЕЦА), в том числе создания Евразийского центра продовольственной безопасности (ЕЦБР) и внесения вклада в размере 23 млн. долл. США в трастовый фонд по укреплению потенциала в регионе ЕЦА.

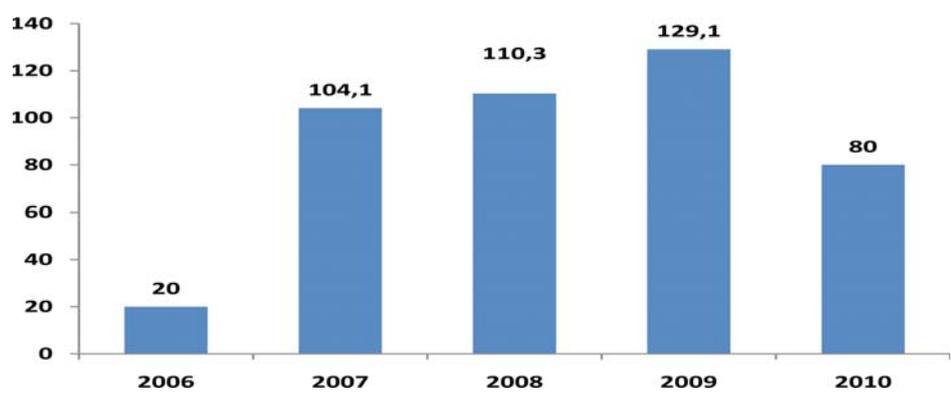
По данным последнего официального отчета, опубликованного в мае 2012 г., распределение российского СМР выглядит следующим образом: ЕЦА – 28%, Африка южнее Сахары – 28%, Латинская Америка и страны Карибского бассейна – 20%, Южная Азия – 12%, Восточная Азия и АТР – 9%, Ближний Восток и Северная Африка – 3%.

Ключевыми областями являются те сферы, которые были объявлены приоритетными на период председательства России в «Группе восьми» в 2006 г.: здравоохранение, образование и энергетика, и в последние годы – продовольственная безопасность. Кроме того, большое внимание уделяется поддержке усилий по урегулированию конфликтов и постконфликтному миростроительству, в том числе путем расширения участия России в международных операциях по поддержанию мира, а также в контексте участия России в Комиссии ООН по миростроительству.

Подобная концентрация усилий на нескольких ключевых секторах отражает стремление России учесть опыт других стран, в частности рекомендации КСР ОЭСР, который, по словам А. Сторчака, советовал России «не распыляться», «не размазывать» помощь по мелким объектам, а помогать странам-реципиентам по двум-трем направлениям, но глубоко и всесторонне⁷⁹. Россия выбрала те сферы, в которых у нее есть вполне определенные конкурентные преимущества.

Помощь в сфере здравоохранения по совокупным объемам длительное время была наиболее приоритетным направлением российского участия в СМР (до 50% всей помощи), однако в последние годы ее доля стала постепенно снижаться [См. рис. 7.2].

Рис. 7.2. Объемы российской помощи в сфере здравоохранения (млн. долл. США)



Источник: Довильский доклад, с.2

⁷⁹ «Наука помогать». Интервью С. А. Сторчака газете «Время новостей». 02.04. 2007. // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru/press/interview/index.php?id4=48>

Россия принимает активное участие в Мускокской инициативе по борьбе с материнской и детской смертностью и осуществляет сотрудничество с целым рядом международных организаций и фондов: ВОЗ, Глобальная инициатива по искоренению полиомиелита, Всемирный банк, ЮНЭЙДС, ЮНИСЕФ, Глобальный фонд, а также на двусторонней основе. Российский вклад в реализацию Мускокской инициативы по борьбе с материнской и детской смертностью составит 75 млн. долл. США в 2011–2015 гг.

Взносы в Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией. Россия является постоянным донором Глобального фонда по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией начиная с его создания и рассматривает его как важный механизм в достижении ЦРТ в области здравоохранения. В 2006 году Правительство РФ приняло решение о поддержании статуса чистого донора и компенсации за счет средств федерального бюджета расходов Глобального фонда, связанных с финансированием его проектов на территории России в размере до 217 млн. долл. США. В конце 2010 г. Россия выполнила обязательства по данной инициативе и приняла решение об участии в Третьем пополнении средств Фонда путем выделения 60 млн. долл. США в 2011–2013 гг. Общая сумма обязательств РФ по финансированию Фонда составила 317 млн. долл. США [Стратегия партнерства, Приложение 7, с.40; Довильский доклад, с.3].

Другие меры поддержки борьбы с инфекционными заболеваниями. Признавая малярию в качестве одного из основных факторов материнской и детской смертности в Африке, Российская Федерация выделила 20 млн. долл. США в 2007-2009 гг. на финансовую и техническую поддержку усилий по борьбе с малярией в Африке, включая 15 млн. долл. США через программу Всемирного банка с целью софинансирования мероприятий Международной ассоциации развития (МАР) в Замбии и Мозамбике (См. вставку 7.3). Также было выделено 4 млн. долл./ США на Глобальную программу ВОЗ по борьбе с малярией, с целью оказания поддержки четырем африканским странам. Вклад Российской Федерации соответствует национальным планам стран-партнеров по борьбе с малярией и полностью скоординирован с действиями других стран.

В 2011-2014 гг. Россия продолжит принимать меры по укреплению потенциала стран, эндемичных по малярии. В сотрудничестве с ВОЗ Россия запускает совместный проект (более 4,5 млн. долл. США) по укреплению потенциала в области контроля и ликвидации малярии на национальном и районном уровнях в странах Африки и СНГ. В результате реализации проекта 45 специалистов из Африки и 150 из СНГ пройдут обучение [Довильский доклад, с.7].

Вставка 7.3. Расширенная программа борьбы с малярией – Программа Замбии и Мозамбика

Российская Федерация выделила 15 млн. долл. США через программу ГВБ с целью софинансирования мероприятий MAP в Замбии и Мозамбике (7 и 8 млн. долл. США соответственно). В рамках помощи Замбии было доведено уже 68% обещанных средств; в Мозамбике программа пока еще не начала действовать из-за проблем с закупками.

В Замбии на российские средства было закуплено приблизительно 300 тыс. противомоскитных сеток длительного срока эксплуатации, обработанных инсектицидами, расширена кампания по обработке помещений инсектицидами остаточного действия (программа охватывает 1,5 млн. домохозяйств), были расширены местные проекты по борьбе с малярией и улучшена система мониторинга и оценки.

Достигнутые результаты:

- В целом с 2006 г. смертность от малярии сократилась на 47%;
- 50% детей в возрасте до пяти лет теперь спят под противомоскитными сетками (в 2006 г. 24%);
- 70% беременных женщин проходят периодическое профилактическое лечение от малярии в рамках стандартного наблюдения беременности (по сравнению с 59% в 2006 г.);
- количество случаев заболевания малярией и смертность от малярии среди детей до пяти лет снизились на 29% и 33% соответственно за период с 2006 по 2010 гг., в то время как доля детей с тяжелой степенью анемии сократилась на 68% с 13,3% до 4,3% (в основном средняя и тяжелая степень анемии у детей вызывается малярией) за тот же период.

В результате резкого сокращения смертности от малярии на 66% за период с 2000 г. Замбия достигла целевого показателя 50% снижения смертности от малярии, предусмотренного в программе 2010 партнерства «Обратим вспять малярию».

Источник: Всемирный банк, Стратегия партнерства, Приложение 10, с.5

Помощь в сфере образования.

Российская программа содействия образованию в целях развития (READ). Программа READ, действующая с октября 2008 г., – это совместный проект Правительства РФ и Всемирного банка, направленный на усиление роли России как нового донора в области образования. Правительство РФ одобрило взнос в индивидуальный трастовый фонд Всемирного банка в размере 32 млн. долл. США в 2008–2014 гг. Основной задачей Программы является содействие странам-партнерам с низким уровнем дохода в наращивании институционального потенциала в области измерения результатов образовательного процесса, а также последующего использования этих оценок в целях улучшения образовательного процесса. Для участия в программе было отобрано семь стран (четыре из Африки – Ангола, Эфиопия, Мозамбик, Замбия, две из Центральной Азии – Кыргызстан и Таджикистан и одна из Юго-Восточной Азии – Вьетнам)⁸⁰.

Оказание поддержки программе «Образование для всех». В 2006 г. Россия выделила 10,2 млн. долл. США в программу «Образование для всех», учрежденную в 2000 г. на период 2006–2013. Перечисленные средства были направлены на финансиروа-

⁸⁰ Трастовый фонд Российской программы помощи развитию в области образования (READ), годовой отчет за 2010 г.

ние Каталитического фонда программы. Россия выделила дополнительно 5,2 млн. долл. США в фонд развития образовательных программ в рамках этой программы на период 2006-2010 гг. (полностью перечислены). Распорядителем обоих фондов является Всемирный банк [Стратегия партнерства, Приложение 10, с.11]

Обучение иностранных студентов за счет российского бюджета. В соответствии с постановлением правительства РФ от 2008 г., количество проживающих за рубежом иностранных граждан и соотечественников, принимаемых на обучение за счет ассигнований бюджета в федеральные государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования, не может превышать 10 тыс. человек. В последние годы общее число стипендий неуклонно росло, приближаясь к данному ориентиру, и составило в 2011 г. 9817 человек, в т.ч. 4997 представителей из стран СНГ. В общей сложности в настоящее время Россия принимает иностранных граждан из 162 зарубежных стран, однако, поскольку в их числе есть и развитые страны, далеко не все средства, выделяемые на эти цели, подходят под критерии «ОПР».

Продовольственная безопасность в последние годы выдвигается на место одного из важнейших направлений российского участия в СМР. Как и в случае с другими сферами, приоритет пока отдается сотрудничеству с международными организациями (ФАО, ВПП ООН), международными форумами («Группа восьми» и «Группа двадцати») и в рамках Аквильской инициативы по продовольственной безопасности (АИПБ), в то время как объемы двусторонней помощи пока остаются незначительным (см. Таблицу 7.1).

В 2009-2011гг. российский вклад в обеспечение глобальной продовольственной безопасности в рамках АИПБ составил 330 млн. долл. США. На сегодняшний день Россией выделена 86% заявленной суммы. Российский вклад в АИПБ осуществляется путем внесения взносов в международные организации (Всемирный банк, ВПП (около 30 млн. долл. ежегодно), Международную организацию гражданской обороны (МОГО).

Таблица 7.1. Российский вклад во Всемирную продовольственную безопасность (перечисления в млн. долл. США на I квартал 2011 г.)

	2009	2010	2011	Всего
Многосторонняя помощь	69,9	62,1	20,0	152,0
Двусторонняя помощь	6,9	36,1	3,0	46,1
Сельское хозяйство, сельская индустрия, лесное хозяйство, рыбное хозяйство	0,0	0,7	0,0	0,7
Питание	0,0	2,0	3,0	5,0
Продовольственная помощь на цели развития/Содействие в укреплении продовольственной безопасности	6,9	33,4	0,0	40,3
Всего	76,8	98,2	23,0	198,1

Источник: Довильский доклад, с.8

В рамках реализации Российской инициативы сотрудничества в области содействия развитию сельского хозяйства РФ взяла на себя обязательство выделить 28,5 млн. долл. США для предоставления:

- 1) 15 млн. долл. США в качестве взноса в Консультативную группу по международным исследованиям в области сельского хозяйства;
- 2) прямого финансирования в размере 6 млн. долл. США из федерального бюджета Российской Федерации МГУ имени М.В.Ломоносова на цели создания на его базе нового Евразийского центра продовольственной безопасности (ЕЦПБ) для стран ЕЦА, а также
- 3) Техническое содействие на возмездной основе (ТСВО) в размере 7,5 млн. долл. США со стороны МБРР в поддержку создания ЕЦПБ (Соглашение о взносе подписано Министерством финансов 28 июня 2011 г.; уплачен взнос в сумме 4,5 млн. долл. США ; Соглашение о ТСВО в размере 6,48 млн. долл. США подписано 17 июня 2011 г., в настоящее время реализуется) [Стратегия партнерства, Приложение 10, с.8].

Отдельно следует упомянуть Трастовый фонд по противодействию глобальному продовольственному кризису в Таджикистане и Кыргызстане на сумму 15 млн. долл. США, созданный Россией и Всемирным банком с целью смягчения последствий негативного влияния высоких и неустойчивых продовольственных цен на более уязвимые слои населения с низким уровнем доходов; поддержки правительств в разработке устойчивой национальной системы сельского хозяйства и продовольственной безопасности, включая повышение потенциала в данной области на местном и региональном уровне, стимулирования роста производительности. Данные меры способствуют обеспечению достаточного уровня продовольственных товаров в Евразийском регионе. Реализуемый в настоящее время в Таджикистане проект способствовал повышению производства продовольственных товаров и сокращению потерь домашнего скота среди 94 тыс. семей, распространению семян картофеля и удобрений среди 4 тыс. семей, находящихся в наиболее труднодоступных районах, а также образованию 65 общественных производственных объединений [Довильский доклад, с.10]

* * *

Как правопреемница СССР Российская Федерация имеет за плечами более чем полувековую историю оказания помощи развивающимся странам, что дает право называть стартовавший в середине 2000-х гг. процесс наращивания усилий в сфере СМР ее возвращением в ряды доноров. Несмотря на все отличия в идеологии, механизмах принятия решений, базовых принципах функционирования экономики и круге приоритетных реципиентов, в котором центральное место сегодня занимают страны, в прошлом входившие в состав СССР, нет сомнений в целесообразности строительства национальной системы СМР с оглядкой на советское наследие. СССР вложил немало средств в содействие преодолению отсталости в странах бывшего

«третьего мира». Советскими специалистами были построено около тысячи различных объектов в странах Азии, Африки, Латинской Америки, сотни тысяч молодых специалистов из этих регионов прошли подготовку в высших и средних специальных учебных заведениях Советского Союза, в учебных заведениях и центрах, созданных при содействии СССР, а также в ходе строительства и эксплуатации объектов сотрудничества. Многие из них сегодня занимают руководящие посты в своих странах и представляют собой тот человеческий капитал, который современная Россия может использовать для продвижения своих интересов в сфере содействия развитию.

Во-вторых, анализ советского опыта может помочь России построить более эффективную систему участия в СМР, в частности, осознать риски, сопряженные с отсутствием должного внимания к оценке результативности помощи и предоставлению отчетности в соответствии с установленными КСР ОЭСР критериям. Хотя такой отказ со стороны СССР был оправдан в виду «качественных различий» между «экономическим сотрудничеством» и ОПР, оказываемой западными странами, он не только давал возможность последним манипулировать цифрами и занижать реальные объемы советской помощи, но и вызывал раздражение у развивающихся стран. В этом смысле Россия должна приложить все усилия для скорейшей ликвидации понятийных различий, внесения изменений в законодательство и отладки предоставления ежегодной отчетности по ОПР в КСР ОЭСР. Однако следует оговориться, что успех на данном направлении будет определяться тем, сохранит ли Россия как донор ориентацию на клуб «традиционных» доноров или попытается приблизить модель участия в СМР к модели ее партнеров по БРИКС.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Когда и почему СССР начал оказывать помощь развивающимся странам?
2. На каких идеологических принципах строилась советская политика в сфере СМР? Почему СССР не использовал термин «помощь развитию»?
3. Какие цели преследовал СССР, развивая экономическое сотрудничество со странами «третьего мира»?
4. В чем заключались качественные отличия советской помощи от помощи, которую предоставляли страны Запада?
5. Какие регионы и сферы являлись для СССР приоритетными и почему?
6. Какие факторы обусловили возвращение России в ряды доноров?
7. В чем состоит специфика нормативно-правовой базы участия России в СМР?
8. Какие органы государственной власти России ответственны за выполнение обязательств в сфере СМР? Каковы их функции?
9. Каковы основные цели и принципы участия России в СМР?

10. Какие формы и инструменты оказания помощи используются Россией?
11. Какие регионы и сферы являются приоритетными?
12. Какие среднесрочные и долгосрочные ориентиры в отношении объемов российского СМР установлены Концепцией 2007 г.?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Басова П. С., Борисенко А. И., Емельянов А. Л., Козиевская Е. В., Яценко Е. Б. 2010. Перспективы участия российского бизнеса в содействии международному развитию в странах СНГ (на примере Киргизии и Таджикистана). // М.: Фонд «Наследие Евразии», URL: http://www.fundeh.org/files/publications/164/rb_v_smr_v_sng.pdf
2. Довильский доклад по отчетности оценка выполнения решений ««Группы восьми»» в области содействия международному развитию и их результатов. Вклад Российской Федерации. 2011 // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: http://www.minfin.ru/ru/press/press_releases/index.php?id4=12741
3. Зорина, И. Н. и В. И. Носенко (отв.ред.). 1991. СССР и третий мир: новый взгляд на внешнеполитические проблемы. М.: ИМЭМО,.
4. Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию. Утверждена Президентом России 14 июня 2007 года. // Официальный сайт МИД РФ. URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/00cc9154529e1c7fc32575bc002c6bb5>.
5. Рахмангулов М.Р. 2010 Становление национальной стратегии содействия международному развитию в России. // Национальные стратегии содействия международному развитию: учеб.-темат. пособие. Отв. ред. М. В. Ларионова. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики.:201-238.
6. Стратегия партнерства (КПС) Международного банка реконструкции и развития, Международной финансовой корпорации и Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям с Российской Федерацией на 2012–2016 годы. 18 ноября 2011 года. // Официальный сайт Группы Всемирного Банка. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1207479649169/4861412-1312808094498/CPS_rus_12192011clean.pdf
7. Arefieva, Elena B., and Elena A. Bragina. 1991. Changing Approaches to Development Strategy and Development Assistance // Feinberg, R. E, Rachik M. Avakov, E B. Arefieva, and E.Berg. “From Confrontation to Cooperation?: U.S. and Soviet Aid to Developing Countries. New Brunswick, Transaction Publishers: 43-67.
8. Bach, Quintin V.S. 2003. Soviet Aid to the Third World: The Facts and Figures. Lewes: Book Guild.
9. Kanet, Roger E. 2010. “Four Decades of Soviet Economic Assistance: Superpower Economic Competition in the Developing World”. ACDIS O ccasional Paper, July.

10. Korepanov, Denis V., and Julia Komagaeva. 2012. Russia as International Development Aid Partner: Assistance Effort in Global Health // Russia's Emerging Global Health Leadership. Ed. by Judith Twigg. Center for Strategic and Development Studies, Washington DC
11. Machowski, Heinrich, and Siegfried Shultz. 1987 "Soviet Economic Policy in the Third World" // International Studies,. Vol.2.:225-245.
12. The Russian Federation ODA. National Report. May 2012. // Ministry of Finance of the Russian Federation [Official website]. URL: www.minfin.ru/common/img/./2012/05/PresentationEng2012.doc
13. Raffer, Kunibert, and Hans Wolfgang Singer. 2001. The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

РАЗДЕЛ

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ СМР

Первое десятилетие XXI века в сфере содействия международному развитию было ознаменовано выходом на первый план проблем повышения эффективности внешней помощи. Ориентация участников СМР на их решение в конечном счете нашла воплощение в Парижской декларации 2005 г. в виде пяти принципов: «право собственности», «согласование», «гармонизация», «взаимная подотчетность» и «управление по результатам». Принятие большинством доноров и реципиентов обязательств относительно реализации указанных принципов заставляет их уделять все больше внимания управлению процессами СМР. Именно практическим аспектам оказания помощи и посвящен настоящий раздел лекционного курса.

В разделе рассматривается широкий круг вопросов, таких, как специфика систем управления СМР и механизмы планирования программ оказания помощи на двусторонней и многосторонней основе; преимущества и недостатки различных способов, моделей и каналов финансирования СМР, а также проектно-ориентированного и программно-ориентированного подходов; методы проведения мониторинга и оценки результативности помощи. Отдельная лекция поднимает вопросы оказания помощи т.н. «нестабильным государствам», которое сопряжено с особыми сложностями ввиду различных проявлений «нестабильности» и многообразия вовлеченных в процесс участников и требует внедрения подлинно инновационных подходов, в полной мере учитывающих специфику данной группы реципиентов.

ЛЕКЦИЯ №8.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА УЧАСТИЯ В СМР

План лекции

- 1. Законодательные основы систем управления СМР.**
- 2. Организационные модели управления процессами СМР.**
- 3. Планирование программ СМР.**
- 4. Программы оптимизации и реформирования систем управления СМР.**

В настоящей лекции будут рассмотрены такие аспекты, как законодательные и организационные основы системы управления СМР, стратегическое планирование, системы, формы и способы управления ОПР, разделение труда и координация доноров на местах в процессе управления ОПР, централизованное и децентрализованное управление, а также механизмы управления по достижению результатов в сфере развития.

1. Законодательные основы систем управления СМР

Базовой основой систем управления СМР в странах-донорах является законодательство, которое определяет полномочия, функции и механизмы взаимодействия различных правительственных учреждений, вовлеченных в процесс оказания помощи развитию, и обеспечивает их подотчетность перед налогоплательщиками. Кроме того, законодательство зачастую определяет основные приоритеты и цели оказания помощи и может «защитить» программы помощи от борьбы за бюджетные ресурсы между различными ведомствами, которая, в свою очередь, может препятствовать достижению целей в области развития. В то же время чересчур объемное и детализированное законодательство, содержащее множество ограничений, может снижать эффективность помощи, особенно если оно обновляется недостаточно регулярно, и препятствовать достижению целей гармонизации, согласования и подотчетности [OECD, Managing Aid, 2009, p.16].

Более половины стран-членов КСР (включая США, Великобританию, Канаду, Японию) имеют специализированное законодательство в сфере СМР, включая США, Великобританию, Канаду, Японию, которое преимущественно отражает специфику их национальных правовых традиций (См. Вставку 8.1). Страны без специального законодательства, например Австралия, Ирландия, Норвегия и Швеция, в свою очередь, могут быстрее адаптироваться к быстро меняющейся ситуации в сфере СМР [OECD, 2009, p.17].

Вставка 8.1. Законодательная база систем управления СМР в странах – членах КСР ОЭСР

США. Управление СМР осуществляется в соответствии с Законом об иностранной помощи 1961 г., который реструктурировал действовавшие на тот момент программы помощи, четко отделил военную помощь от невоенной и кодифицировал создание АМР США, ответственного за управление программами экономической помощи. Данный закон также наложил запрет на предоставление помощи правительствам, нарушающим права человека, за исключением тех случаев, когда помощь приносит прямую выгоду нуждающимся в этих странах. Закон 1961 г., за полвека «обросший» огромным количеством поправок, не отражает современных реалий. В Конгрессе США уже давно обсуждается вопрос о принятии принципиально нового закона, однако пока различные стейкхолдеры не могут согласовать свои интересы. Тем не менее в 2011 г. в Конгресс республиканцем Т. Поу и демократом Х. Берманом был внесен проект Закона о прозрачности и подотчетности иностранной помощи, который призван ликвидировать неэффективные программы помощи и масштабировать эффективные посредством укрепления процедур мониторинга и оценки результативности. Закон обязывает президента провести две долгожданные реформы: 1) определить измеряемые цели, параметры реализации и планы проведения мониторинга и оценки, которые должны применяться ко всем программам иностранной помощи (как двусторонним, так и многосторонним) и планам помощи отдельным странам; 2) создать Интернет-сайт для размещения информации обо всех реализуемых США программах помощи, включая стратегические и аналитические документы, бюджеты, обоснования выделения бюджетных средств, расходы и отчеты. обзоры программ.

Канада. С 2008 г. в Канаде действует Закон об ответственности оказания ОПР (DAAA). Этот закон определяет понятие канадской ОПР и новые требования к отчетности. Закон устанавливает, что термин «ОПР» означает только ту помощь, которая, по мнению ответственного министра, способствует снижению уровня бедности и соответствует требованиям международного права прав человека. Он также предусматривает, что ответственный министр должен консультироваться с управлениями и ведомствами, международными учреждениями и организациями гражданского общества раз в два года.

Великобритания. Закон о международном развитии, принятый в 2002 г., определяет цели финансирования программ СМР, основные концепции и термины, обязанности и ответственность министра по вопросам международного развития и других уполномоченных органов, процедуры их взаимодействия с международными финансовыми институтами. Закон определяет стратегическую ориентацию СМР на борьбу с бедностью и запрещает использование помощи на другие цели, в т.ч. и ее «связывание» посредством использования в качестве подрядчиков британских компаний. Вместе с тем в Законе не дано определение бедности, что позволяет трактовать данное понятие расширительно, включая в него также причины бедности, такие, как конфликт, отставание в экономическом развитии и коррупция. Закон позволяет министру иностранных дел выделять средства на исследования способов борьбы с бедностью.

Процедуры и параметры ежегодной отчетности определяются Законом об отчетности и прозрачности международного развития 2006 г. Ежегодный отчет включает данные об общем объеме выделенного финансирования, его распределении по регионам, странам, секторам, международным организациям. Данные должны отражать: прогресс в деле достижения цели ООН, касающейся выделения 0,7% ВВП на развитие, оценку эффективности помощи и уровня достижения ЦРТ, последовательности политики в области СМР, данные о мерах по обеспечению прозрачности всех действий, направленных на содействие развитию. Отчет представляется парламенту после проведения аудита расходов национальным аудиторским органом.

2. Организационные модели управления процессами СМР

Содействие международному развитию – чрезвычайно многогранный процесс, система управления которым в любой стране-доноре имеет очень сложную структуру. Ее элементами выступают десятки государственных и негосударственных акторов, представляющих самые разные сферы общественной жизни. Поскольку СМР изначально было сферой международного взаимодействия, наиболее близко соприкасающейся с внешней политикой и внешнеэкономической деятельностью, такие ведомства, как Министерство иностранных дел и Министерство финансов неизменно оказывают существенное влияние на процесс принятия решений в данной сфере. Вместе с тем, характер распределения функций между акторами варьируется в зависимости от механизма организации политического процесса в целом, степени участия в нем гражданского общества и частного сектора и многих других факторов, включая структуру интересов и объем материальных и человеческих ресурсов страны-донора.

Хотя организационная модель управления СМР в каждой стране является уникальной, в донорском сообществе не раз предпринимались попытки выделить некие «идеальные типы» таких моделей. Наиболее известной типологией является классификация КСР ОЭСР, который выделяет четыре основных типа систем управления процессами СМР в странах-донорах.

Тип I. «МИД». Министерство иностранных дел играет лидирующую роль в управлении процессами содействия международному развитию и несет ключевую ответственность за реализацию политики в сфере СМР. Классическими примерами данной модели являются системы управления процессами содействия международному развитию Норвегии и Дании. Так, в Дании проблемами развития беднейших стран занимается отдельный департамент Министерства иностранных дел (*the South Group*). В Норвегии основная доля ответственности за реализацию политики в сфере содействия развитию возложена на МИД, в то время как агентство Norad занимается техническими вопросами СМР.

Тип II. Агентство по международному развитию, входящее в структуру МИД. В рамках данной модели агентство осуществляет координацию и управление двусторонними и многосторонними программами содействия международному развитию, но при этом его деятельность неразрывно связана с деятельностью самого министерства, выполняющего функцию координатора и определяющего направления работ. Такая модель характерна для Греции, Финляндии, Италии, Нидерландов, Ирландии, Новой Зеландии, Швейцарии. Политика Нидерландов в сфере СМР осуществляется Генеральным директоратом по международному сотрудничеству, которое является структурным подразделением МИД Нидерландов. За координацию политики Нидерландов в сфере содействия развитию несет ответственность отдел по обеспечению последовательности политики в сфере СМР, созданный при МИДе в 2002 г. В Финляндии, Норвегии и Люксембурге министры, ответственные за СМР,

также занимаются вопросами, связанными с торговлей, защитой окружающей среды и обеспечением безопасности. Довольно часто за некоторые аспекты содействия международному развитию в рамках данной модели могут отвечать другие министерства. К примеру, министры экономики и финансов могут нести ответственность за взаимодействие со Всемирным банком и МВФ.

Тип III. «МИД-агентства». В рамках данной модели МИД определяет общую политику в области международного развития, в то время как отдельные агентства несут ответственность за реализацию определенного направления политики в сфере содействия развитию. Политический процесс в данном случае не является односторонним, т.к. агентства влияют (в т.ч. посредством обратной связи) не только на всю политику страны-донора и на отдельные решения. Данный тип организационной системы управления СМР характерен для Австрии, Бельгии, Германии, Испании, Португалии, США, Швеции, Франции и Японии. Так, например, федеральное правительство Германии формирует концепцию политики по содействию развитию, обеспечивает управление и контроль над реализацией отдельных мероприятий в этой сфере. Однако в его структуре выделено специальное Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития (ФМЭСР), которому, согласно регламенту и действующему Положению о распределении обязанностей и ответственности, подчиняются остальные ведомства и подразделения, реализующие политику по содействию развитию. Деятельность этих органов, согласно законодательству, финансируется из бюджета ФМЭСР.

Тип IV. «Самостоятельное министерство (агентство)». Данная модель характеризует ситуацию, когда ответственность за формирование и реализацию политики в сфере СМР, а также решение всех других вопросов, связанных с международным развитием как идеологического, так и практического характера, несет отдельное министерство или агентство. Примерами реализации данной модели являются системы управления процессами СМР Австралии, Канады, Великобритании. В этих странах агентства обладают высокой степенью самостоятельности в осуществлении операционной деятельности, а также предоставляют регулярные отчеты о своей деятельности парламентариям. Так, в Великобритании центральным органом, ответственным за формирование и реализацию политики в сфере СМР, является Министерство международного развития Великобритании (DFID), возглавляемое Государственным секретарем. В Канаде главным правительственным учреждением, которое отвечает за организацию программы помощи, является Канадское агентство международного развития. Однако в управлении процессами СМР участвуют и другие субъекты: Министерство финансов, Министерство иностранных дел и международной торговли, Исследовательский центр по международному развитию, Министерство гражданства и иммиграции, Королевская канадская конная полиция, Министерство обороны, Министерство здравоохранения, Министерство охраны окружающей среды Канады, Министерство труда, Министерство промышленности.

Предложенная КСР ОЭСР классификация организационных моделей предоставления помощи, несомненно, является чересчур схематичной и упрощенной. В действительности, структура национальной системы участия в СМР во всех без исключения странах гораздо сложнее описанных «идеальных типов». Независимо, от того, какое именно министерство/ведомство несет основную ответственность за принятие решений в области СМР, в процесс их воплощения в жизнь вовлечено значительное число других участников. Это касается и органов законодательной власти, которые играют ключевую роль в утверждении бюджетов ОПР и осуществлении парламентского контроля за расходованием средств, и отраслевых министерств, координирующих предоставление помощи в отдельных секторах, и, национальных НПО в странах-донорах, которые являются важнейшими звеньями в цепочке доведения средств, выделяемых на цели содействия развития, до конечных получателей.

Организационные основы сотрудничества с многосторонними организациями. Специалисты КСР ОЭСР выделяют две основные модели управления программами помощи через многосторонние институты: централизованную и децентрализованную.

В рамках *централизованной* модели ответственность за взаимодействие с почти 30 многосторонними организациями (Бреттон-Вудскими институтами, региональными банками развития, глобальными фондами и агентствами ООН) и перечисление им средств лежит на единственном министерстве, департаменте или агентстве. Данная модель используется в общей сложности в 9 странах-членах КСР ОЭСР. В скандинавских странах и Новой Зеландии такую роль играет министерство иностранных дел, в Великобритании – Министерство международного развития, в Австралии – национальное агентство международного развития.

В свою очередь, в рамках *децентрализованной* модели за взаимодействие с многосторонними организациями отвечают, по меньшей мере, два разных министерства, департамента или агентства. Данная модель используется в 14 странах-членах КСР ОЭСР, при этом в 8 странах эту роль выполняют министерства иностранных дел и финансов, а в остальных 6 – агентства/министерства по международному развитию и одно или несколько других министерств, ответственных за отдельные потоки финансовых средств (к децентрализованной модели близка и схема, используемые институтами ЕС). Как правило, министерства финансов проводят работу в сфере построения диалога с многосторонними банками развития, а министерства иностранных дел или агентства содействия развитию – с другими многосторонними институтами развития, такими, как ООН, Европейская комиссия, глобальные фонды и неправительственные организации. Степень координации между ключевыми министерствами и агентствами варьируется от официальных межведомственных структур, встречающихся на регулярной основе, до консультаций *ad hoc* между госслужащими, занимающимися общими проблемами [OECD, 2011, Report on Multilateral Aid, p.16] (см. вставку 8.2).

Вставка 8.2. ЕС: особый случай

Европейский союз в лице Еврокомиссии является отдельным членом КСР ОЭСР, донором со своей собственной политикой в области развития и выделяемыми на эти цели средствами. ЕС формирует бюджет полностью из своих собственных ресурсов в соответствии с Договором о функционировании Европейского союза, в отличие от некоторых многосторонних организаций, которые полностью полагаются на взносы членов. Европейская комиссия предлагает, а Европейский парламент и Европейский совет принимают Многолетнюю финансовую рамочную стратегию. Как и двусторонние доноры, объемы средств, выделяемых ЕС на развитие, определяются в рамках процедуры утверждения бюджета ЕС.

Европейский фонд развития финансируется из дополнительных взносов стран-членов. В этом смысле ЕС действует в значительной степени как многостороннее агентство, страны члены которого периодически согласовывают пополнения фонда. Деятельность в сфере содействия развитию планируется совместно департаментами Еврокомиссии и European European дипломатической службы. Реализация программ ЕФР является функцией Еврокомиссии.

Европейский инвестиционный банк, акционерами которого являются 27 стран-членов ЕС, действует почти в 150 странах по всему миру, где он осуществляет долгосрочное финансирование, поддерживая реализации целей внешнего сотрудничества и содействия развитию ЕС. В регионах, которые попадают под «внешний мандат» Европарламента и Евросовета, Европейский инвестиционный банк осуществляет финансирование преимущественно под бюджетные гарантии ЕС, покрывая суверенные и политические риски. ЕИБ финансирует программы в странах Африки, Карибского бассейна и АТР либо из собственных средств, либо из средств ЕФР, и его деятельность обеспечивается гарантиями со стороны стран-членов ЕС.

Источник: OECD, 2011, Report on Multilateral Aid, p.19

По большей части ответственность за данное направление СМР несут МИД странов-членов КСР ОЭСР, хотя внутри правительств могут встречаться примеры распыления процесса принятия решений. Важно отметить, что, когда речь идет о целевом финансировании, идущем по каналам многосторонних институтов, ответственность за выделение средств может нести не то ведомство, которое отвечает за нецелевое финансирование в эту организацию или фонд. В Швеции, к примеру, вся «много-двусторонняя» помощь идет через каналы национального агентства SIDA. В других странах за целевое финансирование отвечают обычно отраслевые министерства. Такое разделение ответственности может приводить к потере контроля за направлением средств в одни и те же организации и структуры от различных правительственных учреждений, что опять же выводит на первый план необходимость учреждения единой координационной структуры [OECD, 2011 Report on Multilateral Aid, p.18].

Координация действий. Независимо от типа организационной системы управления СМР, в этот процесс в той или иной степени вовлечены десятки различных министерств, ведомств и других учреждений (одна из наиболее децентрализованных систем управления СМР сложилась в США – более 25 различных участников).

Более того, крупные национальные доноры могут иметь дело с 30 различными партнерами. Все это делает проблему координации действий на национальном уровне стран–доноров одной из важнейших проблем управления процессами СМР.

Выполняя обязательства по повышению эффективности оказания помощи, некоторые страны–члены КСР либо консолидируют элементы своих национальных систем, либо рассматривают различные варианты проведения такого рода реформ. Интеграция различных департаментов и агентств под одним стратегическим «зонтиком» должна обеспечить взаимодополняемость усилий и необходимую синергию. Страны КСР активно продвигают подход, который сводит все формы оказания помощи на уровне страны-партнера в единую систему управления займами, грантами, технической помощью и взносами в глобальные фонды. Они также предпринимают усилия в области интенсификации взаимодействия между властными структурами на федеральном и местном уровнях и другими акторами («мозговыми трестами», университетами, частными фондами, НПО). Укрепление подобных связей призвано максимизировать конкурентные преимущества различных участников СМР и минимизировать дублирование усилий [OECD, Managing Aid, 2009, p. 36-37].

Координация действий может представлять особую сложность, когда активными участниками процесса являются крупные и политически влиятельные ведомства, которые имеют цели, не связанные с развитием (в первую очередь, Министерство обороны или Министерство торговли). В этой связи особую роль приобретает так называемый **общеправительственный подход**, который может реализовываться как на уровне «штаб-квартиры», так и «в поле» – в странах-партнерах – и который приобретает особое значение при организации управления СМР в «нестабильных» и «затронутых конфликтом» странах [Подробнее об этом см. Лекцию №11]. В рамках общеправительственного подхода ряд крупных стран-доноров (США, Япония, Франция) учредили полупостоянные межведомственные комитеты для координации действий. Структура таких межведомственных комитетов варьируется, однако ключевыми факторами их эффективности являются широта мандата и полномочий, а также частота официальных заседаний и спектр проблем, которые они обсуждают – см. вставку 8.3 [OECD, Managing Aid, 2009, p.18]. Германия, в свою очередь, ввела концепт «страновой команды» и свела все агентства, ответственные за имплементацию программ и проектов в сфере СМР под одной крышей – в рамках German House.

Система управления процессами СМР «на местах». Ключевую роль в управлении СМР «на местах» играют сотрудники дипломатических миссий в странах-партнерах, на которых лежит ответственность за согласование программ помощи развития с более широкой внешнеполитической повесткой дня в той или иной стране. Посол или глава дипмиссии представляет страну–донора на высшем уровне и может повлиять на решения, имеющие значение для достижения целей развития в таких вопросах, как «надлежащее управление» и соблюдение прав человека. Достаточно часто послы помогают определять страновую стратегию оказания помощи и долж-

Вставка 8.3. Межведомственная координация в отдельных странах – членах КСР ОЭСР

Межведомственная координация во Франции. Межведомственный комитет по международному сотрудничеству и развитию (CICID), возглавляемый премьер-министром, был учрежден в 1998 г. В его состав входят главы 12 министерств, непосредственно вовлеченных в процесс оказания помощи развитию (иностраннных дел, финансов, иммиграции; образования, научных исследований, внутренних дел, обороны, окружающей среды, сотрудничества, бюджетной политики, торговли, заморских территорий). Функциями CICID являются: 1) определение стран, которые могут быть отнесены к так называемой Зоне приоритетной солидарности¹; 2) определение общих целей и инструментов политики СМР; 3) обеспечение географического и отраслевого соответствия различных компонентов и институтов французского СМР; 4) мониторинг и оценка результативности в соответствии с определенными параметрами. Комитет CICID проводит заседания не реже одного раза в год. В Секретариат Комитета входят представители двух министерств: иностранных дел и экономики, финансов и промышленности.

Межведомственная координация и повышение эффективности помощи в США. В рамках Совета национальной безопасности США были учреждены постоянные Комитеты по координации политики, призванные усовершенствовать межведомственную координацию. В 2007 г. в повестку дня комитетов впервые были включены проблемы повышения эффективности, что привело к учреждению Специальной межведомственной рабочей группы по проблемам эффективности помощи, вскоре переименованной в Подкомитет по координации политики в вопросах повышения эффективности помощи. В состав комитетов входят представители всех крупнейших ведомств, отвечающих за предоставление иностранной помощи и развитие торговли. Подкомитет преследует две основные цели: повысить координацию действий внутри правительства США на уровне «штаб-квартиры» и в странах-партнерах, а также способствовать разработке общеправительственного подхода к проблемам эффективности международной помощи. Подкомитет одобрил и внедрил Межведомственный план действий в области повышения эффективности помощи и разработал общую позицию по данному вопросу к саммитам «Группы восьми» 2007–2008 гг., III Форуму высокого уровня в Аккре и другим международным форумам.

Институциональная консолидация в Японии. Исторически организационная система управления СМР в Японии носила фрагментированный характер: займы, гранты и программы технического содействия управлялись различными структурами, однако в 2006 г. она подверглась масштабной реформе. Реформа учредила межведомственную структуру высшего уровня – Совет по международному экономическому сотрудничеству под председательством премьер-министра. Реализация двусторонних и многосторонних программ Министерства иностранных дел была объединена в рамках одного бюро, в то время как выделение льготных займов Японским банком международного развития и часть грантовой деятельности министерства иностранных дел были переданы Агентству международного развития Японии. Непосредственным результатом данной консолидации стало внедрение более стратегического и интегрированного подхода к СМР, который позволит повысить эффективность японской системы в реализации приоритетов, установленных Советом по международному экономическому сотрудничеству.

Источник: OECD, p.18, 37.

¹ Зона приоритетной солидарности – la zone de solidarité prioritaire (ZSP) – определена в ходе встречи CICID 14 февраля 2002 г. В настоящее время она включает страны (в основном бывшие колонии и заморские территории) Ближнего Востока, Северной Африки, Африки южнее Сахары, в Латинской Америке, Карибского бассейна, АТР и бассейна Индийского океана.

ны одобрить ее до проведения любых интервенций. Некоторые послы также имеют в своем распоряжении специализированные фонды, которые могут быть использованы для поддержки отдельных проектов развития. Именно поэтому дипломаты, отправляемые в развивающиеся страны должны иметь обширные знания в сфере СМР [OECD, 2009, p.31].

Одним из важнейших вопросов организационной структуры системы управления СМР и факторов, от которых напрямую зависит эффективность координации действий между различными донорами, является степень децентрализации моделей управления. На практике в большинстве случаев системы управления процессами СМР являются децентрализованными. Под децентрализованной моделью организации подразумевается наличие сети представительств страны-донора на территории стран-реципиентов, занимающихся реализацией программ СМР. При этом в роли представительств могут выступать страновые подразделения национальных агентств развития, дипломатические миссии. Стоит отметить, что степень децентрализации отличается от страны к стране. К основным факторам, влияющим на степень децентрализации, можно отнести: модель системы принятия решений, комплексность системы управления (число министерств и агентств, участвующих в процессе), объем помощи и количество стран-партнеров. Часто децентрализованные системы управления являются более эффективными, поскольку являются более гибкими и позволяют быстрее реагировать на потребности страны-партнера.

Ярким примером децентрализованной модели организации национальной системы СМР является АМР США с разветвленной системой представительств во многих странах мира, в то время как ММР Великобритании придерживается принципа централизации, реализуя СМР через штаб-квартиру в Лондоне.

Использование децентрализованной системы управления процессами СМР, однако, требует от доноров решения таких важных задач, как: 1) четкое распределение ролей и сфер ответственности между ключевыми сторонами; 2) адаптация систем управления к местным условиям; 3) обеспечение гарантии сохранности человеческих и финансовых ресурсов. Кроме того, оно сопряжено с более высокими издержками, обусловленными необходимостью содержания отдельных страновых представительств, по сравнению с централизованной системой. [OECD, 2009, p.35]

Системы СМР являются динамичными и постоянно эволюционируют. Изменения в системе управления (создание новых органов, реорганизация, централизация или децентрализация) часто связаны с изменениями в правительстве, сменой должностных лиц, изменениями в объемах и динамике предоставления помощи, способах управления помощью (путем укрепления последовательности предоставления двусторонней помощи на уровне страны-партнера, ориентации на достижение результатов). Новые направления деятельности по исполнению международных обязательств также способствуют изменениям в национальных системах управления.

3. Планирование программ СМР

В настоящее время наиболее развитые и институционально закрепленные принципы и механизмы планирования ресурсов в целях содействия развитию имеют страны-члены КСР ОЭСР. Планирование объемов помощи, предоставляемой в рамках программ содействия развитию на двусторонней основе, осуществляется на национальном уровне стран доноров профильными министерствами и агентствами, ответственными за реализацию проектов в сфере СМР, а утверждение плановых ресурсов – в рамках процедуры согласования ежегодных бюджетов национальными парламентами. После того, как национальные парламентами утверждаются бюджеты, ресурсы направляются в органы-распорядители бюджетных средств, а затем странам-партнерам, либо в многосторонние институты для реализации соответствующих проектов и программ. Реализация программ содействия развитию на двусторонней и многосторонней основе требует выбора разных принципов и механизмов.

Планирование и финансирование двусторонних программ в сфере СМР. Объемы двусторонней помощи чаще всего определяются, исходя из приоритетов, обозначенных в планах/стратегиях доноров по содействию развитию, а также общих целей политики в отношении стран-получателей. Планирование ресурсов для финансирования программ СМР осуществляется в рамках общего процесса государственного управления финансами, принципы которого отличаются от донора к донору. Тем не менее, финансирование двусторонних программ в сфере развития так же, как и в случае с реализацией многосторонних программ, осуществляется из средств, определяемых на ежегодной основе национальными парламентами. Национальные органы-распорядители бюджетных средств (федеральные министерства, агентства развития, а также посольства в странах-партнерах), не всегда имеют достаточную степень свободы в перераспределении средств в случае наступления непредвиденных обстоятельств и ситуаций. В случае двусторонних механизмов финансирования проектов в сфере СМР существует риск того, что четкая привязка ресурсов к определенному региону или сектору может способствовать снижению эффективности помощи в целом, поскольку обязывает управленцев на местном уровне исполнять существующие программы в соответствии с четкими инструкциями национальных парламентариев. Существует также ряд факторов, которые в значительной мере искажают заранее спланированные объемы финансирования двусторонних программ в сфере СМР. К таким факторам, в частности, относятся дополнительные потоки помощи из средств наднациональных (региональных) органов или местных органов власти [ОЕСД. 2009, р.60].

Другим фактором, осложняющим финансирование программ двусторонней помощи, может являться отсутствие единого интегрированного национального финансового плана расходов на цели СМР, поскольку программы помощи беднейшим странам могут реализовываться различными министерствами, которые финансируют свою деятельность из собственных бюджетов. Это затрудняет процесс функ-

ционирования системы оказания помощи, усложняет процедуры мониторинга и отчетности, повышает транзакционные издержки как для стран-доноров, так и для стран-получателей помощи [OECD, 2009, p.61].

Вклад местных и региональных органов власти стран-доноров является неоценимо важным при планировании и реализации двусторонних программ в сфере СМР. Практика децентрализованного со-финансирования или твиннинга проектов содействия развитию наиболее распространены в странах ЕС и Канаде. Так, в Италии, Франции и Испании при планировании проектов содействия развитию местные органы власти руководствуются законодательством и нормативными рамками, установленными национальными агентствами содействия международному развитию. Такой подход позволяет повысить общий уровень участия стран в СМР, способствует участию населения в программах и повышению уровня его осведомленности об усилиях, предпринимаемым страной-донором. Тем не менее существуют риски дублирования программ, осуществляемых на национальном и местном уровнях страны-донора. Для преодоления этих рисков страны-доноры создают базы данных проектов, реализуемых местными органами власти, выявляют лучшие практики содействия развитию на местном/региональном уровне, а также разрабатывают рамки для мониторинга и оценки результативности реализации проектов. Местные органы власти могут напрямую не следовать принципам Парижской декларации, и тогда федеральные органы власти должны создавать стимулы для их внедрения в практику [OECD, p.62].

Важным аспектом планирования ресурсов помощи является реализация принципа предсказуемости помощи (*aid predictability*). Это особенно актуально при определении долгосрочных финансовых потоков содействия развитию, а также при реализации среднесрочных программ, связанных с достижением ЦРТ. Это означает, что в среднесрочной перспективе предсказуемые финансовые потоки могут помочь министерствам финансов стран-партнеров адекватно спланировать свою деятельность по достижению ЦРТ. Обычно среднесрочный горизонт планирования ресурсов ОПР в странах-членах КСР ОЭСР не превышает 4 лет. В некоторых странах, таких, как Швейцария, и странах, принявших обязательство достигнуть цели определенного соотношения ОПР и ВНД, правительства принимают бюджеты на долгосрочную перспективу. Тем не менее это не является гарантией того, что финансирование обязательств осуществляется согласно плану. Объемы финансирования ОПР определяются исходя из прогноза объемов ВНД и согласуются ежегодно в законодательном порядке [OECD, 2009, p.62].

Важно также отметить, что многие страны-реципиенты сталкиваются с большим количеством трудностей на национальном уровне при работе с донорами, которые предоставляют различные рекомендации в отношении развития определенных секторов, а также одновременно участвуют в финансировании определенных программ. Страны-реципиенты в целях содействия развитию определенных секторов могут обратиться к нескольким донорам одновременно, поскольку часто не знают, в какие временные сроки и какой объем помощи доноры смогут предоставить. При

этом вероятность пересечения функций и дублирования действий доноров увеличивается. Кооперация же доноров может способствовать снижению доли фрагментированной помощи.

Важным элементом процесса координации доноров в рамках реализации проектов в сфере развития является использование инструментов планового странового финансирования (*country programmable aid*) и национальных стратегий снижения уровня бедности. Так, предоставление гарантированных объемов помощи в соответствии с долгосрочными планами помогает странам-членам осуществлять долгосрочные реформы. Исследование поддержки бюджета, проведенное Стратегическим партнерством Африки в 2007 г. (*2007 SPA Budget Support Survey*)⁸¹, продемонстрировало, что показателем качества программ поддержки бюджета является факт предоставления финансов на регулярной основе в соответствии с запланированными ориентирами. Предоставление фондов с временными лагами или отмена обещанных выплат снижают уровень предсказуемости помощи. В свою очередь, к положительным эффектам использования инструментов планового финансирования можно отнести: низкие затраты создания общей базы планирования для стран-получателей помощи и доноров; повышение уровня подотчетности доноров; повышение прозрачности потоков помощи; возможность проведения оценки концентрации доноров в регионе.

Управление двусторонними программами СМР осуществляется на двух уровнях: национальном (управление из «штаб-квартиры») и местном (децентрализованное управление при реализации проектов в странах-партнерах). В процессах управления ОПР в рамках реализации программ непосредственно в странах-партнерах участвует широкий круг сторон, таких, как национальные посольства и представительства в странах-членах, национальные агентства СМР, а также национальные правительства стран-партнеров, в частности, при выработке национальных стратегий развития. К примеру, правительство Великобритании обычно заключает трехгодичные рамочные соглашения финансирования программ содействия развитию. В Афганистане, Руанде и Сьерра-Леоне такого рода соглашения заключены сроком до десяти лет [ОЕСД, 2009, р.63].

Для реализации страновых стратегий доноры часто вносят правки в многолетние планы финансирования проектов содействия развитию, в которых обозначены четкие механизмы содействия развитию региона и секторов. Тем не менее такая практика распространена далеко не среди всех доноров. Степень открытости данных различается от донора к донору. Так, некоторые доноры заключают официальные соглашения об объемах финансирования программ, тогда как другие доноры предоставляют такого рода информацию на неформальной основе лишь в отношении отдельных видов программ содействия развитию, или не предоставляют ее вообще. К донорам, предоставляющим информацию о финансировании программ в сфере содействия развитию, относятся Люксембург и ЕС в качестве коллективного донора,

⁸¹ UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2008. Budget Support: A Reformed Approach or Old Wine in New Skins? UNCTAD, Geneva.

который в своих страновых стратегиях обозначает среднесрочные и долгосрочные механизмы финансирования программ. Тем не менее, сложные процедуры принятия решений часто затягивают процесс предоставления финансирования [OECD, 2009, p.63].

Планирование многосторонних ресурсов в целях развития. Процесс принятия решения о выделении средств в многосторонние организации варьируется в зависимости от характера перечисляемых средств. Так, взносы в некоторые многосторонние организации (МВФ, многосторонние банки развития, бюджет ЕС и секретариат ООН) либо являются обязательным условием членства, либо зафиксированы в долгосрочных соглашениях, заключенных по результатам переговоров о пополнении фондов (ЕФР, МАР, ГЭФ, Глобальный фонд). Некоторые многосторонние организации, такие, как ВОЗ и ЮНЕП, могут финансироваться как на основе предварительных оценок, так и добровольно, другие – полностью добровольно (большинство фондов и программ ООН) [OECD-DAC, 2011, p.17].

В половине стран-членов КСР ОЭСР объемы взносов и рекапитализации льготных «окон» многосторонних банков развития – АБР, АфБР, МБР и МБРР – определяется министерством финансов. В Австралии, Бельгии и Канаде такие решения принимаются также при участии их министерств и агентств международного развития. В Германии, Греции и Великобритании подобными полномочиями обладает только агентство международного развития или министерство, чей мандат покрывает многосторонние банки развития, а в скандинавских странах – МИД. Льготные окна банков и фондов развития – АфФР, АФР, Фонд специальных операций МБР, трастовые фонды Механизма финансирования сокращения бедности и содействия экономическому росту (Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF) и Инициатива облегчения долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (Heavily-Indebted Poor Countries – HIPC), а также МАР – действуют на основе добровольных взносов. Решения о выделении средств в эти фонды принимаются по вышеописанной схеме. Страны-члены ЕС договариваются о пополнении ЕФР каждые пять лет; при этом механизмы распределения ответственности между ведомствами различаются в 15 европейских странах-членах КСР. Приблизительно треть стран ведут переговоры о рекапитализации через свои министерства иностранных дел, развития и финансов. В европейских странах-членах ЕС доля взносов в бюджет ЕС, отвечающих критериям ОПР, не проходит отдельной строчкой в бюджете, за исключением Великобритании, где в целях контроля эта часть взносов заведена в бюджет ММР [OECD, 2011, p.68].

Чаще всего многосторонние институты осуществляют финансирование многолетних программ. Так, средний период осуществления программ содействия развитию Европейской комиссии составляет 6–7 лет, а программ ПРООН – 4 года [OECD-DAC, 2011, p. 68]

Планирование долгосрочных программ. Одним из центральных вопросов управления СМР является проблема планирования долгосрочных программ сотрудничества с развивающимися странами и связанная с ней проблема корректировки объемов расходов. Планирование выполнения обязательств по финансированию программ содействия развитию является важным этапом в рамках деятельности стран КСР ОЭСР по достижению ЦРТ. В настоящее время многие страны-члены КСР используют 3-4-летний период при планировании расходов для реализации программ содействия развитию. Планирование ресурсов ОПР в странах-членах КСР, как правило, связано с достижением цели выделения установленной доли от ВНД. Таким образом, решение о предоставлении ОПР принимается в соответствии с прогнозными расчетами объемов ОПР.

Отдельной методологической и практической проблемой финансирования программ содействия развитию является целевое финансирование (*non-core funding*) многосторонних организаций для реализации программ, направленных на решение неотложных/неплановых задач. Наличие плановых и неплановых финансовых потоков средств создает как дополнительные трудности, так и дополнительные возможности. С одной стороны, наличие потоков непланового финансирования повышает транзакционные издержки организации, получающей финансирование, которые заключаются во временных ресурсах, необходимых для заключения соглашений о финансировании, а также исполнения согласованных процедур мониторинга и отчетности. С другой стороны, предоставление неплановых ресурсов через каналы многосторонних институтов способствует решению проблемы фрагментарности помощи и позволяет дополнять существующие программы международных доноров.

Немало вопросов в согласовании политики содействия развитию возникает при взаимодействии суверенных доноров с учреждениями ООН. Так, сотрудничество стран-членов КСР ОЭСР с ВОЗ преимущественно координируется национальным министерством здравоохранения, однако многие технические вопросы, а также вопросы, требующие политического решения, к примеру, в рамках ПРООН, входят в сферу ответственности специалистов соответствующих департаментов национальных МИДов [ОЕСД, 2009, р.69].

Вопрос планирования многосторонних программ, является нетривиальным в случае с ООН, поскольку большинство программ и фондов организации, в частности ПРООН, финансируются на добровольной основе. Более того, многие национальные правительства развивающихся стран, в частности, стран Латинской Америки, используют механизмы ПРООН для реализации собственных приоритетов. Эти ресурсы не попадают в категорию ОПР, но являются предметом переговоров между донорами и получателями помощи, повышают эффективность действий международного института, направленных на укрепление потенциала страны-партнера в обеспечении экономического роста и достижении ЦРТ. Такая схема финансирования и модель планирования делают организацию уязвимой к любым изменениям в объемах ресурсов, предоставляемых суверенными донорами.

Всемирный банк является крупнейшим многосторонним донором, получающим наибольшую долю непланового финансирования. При этом модель управления программами Банка позволяет организации быть гибкой и оперативно реагировать на изменение ситуации. Так, для реализации программ, направленных на решение конкретных проблем, создаются специальные трастовые фонды. При этом Всемирный банк может выступать как в роли агента-исполнителя региональных фондов, так и держателем и распорядителем средств.

Особый интерес представляет принятие решений о реализации многосторонних программ содействия развитию в ЕС. Объемы финансирования тех или иных программ определяются государствами-членами, Европейским парламентом и Европейской комиссией, зачастую имеющими различные приоритеты. Тем не менее после согласования и утверждения приоритетных программ содействия развитию ответственность за их реализацию берет на себя комиссия, представленная Генеральным директором по международным отношениям и Генеральным директором по содействию развитию. Финансирование программ по содействию развитию осуществляется из средств бюджета ЕС, а также через ЕФР, из которого финансируются многолетние программы содействия развитию в странах Африки, Тихоокеанского и Карибского бассейнов [OECD, 2009, p.69].

В посткризисный период возросла необходимость координации действий многосторонних институтов в определенных секторах и регионах. Примером реализации данной формы сотрудничества является межинституциональный механизм, учрежденный в 2008 г. программами и фондами ООН (ВОЗ, МОТ, ЮНЕСКО, ФАО, ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ), а также Группой Всемирного банка и позволяющий быстро перемещать фонды между организациями. Это стало шагом к реализации идеи создания Международного агентства помощи, которое будет координировать работу доноров и осуществлять контроль над процессами финансирования и реализации программ развития⁸².

В большинстве случаев цели и приоритеты многостороннего сотрудничества стран КСР ОЭСР в сфере содействия развитию лежат в русле программ двустороннего сотрудничества либо дополняют их, уточняя цели и задачи сотрудничества в рамках реализации национальной политики содействия развитию. Многолетние обязательства стран-доноров позволяют повысить степень предсказуемости объемов финансирования, а принимаемые многосторонними институтами многолетние финансовые планы способствуют обеспечению согласованности в реализации политических приоритетов суверенных доноров, а также последовательности действий многосторонних институтов в рамках реализуемых программ на местах.

В целях обеспечения диверсификации методов предоставления помощи многие страны-доноры к настоящему моменту уже разработали или находятся в процессе разработки стратегии взаимодействия с многосторонними организациями, определения приоритетов и целей сотрудничества. Решения о предоставлении финансирования и способах организации и управления взаимодействием с международными институтами принимаются исходя из принципов данных стратегий. Другие доноры

⁸² Riddell, Roger C. 2007. Does Foreign Aid Really Work? Oxford: Oxford University Press. P. 93

обозначают приоритеты для многостороннего сотрудничества на основе общей политики СМР. В общем и целом многосторонние приоритеты и цели стран-членов КСР ОЭСР соответствуют двусторонним стратегиям или дополняют их, ставя задачи для многостороннего сотрудничества в регионах, странах и секторах, которые не регулируются в рамках программ двустороннего сотрудничества [OECD, 2009, p.72].

Глобальные фонды и программы. В отдельную категорию многосторонних каналов помощи развитию попадают глобальные фонды и программы, поддерживающие отдельные сектора и инициативы, такие, как здравоохранение, включая борьбу со СПИДом, начальное образование, защита окружающей среды. Такие фонды, как Глобальный фонд по борьбе с ВИЧ/СПИДом, малярией и туберкулезом, Глобальное партнерство для образования, являются одними из ключевых инструментов финансирования деятельности доноров в странах с низким уровнем дохода. Принципы работы глобальных фондов, включая методы мобилизации и распределения ресурсов, существенно отличаются от работы международных институтов. Международное сообщество доноров создает новые фонды для мобилизации ресурсов в целях общественной поддержки приоритетов и борьбы с глобальными вызовами [OECD, p.71].

Большая часть финансирования глобальных фондов осуществляется через национальные бюджеты. Тем не менее значительная часть ресурсов поступает через НКО и частный сектор. Глобальные фонды могут выступать в качестве эффективных дополнительных механизмов по поддержке многосторонних и двусторонних программ, направленных на достижение целей развития на страновом уровне. Так, Парижская декларация определяет роль глобальных фондов как факторов укрепления экономической интеграции на страновом уровне. Финансирование, осуществляемое глобальными фондами, предоставляется в рамках поддержки бюджета или программ развития секторов и тем самым способствует интеграции диалогов на секторном уровне. К примеру, Глобальный фонд осуществляет совместные программы с Фондом по защите окружающей среды через учреждения ООН и многосторонние банки развития в Малави, Мозамбике и Руанде [OECD, *Managing Aid*, 2009, p.72].

Тем не менее глобальные фонды и программы имеют определенные недостатки. Акцент на решении единственного вопроса препятствует синергии с другими проблемами, и ведет к дублированию функций уже действующих структур и повышению транзакционных издержек. Эти факторы могут оказывать значительное влияние на решения стран-доноров о предоставлении финансирования в глобальные фонды.

Другой проблемой деятельности глобальных фондов является реализация принципов управления по результатам. Зачастую используемые ими практики существенно отличаются от практик мониторинга, оценки результатов, используемых другими донорами для измерения прогресса в достижении целей развития⁸³. При этом фонды сталкиваются с трудностью предоставления отчетности на уровне

⁸³ OECD. 2009. *Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration, Better Aid*, OECD

страны-партнера, поскольку часто не имеют представительств на локальном уровне. Часто в своей деятельности фонды придерживаются международных стандартов и не соотносят свою деятельность с национальными стандартами стран-партнеров. Таким образом, актуальной задачей для глобальных фондов является интенсификация их взаимодействия с донорами, реализующими программы содействия развитию в регионах.

4. Программы реформирования и оптимизации систем управления СМР

В силу необходимости подведения итогов и оценки степени достижения ЦРТ к 2015 г. одной из центральных задач для многих доноров является внедрение программ, направленных на реформирование и повышение эффективности систем управления программами СМР. Программы доноров, направленные на реформирование систем управления помощью, различаются по форме и способам реализации, а также составу участников. Тем не менее можно выделить несколько ключевых направлений реформирования систем управления программами в сфере СМР:

- 1) внедрение механизмов управления по результатам (УПР);
- 2) повышение прозрачности и эффективности управления финансовыми потоками помощи;
- 3) повышение эффективности предоставления помощи;
- 4) изменение концепции и роли ОПР в проектах содействия развитию стран-доноров.

Рассмотрим каждое из направлений более подробно.

Внедрение механизмов управления по результатам в целях развитиях (УПРР)⁸⁴. Концепция УПРР, впервые сформулированная в рамках Второго круглого стола по управлению по результатам в Марракеше в 2004 г.⁸⁵, является управленческой стратегией или подходом, согласно которому в процессе исполнения программ СМР достигаются четко определенные цели и результаты. Стратегия задает направление для повышения эффективности программ в сфере СМР, в рамках которого информация о достигнутых результатах используется для усовершенствования процесса принятия решений, а также применяются практические инструменты для стратегического планирования, управления рисками, оценки полученных результатов⁸⁶. Впоследствии управление по результатам стало одним из ключевых принципов Парижской декларации 2005 г., одним из индикаторов реализации которых стало создание поддающихся мониторингу и оценке параметров для измерения прогресса и оценки степени достижения результатов. К 2010 г. доноры поставили себе цель снизить число стран, в которых отсутствуют прозрачные рамки для оценки результатов на треть⁸⁷.

⁸⁴ Managing for Development Results, Policy Brief, Organization for Economic Cooperation and Development. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/53/42447575.pdf>

⁸⁵ Second Roundtable on Development Results. URL: <http://www.mfdr.org/2ndRoundtable.html>

⁸⁶ Second International Roundtable on Managing for Development Results. URL: <http://www.mfdr.org/documents/RapporteurSummaryofSeminarIII.pdf>

⁸⁷ OECD. 2008. The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. OECD Publishing, Paris. P.9 <http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf>

В широком смысле концепция УПРР предполагает оценку реального воздействия помощи на повышение качества жизни населения страны-партнера, в том числе путем изменения институтов, создания и реализации страновых стратегий, на основе которых правительства стран-партнеров, многосторонние и двусторонние доноры способны реализовывать программы в сфере СМР. Данный подход отражает основные принципы «надлежащего управления», такие как наличие четко определенных целей, прозрачный процесс принятия решений, постоянный процесс повышения эффективности, основанный на анализе предыдущего опыта.

Концепция УПРР позволяет объединить международные усилия по исполнению ключевых обязательств в сфере управления процессами содействия развитию, повысить эффективность программ СМР на местах и подотчетность в отношении граждан как страны-партнера, так и страны-донора. При этом концепция предполагает, что цели являются не только понятно определенными и измеряемыми, но и обозначенными в качестве результатов программ (например, уровень снижения детской смертности, уровень посещаемости школ и т.д.). Одним из условий является всестороннее признание этих целей донорами, а также внедрение их странами-партнерами в национальные стратегии развития.

Выстраивание цепочки целей и стратегий на национальном уровне, а также согласование их с международными приоритетами является сложной задачей как с политической, так и с технической точек зрения. В рамках концепции УПРР фундаментальной задачей является имплементация и внедрение ЦРТ в национальные стратегии развития и борьбы с бедностью, а также многосторонние региональные и секторальные планы сотрудничества. Нетривиальной задачей является также согласование позиций доноров друг с другом и с национальными приоритетами развивающихся стран. Значимую роль в решении этой задачи, а также координации ключевых стейкхолдеров, в том числе при принятии решений в отношении бюджетного планирования, играют международные институты, в частности КСР ОЭСР как консультативный орган, Всемирный банк и учреждения ООН.

Построение системы УПРР предполагает формирование многоуровневой системы взаимосвязей и согласования процессов управления. Так, на уровне развивающихся стран для внедрения в практику подхода управления по результатам для развития требуется наличие шести компонентов: политическое влияние, высокий национальный потенциал; согласование принципов УПР с национальными системами; проведение оценок на национальном уровне; а также участие в проведении международных оценок программ.

Часто построение системы УПРР начинается с изменения системы мониторинга и оценки. Исследование, проведенное в рамках мониторинга исполнения принципов Парижской декларации, показало, что только 5% исследованных стран используют рамки для управления по результатам. Хотя действия по внедрению данной концепции были предприняты в 56 странах, опыт указывает на то, что для реализации этой задачи необходимо, как минимум, 7 лет.

Деятельность мирового сообщества по внедрению концепции УПРР осуществляется по трем основным направлениям. Первым направлением является укрепление национального потенциала. Для этого развивающиеся страны должны работать с национальными агентствами СМР, гражданским обществом и другими стейкхолдерами в целях реализации национальных программ развития и достижения поставленных в них результатов. Первоочередной задачей многосторонних институтов является содействие в повышении потенциала способности развивающихся стран достигать поставленные результаты, в том числе, путем предоставления статистической информации, содействия в создании систем мониторинга и оценки результативности.

Вторым направлением является повышение эффективности помощи. Для большинства агентств СМР внедрение концепции УПРР означает смещение акцента с затрат и непосредственных результатов на долгосрочные эффекты их деятельности в развивающихся странах. В этой связи многосторонние доноры внедряют рамки для управления по результатам в свои стратегии и программы сотрудничества, делая акцент на устойчивых результатах страны, а также создавая системы отчетности о результатах.

Наконец, третьим направлением является формирование и укрепление глобальных партнерств по проблемам УПРР, которые будут оказывать поддержку основным участникам в предоставлении надежных и своевременных данных о достижении ЦРТ; укреплении международных механизмов отчетности путем создания универсальных систем мониторинга и оценки.

Кроме того, доноры вместе со странами-партнерами должны разрабатывать согласованные рамочные стратегии достижения результатов (*agreed results framework*). Такого рода стратегии должны покрывать 10- или 15-летний период после 2015 г. и основываться на принципах, заложенных Декларацией тысячелетия, Монтеррейским консенсусом, Римской и Парижской декларациями, Аккрским планом действий и Пусанской декларацией и могут способствовать борьбе с бедностью и заложить основу для решения ряда глобальных проблем.

Повышение транспарентности помощи. Несмотря на действия доноров, направленные на достижение национальных приоритетов, в большинстве случаев преобладает тенденция использования тех технологий, которые являются наиболее приемлемыми для использования донорами, а не получателями помощи. Для борьбы с этой тенденцией необходимо способствовать расширению каналов предоставления информации, повышению уровня транспарентности программ в сфере СМР в целом. Предоставление финансовой информации общественности является наиболее эффективным инструментом для обеспечения и реализации международных стандартов транспарентности. К примеру, наиболее перспективным направлением повышения уровня транспарентности является исполнение Международной инициативы по обеспечению прозрачности помощи (МИОПП)

Повышение прозрачности потоков помощи требует принятия ряда мер на уровне стран–получателей помощи, в первую очередь, укрепления потенциала министерств финансов развивающихся стран в сфере эффективного управления потоками помощи, в том числе путем выработки методов мониторинга и оценки результативности программ.

Повышение эффективности оказания помощи. В части, касающейся повышения эффективности предоставления помощи, в целях содействия достижению результатов для беднейшего населения необходимо решать вопросы, связанные с реализацией принципа национальной причастности, приведением в соответствие национальных и местных приоритетов, повышением подотчетности парламентам и местному населению, а также подотчетности среди доноров. Актуальность этих вопросов повышается по мере повышения зависимости стран-партнеров от помощи. Вопросы повышения эффективности помощи остаются особенно актуальными для нескольких групп стран: островные и мелкие государства с ограниченными экономическими возможностями, а также «нестабильные государства», затронутые конфликтом.

Изменение концепции и роль ОПР в программах содействия развитию. Период после 2015 г. потребует пересмотра объемов и роли ресурсов, предоставляемых в рамках программ СМР. Для изменения экономического положения беднейших стран необходимо сформулировать ответы на несколько ключевых вопросов, таких, как: кто будет предоставлять ресурсы для развития беднейших стран и что будет пониматься под ОПР странами–донорами, для достижения каких целей будут предоставляться ресурсы, какова должна быть степень льготности займа?

Для ответа на вопрос, кто будет считаться донором и что будет пониматься под ОПР, необходимо достигнуть соглашения между «традиционными» донорами, оперирующими понятием ОПР, «новыми» донорами, которые считают, что их вклад в содействие развитию беднейших стран отличается по своей природе. Для определения того, какие цели должны быть достигнуты в рамках СМР, необходимо понять функцию ресурсов помощи развитию в укреплении экономического потенциала региона, а также оценить взаимосвязь программ и проектов СМР с управлением процессами устойчивого мирового развития. При этом необходимо учитывать видение этих вопросов «новыми» донорами.

Необходимо также пересмотреть критерии «льготности» потоков помощи, установленные КСР ОЭСР. Настоящие правила предоставления льготных займов не вполне подходят для «новых» доноров, также предоставляющих льготные займы, которые не отвечают критериям ОПР. Логическим решением проблемы может стать использование определения льготности кредита, принятого МВФ. Международная практика показала, что предоставление льготных займов может способствовать решению большого числа вопросов в сфере СМР как двусторонними донорами, так и

многосторонними банками развития. Такие потоки помощи могут стать более важными для беднейших стран, которые получают больше возможностей для получения кредитов, предоставляемых на условиях близких к рыночным.

* * *

Глобальный финансовый и экономический кризис обозначил необходимость пересмотра моделей и принципов организации системы управления программами СМР и проведения реформ в таких сферах, как повышение эффективности и результативности операционной деятельности; обеспечение согласованности политики доноров с приоритетами стран-получателей, снижение уровня фрагментарности помощи⁸⁸.

Многие страны имеют ограниченные возможности реализовывать широкий спектр реформ по управлению СМР одновременно. Таким образом, существенно важной для правительств стран-доноров и стран-получателей помощи является совместная работа в целях установления приоритетов и принятия последовательных шагов для имплементации проектов реформ. Тем не менее нет готовых стратегий реализации реформ, которые бы гарантировали достижение ожидаемых результатов. Большое число переменных (потребность в проведении реформ, интересы ключевых сторон), а также специфичные для страны факторы делают затруднительной выработку некоей универсальной модели, которая могла бы быть применимой к различным ситуациям и к широкому спектру стран.

В краткосрочной перспективе наиболее актуальным направлением реформирования систем управления программами в сфере СМР станет повышение гибкости и степени адаптации к потребностям стран-партнеров. В долгосрочной перспективе работа международного сообщества над реформированием систем управления СМР должна осуществляться в направлении нахождения оптимального баланса между разделением труда среди доноров, работающих в стране-партнере, и конкуренцией между ними, которая может способствовать повышению эффективности оказания помощи.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

- 1) Какие страны-члены КСР ОЭСР имеют специальное законодательство в сфере СМР?
- 2) Охарактеризуйте общие принципы и схему планирования помощи на двусторонней/многосторонней основе.
- 3) Опишите основные модели организации системы управления процессами СМР, выделяемые КСР ОЭСР. Проанализируйте факторы, влияющие на принятие той или иной модели.
- 4) В чем заключается общеправительственный подход к СМР?

⁸⁸ Данное направление реформирования характерно для Бреттон-Вудских институтов.

- 5) Опишите преимущества и недостатки централизованного и децентрализованного управления процессами оказания содействия развитию.
- 6) Назовите основные механизмы координации доноров на местах в процессе управления СМР.
- 7) Охарактеризуйте основные формы управления процессами содействия международному развитию.
- 8) Сопоставьте основные формы управления процессами содействия развитию и выделите основные факторы эффективности.
- 9) В чем заключается суть концепции управления по результатам в сфере СМР? Как осуществляется переход к политике, ориентированной на результат?
- 10) Охарактеризуйте основные направления реформирования/ оптимизации системы управления ОПР. Приведите примеры.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Emerging Good Practices in Managing for Development Results, URL: <http://www.mfdr.org/sourcebook/3rdEdition/SourceBook3FINAL.pdf>
2. Managing for Development Results, Policy Brief, Organization for Economic Cooperation and Development. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/53/42447575.pdf>
3. OECD. 2011. DAC Report on Multilateral Aid. 2011. Paris: OECD.
4. OECD. 2009. Managing Aid: Practices of DAC Member Countries. OECD, Paris.
5. OECD. 2006. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Mngement. A DAC Reference Document. OECD, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>
6. OECD- DAC. Managing for Development Results. OECD, Paris. URL: http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_2649_3236398_43434911_1_1_1_1,00.html
7. OECD-DAC. Task Force on Public Financial Management: Overview. OECD, Paris. URL: http://www.oecd.org/document/36/0,3343,en_2649_3236398_43437604_1_1_1_1,00.html
8. OECD-DAC. Task Force on Procurement: Overview. OECD, Paris. URL: http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2649_3236398_43440827_1_1_1_1,00.html
9. Second International Roundtable on Managing for Development Results. URL: <http://www.mfdr.org/documents/RapporteurSummaryofSeminarIII.pdf>
10. UNDP. 2002. Handbook on Monitoring and Evaluating for Results. UNDP, Evaluation Office, New York.
11. World Bank. 2007. World Bank, Results-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead. World Bank, Washington, DC.

ЛЕКЦИЯ №9.

ВЫБОР СПОСОБОВ, МОДЕЛЕЙ И КАНАЛОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ СМР

План лекции

1. Основные способы оказания помощи.
2. Основные модели и каналы финансирования СМР:
 - 2.1. Прямая поддержка бюджета.
 - 2.2. Передача средств в многосторонние организации и целевые фонды.
 - 2.3. Проектное финансирование.
3. Проектно-ориентированный vs программно-ориентированный подход к СМР.

Одним из важнейших практических вопросов оказания содействия международному развитию является вопрос о том, какие формы, каналы и способы доведения помощи до получателей выбирают доноры. Данный выбор, обусловленный как субъективными стратегическими предпочтениями доноров, так и их объективными финансовыми, организационными и человеческими возможностями, напрямую связан с проблемой повышения эффективности помощи развитию и реализации принципов Монтеррейского консенсуса, Римской и Парижской деклараций, Аккрского плана действий, Пусанской декларации и других основополагающих международных документов. Цель данной лекции – обозначить основные характеристики наиболее распространенных и значимых форм оказания помощи, предусматривающих передачу финансовых средств донором получателю помощи⁸⁹, раскрыть их основные преимущества и недостатки.

1. Основные способы оказания помощи

В самом общем виде можно выделить три основных способа оказания помощи, предусматривающие выделение донорами финансовых средств на цели развития, а именно: поддержка бюджета, поддержка проектов, поддержка программ.

Поддержка бюджета представляет собой модель передачи финансовых средств от иностранного донора в качестве помощи Казначейству страны-получателя, которое осваивает их в соответствии с национальными бюджетными процедурами и стратегическими приоритетами. Поддержка бюджета бывает двух видов – «поддержка бюджета сектора» и «поддержка отраслевого бюджета». Поддержка общего бюджета представляет собой передачу необусловленных фондов напрямую в бюд-

⁸⁹ Такие способы оказания помощи, включаемые в классификацию ОЭСР, как предоставление экспертов и другая техническая помощь; стипендии и затраты на студентов; списание долга; другие административные расходы, другие расходы доноров, которые не пересекают границы, в данной лекции рассматривать не будут.

жет страны-реципиента, включая средства на проведение макроэкономических реформ (программы структурной адаптации, стратегии борьбы с бедностью). Фонды управляются в полном соответствии со всеми бюджетными процедурами страны-реципиента. Поддержка бюджета сектора отличается тем, что при ее использовании диалог между донорами и государствами-партнерами фокусируется на отдельном секторе⁹⁰.

Поддержка проектов. Проекты, в свою очередь, представляют собой совокупность вложений (inputs), мероприятий (activities) и результатов (outputs), согласованных с правительством страны-партнера, ориентированных на достижение четко определенных целей с фиксированными пространственными и временными рамками реализации и бюджетом⁹¹. Примерами проектов являются строительство школы, ирригационного канала, объектов инфраструктуры, проведение тренинга (техническая помощь) и т.д. Проекты заметно отличаются друг от друга по целям, степени сложности, объемам финансирования и срокам реализации. Небольшие проекты могут продолжаться несколько месяцев, более крупные – включать в себя несколько этапов и длиться несколько лет⁹².

Поддержка программ. В сфере СМР программы представляют собой совокупность мероприятий, нацеленных на оказание помощи развивающимся странам в преодолении тех или иных проблем развития. Цели и задачи программы могут формулироваться страной-реципиентом, межправительственной организацией, глобальным фондом или НПО. Программы, учреждаемые страной-реципиентом, могут иметь разный фокус – общенациональный, секторальный, субсекторальный, тематический. Что касается программ НПО, то доноры могут либо поддерживать либо деятельность организации в целом, либо тематическую программу, которую она предлагает реализовывать⁹³.

«Высшей» формой программ являются программы общенационального масштаба. Хронологически первым опытом их использования стали программы структурной адаптации МВФ и Всемирного банка – программы макроэкономических реформ, осуществление которых было обязательным условием получения поддержки платежного баланса от МВФ и льготных кредитов МАР. Однако к середине 1990-х гг. данные программы подверглись критике, что потребовало внедрения новых подходов. В итоге уже в 1996 г. КСР ОЭСР выпустил доклад «Формируя XXI век: вклад сотрудничества в целях развития»⁹⁴, ставший основой для разработки ЦРТ и призывавший страны-реципиенты составлять *национальные* стратегии развития. За этим последовал запуск нового этапа программы облегчения долгового бремени беднейших стран НИРС (Heavily Indebted Poor Countries Initiative), условием участия

⁹⁰ OECD-DAC. 2009. Reporting Directives for the Creditor Reporting System. Addendum on Types of Aid. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/27/44479737.pdf> P.5

⁹¹ Там же.

⁹² Особо крупные проекты с набором различных компонентов иногда называют программой.

⁹³ SIDA. 2008. Guidance on Programme-based Approaches. URL: http://www.dsdc.gov.al/dsdc/pub/guidance_on_programme_based_approaches_505_1.pdf P.21

⁹⁴ OECD-DAC. 1996. Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation. OECD, Paris.

в которой стала подготовка национальной стратегии борьбы с бедностью (СББ) и соответствующего доктринального документа (Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)). В том же году Советы управляющих Группы Всемирного банка и МВФ приняли совместное решение о том, что стратегии должны быть подготовлены во всех странах с низким уровнем дохода, претендующих на получение займов МАР и льготных кредитов МВФ.

СББ содержат оценку бедности и описание макроэкономических, структурных и социальных реформ и программ, которые будет осуществлять страна-реципиент в течение ряда лет с целью поощрения экономического роста и сокращения бедности; а также потребностей внешних источников финансирования. Стратегии готовятся правительствами стран с низким уровнем дохода с вовлечением в процесс ключевых национальных заинтересованных сторон и внешних партнеров, включая МВФ и Всемирный банк. Стратегии формируются на основе 5 принципов. Они должны быть: 1) составлены под руководством страны-реципиента (country-driven) и укреплять ее «право собственности» над стратегией, в том числе посредством самого широкого привлечения представителей гражданского общества; 2) ориентированы на достижение конкретных результатов, в первую очередь тех, которые будут давать преимущества беднейшим слоям населения; 3) всеобъемлющими – признающими многообразие причин бедности и средств борьбы с ней; 4) ориентированы на координацию между партнерами (правительственными учреждениями, национальными стейкхолдерами, донорами); 5) основаны на долгосрочном подходе к борьбе с бедностью [Dijkstra, 2011].

Подготовка СББ состоит из пяти ключевых элементов: анализ причин бедности; выбор приоритетных направлений борьбы с бедностью; определение стратегии борьбы с бедностью и поощрения роста, включая макроэкономические и структурные реформы, повышение качества управления, программы и реформы в отдельных секторах и реалистичную оценку объемов и источников финансирования; реализация программ и реформ; мониторинг и оценка результатов [IMF-IDA, 2002, p.4].

Доноры признают, что подготовка разработанных под руководством правительства страны-реципиента с привлечением всех ключевых сторон полноценных стратегий может занимать много времени. Чтобы не откладывать предоставление льготных кредитов или списание долгов, странам разрешается подготовить Промежуточные СББ (Interim Poverty Reduction Strategy Papers – I-PRSPS), которые должны содержать, по меньшей мере, изъявление приверженности целям борьбы с бедностью, описание причин бедности и реализуемых правительством мер борьбы с ней, а также сроки и описание процесса подготовки окончательной СББ, матрицу реформ на 3 года и макроэкономическую рамочную стратегию [IMF-IDA, 2002, p.4].

Правительство представляет СББ Советам управляющих Группы Всемирного банка и МВФ вместе с Совместной внутренней оценкой, подготовленной сотрудниками этих институтов, которые определяют, является ли стратегия серьезным основанием для выделения льготного финансирования. Если доноры приходят к выводу, что правительство в стране-партнере не обладает полным «правом собственности»

Вставка 9.1. Национальные стратегии развития Афганистана и Республики Таджикистан

Афганистан. Стратегия национального развития Афганистана (СНРА) на 2008-2013 гг. выполняет функцию Стратегии борьбы с бедностью. Ее основными приоритетами и целями являются: 1) безопасность: стабилизация обстановки в масштабах всей страны, укрепление верховенства закона и улучшение личной безопасности для каждого афганца; 2) управление, верховенство закона, права человека: укрепление демократических процедур и институтов, механизмов защиты прав человека, верховенства закона, улучшение качества предоставления государственных услуг и повышение подотчетности правительства; 3) экономическое и социальное развитие: снижение бедности, обеспечение устойчивого развития посредством укрепления рыночной экономики при преобладании частного сектора, улучшение индикаторов человеческого развития и обеспечения значительного прогресса на пути достижения ЦРТ. В качестве межсекторальной проблемы выделяется искоренение индустрии производства наркотиков.

В рамках СНРА разработаны 21 программа национальных приоритетов нового поколения и 3 инициативы «Совместная стратегия для обеспечения перехода к миру: процесс укрепления мира и стабильности в Афганистане и в регионе» «Региональное сотрудничество», «Программа обеспечения мира и реинтеграции в Афганистане». Программы включены в План определения приоритетов и реализации (середина 2010-середина 2013 г.), принятый на конференции с участием доноров в Кабуле 20 июля 2010 г. План будет реализован до 2013 года в пять этапов. Бюджет программы оценивается в 50 млрд. долл. США¹.

Таджикистан. В 2005 г. Президент Таджикистана Эмомали Рахмон инициировал подготовку Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2015 г. (далее – НСР), которая должна была способствовать систематизации процесса развития страны на долгосрочную перспективу в соответствии с Целями развития тысячелетия. НСР определяет приоритеты и общие направления государственной политики, ориентированные на достижение устойчивого экономического роста, облегчение доступа населения к базовым социальным услугам и снижение бедности. На НСР базируются все действующие и разрабатываемые государственные, отраслевые и региональные концепции, стратегии, программы и планы развития страны, а также деятельность всех органов государственного управления. НСР является инструментом для диалога с бизнес-сообществом и неправительственными организациями.

В рамках НСР были разработаны 3 среднесрочные стратегии по сокращению бедности в Республике Таджикистан на срок по три года каждая. Действия в рамках текущей СББ (на 2010–2012 гг.) направлены на развитие 12 секторов (направлений) экономических реформ, объединенных в три блока на основании их роли и места в продвижении устойчивого роста экономики и повышения объема и качества социального обслуживания, оказываемого бедным слоям населения, а именно: 1) создание общих условий для развития (функциональный блок); 2) продвижение устойчивого роста экономики (производственный блок); 3) развитие человеческого потенциала (социальный блок). СББ является средством для ведения диалога со всеми заинтересованными сторонами, в том числе с бизнес-сообществом, неправительственными организациями, постоянными представительствами международных организаций и странами-донорами².

¹ Afghanistan National Development Strategy. 2008-2013. URL: http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS_Full_Eng.pdf Prioritization and Implementation Plan (mid 2010 – mid 2013). Vol.I,II. 20 July 2010. URL: http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/speciali/Afghanistan2011/Pdf/afghanistan_and_s_pip_2010-2013.pdf

² Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года. Душанбе, 2007. URL: www.rhd.tj/images/stories/nsr.doc; Стратегия сокращения бедности Республики Таджикистан на период 2010-2012гг. Душанбе, 2009. URL: http://www.undp.tj/files/tajikistan%20prs_final_russ.pdf

над разработанной им стратегиями или способностью ее реализовать, СББ не считаются доказательством приверженности правительства страны-получателя целям сокращения бедности [IMF-IDA, 2002, p.3-4].

Со временем термин «стратегия борьбы с бедностью» был заменен понятием «национальная стратегия развития» с целью предоставления развивающимся странам большей свободы в выборе формы и содержания стратегий развития. К концу февраля 2012 г. в общей сложности МВФ было представлено 110 полных и 57 промежуточных стратегий⁹⁵.

Общенациональная программа может включать в себя секторальные программы, программы отдельных организаций, тематические программы, и даже отдельные проекты.

2. Основные каналы и модели финансирования СМР

Рассмотренные выше способы оказания помощи находятся в сложной взаимосвязи со специфическими моделями финансирования СМР, обозначенными в классификации КСР ОЭСР (см. Раздел II, Лекция №3), наиболее значимыми среди которых являются: прямая поддержка бюджета; передача средств в многосторонние организации и целевые фонды; проектное финансирование. Выбор того или иного способа оказания помощи не означает автоматического выбора канала и модели финансирования. К примеру, поддержка проектов может осуществляться не только с применением проектного финансирования, но и посредством перечисления маркированных средств многосторонним или неправительственным организациям, или в рамках так называемого общесекторального подхода. Выбор модели финансирования, в свою очередь, тесно связан с выбором канала – т.е. первого звена в цепочке распределения финансовых и других ресурсов в рамках СМР.

Выбор модели финансирования и канала предопределяется целым рядом факторов – как объективных (т.е. финансовыми, организационными и человеческими возможностями в стране-доноре), так и субъективных (т.е. стратегическими предпочтениями доноров и их оценкой рисков, сопряженных с оказанием помощи в той или иной форме). КСР ОЭСР определяет три основных типа рисков, с которыми приходится сталкиваться любому донору: контекстуальные риски (риски несостоятельности государства, возобновления конфликта, возникновения гуманитарного кризиса и т.п.), которые внешние акторы практически не могут контролировать, но которые могут быть минимизированы эффективными программами помощи; программные риски – риски недостижения целей программ помощи или причинения вреда вмешательством; институциональные риски – риски для организации, предоставляющей помощь, включая риски безопасности, коррупционные (нецелевое расходование средств) и репутационные (имиджевые), сопряженные с растратой средств или недостижением заявленных целей. Данные риски являются взаимозависимыми. К примеру, формулирование скромных целей вмешательства минимизирует программные риски, но уменьшает вероятность того, что вмешательство

⁹⁵ IMF. Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Factsheet. 19 April 2012. URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>

приведет к снижению угроз развития, с которыми приходится сталкиваться стране-реципиенту, и наоборот⁹⁶. Далее мы рассмотрим преимущества и недостатки каждой из основных моделей финансирования СМР.

2.1. Прямая поддержка бюджета.

Прямая поддержка бюджета представляет собой модель передачи финансовых средств от иностранного донора напрямую в бюджет страны-получателя, которая осваивает их в соответствии с используемыми ей бюджетными процедурами и национальными стратегическими приоритетами. Таким образом, донор утрачивает эксклюзивный контроль над финансовыми средствами и разделяет ответственность за их распределение с реципиентом. Фонды управляются в полном соответствии со всеми бюджетными процедурами страны-реципиента. Сюда не включаются фонды, передаваемые Казначейству на реализацию целевых программ и проектов, управляемых в соответствии с бюджетными процедурами, отличными от бюджетных процедур страны реципиента с целью резервирования средств под определенные цели. Данный вид финансирования может использоваться при поддержке общего бюджета и бюджета отдельного сектора, однако механизмы финансового управления средствами для обоих видов являются одинаковыми.

Вставка 9.2. Поддержка общего бюджета – Извлеченные уроки

В 2006 г. по инициативе КСР ОЭСР была проведена оценка эффективности использования поддержки общего бюджета (ПОБ) в 7 развивающихся странах (Буркина-Фасо, Малави, Мозамбик, Никарагуа, Руанда, Уганда и Вьетнам). Составители отчета пришли к следующим выводам :

- ПОБ может быть эффективным, действенным и устойчивым средством поддержки национальных СББ;
- ПОБ способствует гармонизации и согласованности, укреплению «права собственности» правительства и подотчетности;
- ПОБ повышает эффективность государственных расходов и укрепляет потенциал властей, в первую очередь в сфере государственного управления финансами;
- ПОБ способствовала улучшению доступа к услугам в большинстве стран.

Составители отчета не выявили значительного снижения объемов частных инвестиций, негативного влияния на мобилизацию государственных доходов или свидетельств того, что средства, выделяемые в рамках поддержки общего бюджета, подвергались нецелевым растратам, больше, чем при использовании других форм оказания помощи. Вместе с тем отчет достаточно сдержанно оценил степень влияния ПОБ на сокращение бедности и повышение качества базовых услуг.

Недавние независимые оценки страновых программ ЕС в 20 странах, где использовалась ПОБ, признали применение ПОБ целесообразным, но при этом указали на сложность оценки влияния ПОБ на борьбу с бедностью и достижение ЦРТ, главным образом с помощью контрфактического анализа.

Источник: European Commission. Green Paper from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Future of EU Budget Support to Third Countries. October 2010. P.6

⁹⁶ OECD. 2011. Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success? OECD Publishing. P.24-27.

Самой горячо обсуждаемой формой оказания помощи в последние годы является, безусловно поддержка общего бюджета, в первую очередь, потому, что гипотетически она в наибольшей степени соответствует принципам повышения эффективности помощи, обозначенных в Парижской декларации (См. Вставку 9.2).

Данный способ предоставления помощи обладает следующими преимуществами: автоматическая реализация принципа «согласованности»; самое значительное снижение транзакционных издержек; наибольшее облегчение координации усилий между донорами; наибольшее повышение предсказуемости помощи; наиболее заметное укрепление институтов, в первую очередь, в сфере государственного управления финансами; наибольшее укрепление подотчетности. [OECD, 2006, p.26]

Вместе с тем поддержка общего бюджета не является совершенным инструментом. Решение о ее предоставлении зависит от целого ряда факторов, в первую очередь от качества функционирования систем государственного управления финансами в стране-партнере и вероятности использования средств не по назначению. Доноры обычно не предоставляют поддержку общего бюджета, не будучи уверенными в том, что те или иные реформы будут осуществлены, а цели достигнуты. Кроме того, при передаче средств напрямую в бюджет страны-реципиента видимость усилий доноров гораздо меньше, нежели при использовании других моделей финансирования.

Выбор страны в качестве получателя поддержки общего бюджета в высшей степени селективен. После прохождения этого строгого «отбора» поддержка общего бюджета чисто теоретически предоставляет стране-партнеру полное «право собственности» над программами развития. Однако на практике эти строгие критерии отбора редко выполняются в полном объеме, и поэтому доноры начинают использовать поддержку бюджета в качестве инструмента стимулирования необходимых им изменений [Dijkstra, 2011].

Одним из средств подобного «стимулирования» может являться наложение санкций – откладывание или прекращение перевода уже обещанных средств в оговоренные сроки. Это чревато сразу несколькими негативными последствиями. Во-первых, страна-реципиент сталкивается с необходимостью осуществлять политически и экономически затратные фискальные операции с тем, чтобы осуществить финансирование заявленных программ из собственных средств. Во-вторых, повышается волатильность и непредсказуемость помощи, сопряженная с особенно большими рисками в наиболее проблемных, «нестабильных государствах». Наконец, в-третьих, это противоречит принципу «права собственности». Кроме того, существуют определенные проблемы, связанные с реализацией принципа гармонизации, поскольку поддержку общего бюджета может оказывать сразу несколько доноров, причем каждый будет иметь свое «расписание» доведения средств и выставлять свои политические требования. С этой точки зрения, применение т.н. «общесекторального подхода» (см. ниже) в отдельных случаях может быть более целесообразным.

2.2. Передача средств в многосторонние организации и целевые фонды

В эту категорию, по методологии КСР ОЭСР, попадают четыре способа оказания помощи: 1) поддержка основного бюджета НПО, частных филантропических организаций, ГЧП и исследовательских центров; 2) поддержка основного бюджета международных организаций; 3) взносы в целевые программы и фонды; 4) совместное целевое финансирование (pooled funding/basket funding). Все эти способы предусматривают отказ доноров от эксклюзивного контроля над средствами помощи развитию и разделение ответственности с другими стейкхолдерами (другими донорами, НПО, многосторонними институтами, ГЧП). Рассмотрим каждый способ более подробно.

Поддержка основного бюджета НПО, частных филантропических организаций, ГЧП и исследовательских центров осуществляется в виде поддержки программ и мероприятий, которые данные организации разработали сами и за реализацию которых они несут полную ответственность.

Поддержка основного бюджета международных организаций осуществляется путем внесения странами-донорами взносов, которые могут быть обязательными, разовыми или регулярными. При этом средства теряют национальную принадлежность и становятся интегральной частью активов данных организаций. К таким видам базовой поддержки относятся, например, регулярные взносы европейских доноров в общий фонд ЕС; взносы стран-доноров в МАР.

Передача средств в целевые программы и фонды, создаваемые и управляемые международными межправительственными и неправительственными организациями с четко определенным отраслевым, тематическим или географическим фокусом. К этой группе относятся также трастовые фонды, о которых следует сказать отдельно.

Трастовые фонды – это каналы передачи средств от доноров под управление организации попечителя – Всемирному банку, ПРООН и другим межправительственным организациям. Трастовые фонды не являются программами, хотя они нередко так назывались в прошлом. Они представляют собой специфическую модель финансирования программ и мероприятий, одобренных донором и организацией-попечителем [IEG, 2011, p.3]

Крупнейшим попечителем является Всемирный банк, через который проходит около половины всех средств, направляемых в трастовые фонды [IEG, 2011, p.2]. Трастовые фонды, управляемые Всемирным банком, существенно различаются между собой. Они включают в себя трастовые фонды с участием одного или нескольких доноров, и могут реализовываться как самим Банком, так и страной-реципиентом на основе финансирования, предоставленного в виде грантов одному или нескольким реципиентам с «привязкой» к решению определенной проблемы.

Спектр мероприятий, финансируемых с помощью трастовых фондов, чрезвычайно широк: глобальные программы с автономными структурами управления; операции по списанию долгов; обычные проекты; оплата услуг отдельных экспертов [IEG, 2011, p.vi-vii].

В современных условиях сокращения бюджетов в странах-донорах, пострадавших от глобального финансового и экономического кризиса, демонстрация того, что помощь развитию приносит результаты, приобрела особую важность. Правительства стран-доноров сталкиваются со все более заметным давлением со стороны органов законодательной власти и гражданского общества, направленным на то, чтобы ужесточить контроль над потоками «чистой» многосторонней помощи, распределение которых осуществляется на наднациональном уровне и зачастую ускользает от их финансового надзора. В то же время низкая степень подотчетности и контроля может компенсироваться эффективностью объединения ресурсов с другими донорами. Передача средств в многосторонние институты дает возможность распределить риски между всеми участниками и повысить эффективность помощи посредством использования конкурентных преимуществ той или иной организации, имеющей опыт работы в данной развивающейся стране [OECD-DAC, 2011, p.9].

Таким образом, выбор доведения помощи через многосторонние организации лучше всего отражает модель «принципал-агент», в рамках которой отдельный донор (принципал) и многостороннее агентство (агент) взвешивают риски утраты контроля над финансовыми средствами и преимущества разделения бремени ответственности. То, насколько предпочтения агента совпадают с предпочтениями принципала, определяет то, до какой степени риски утраты контроля будут значимыми для донора [OECD-DAC, 2011, p.5].

Эффективным способом решения указанной дилеммы является выделение целевого/маркированного финансирования в многосторонние организации или глобальные фонды, которое позволяет странам-донорам лучше отслеживать результаты и повышает видимость их усилий в сфере СМР перед налогоплательщиками. Некоторые страны КСР ОЭСР начали называть эту практику «мультилатерализацией» двусторонней помощи, в то время как многосторонние организации видят в этом «билатерализацию» многосторонней помощи [OECD-DAC, 2011, p.28].

Доноры используют трастовые фонды, чтобы делать вещи, которые были бы невозможны при использовании традиционных многосторонних каналов, например, «привязывать» взносы к определенным странам или проблемам. Доноры таким образом преодолевают ограничения, содержащиеся в двусторонней помощи, используя потенциал, экспертизу и управленческие системы организации-попечителя. Решение о направлении помощи принимается, в первую очередь, исходя из политических соображений о направлении помощи в определенные страны или для решения определенных проблем, и крупные глобальные фонды обычно создаются по инициативе высокопоставленных чиновников национальных правительств стран-доноров [IEG, 2011, p.vii].

Трастовые фонды, учрежденные для оказания помощи одной стране, обычно хорошо адаптированы к потребностям и условиям страны-партнера и согласованы с процедурами планирования и бюджетного программирования. Большинство глобальных фондов, напротив, поддерживают усилия, направленные на содействие развитию в нескольких странах. Страны-реципиенты не принимают практически никакого участия в процессе учреждения тех фондов, которые финансируют предоставление региональных или глобальных общественных благ (за исключением тех, которые структурированы как программы партнерств). Поддержка их мероприятий не всегда согласуется с приоритетами той или иной страны и не интегрирована в страновые программы [IEG, 2011, p.ix].

Представители стран реципиентов отмечают, что механизмы, используемые глобальными фондами, создают трудности в планировании и программировании и требуют составления чересчур детализированных страновых планов и отчетов, навязывают критерии отбора, не адаптированные к условиям страны-получателя, отказываются работать с использованием страновых систем и отказываются распределять средства своевременно и предсказуемо.

Трастовые фонды, в особенности с участием многих доноров, могут обеспечивать значительную координацию между участвующими странами, но совсем не обязательно координируется с теми государствами, которые не участвуют в пуле. Тематические фонды не всегда хорошо согласуются с поддержкой развития более широкого сектора. В целом трастовые фонды с участием многих доноров функционируют более эффективно, нежели трастовые фонды с участием одного донора, с точки зрения координации и повышения эффективности. Исключения составляют трастовые фонды с участием одного донора, фокусирующиеся на оказании помощи отдельной стране. В то же время доноры отмечают, что процесс координации занимает слишком много времени [IEG, 2011, p.ix].

Совместное целевое финансирование представляет собой особую модель финансирования СМР, в рамках которой средства перечисляются донором на специальный автономный счет, который управляется совместно с другими донорами и/или реципиентом (планирование, бюджетирование и другие правила – одинаковые для всех)⁹⁷. Средства в «пуле» могут быть привязаны к узкому или более широкому набору действий (например, на уровне отдельного сектора или подсектора), к определенным статьям расходов (например, закупка медикаментов) или к определенному набору мероприятий (например, в области начального образования). Что касается процедур финансового управления, то здесь существует несколько вариантов: 1) используются процедуры страны-партнера; 2) используются процедуры страны-донора; 3) используются процедуры многосторонней организации; 4) используются процедуры, специально разработанные для данного «пула»⁹⁸.

⁹⁷ OECD-DAC. 2009. Reporting Directives for the Creditor Reporting System. Addendum on Types of Aid <http://www.oecd.org/dataoecd/11/27/44479737.pdf> P.5

⁹⁸ European Commission. 2007. Support to Sector Programmes Covering the three financing modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC project procedures. Support to Sector Programmes Covering the Three Financing Modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC Project Procedures. Short version. P.23. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/sector-approach/documents/europeaid_adm_guidelines_support_to_sector_prog_sep07_short_en.pdf

Совместное целевое финансирование обладает рядом преимуществ в сравнении с другими моделями финансирования, а именно: 1) снижение транзакционных издержек в стране-партнере и ослабление нагрузки на ее финансовые системы, неизбежно возникающие при необходимости параллельно взаимодействовать с несколькими донорами; 2) меньшие фидуциарные риски в сравнении с использованием прямой поддержки бюджета (особенно в государствах со слабыми системами управления финансами); 3) более высокая результативность помощи в сравнении с финансированием отдельных, не связанных друг с другом проектов; 4) создание предпосылок для окончательного перехода к прямой поддержке бюджета [Williamson, Agha, 2008, p.2-3].

Вставка 9.3. Опыт создания общих целевых фондов в Танзании, Мозамбике и Уганде.

В *Танзании* Программа развития начального образования (Primary Education Development Programme – PEDP) родилась из Программы развития сектора образования, но быстро переросла этот формат. По сути она функционирует как крупный проект. Это особенно очевидно в том, как происходили выделение, мониторинг и аудит финансовых средств общего фонда. Средства, выделяемые в рамках данной программы, переводятся в казначейство страны-партнера, но четко «привязаны»/маркированы к подсектору начального образования.

В *Мозамбике* были учреждены три общих фонда в секторе здравоохранения для лучшего согласования внешнего финансирования со стратегиями развития сектора и национальными бюджетными процедурами. Однако на практике их учреждение привело к созданию новых структур, процедур и механизмов, которые могут потенциально нанести ущерб усилиям, предпринимаемым страной-партнером по сокращению транзакционных издержек и применению более интегрированного подхода к развитию сектора здравоохранения, с точки зрения управления средствами, мониторинга и аудита.

В *Уганде* Фонд совместного партнерства (Joint Partnership Fund – JPF) использует централизованный проектный подход к налаживанию систем водоснабжения в небольших городах. Учреждение фонда способствовало снижению фрагментарности финансирования в подсекторе городской инфраструктуры и большему согласованию с департаментом городского планирования, чем реализовывавшиеся ранее проекты. Однако Фонд не использует национальные системы за исключением того, что переведенные средства отражаются в бюджете и включаются в повестку дня заседаний министерского комитета по закупкам министерства.

Источник: Agha, Zainab Kizilbash, and Tim Williamson. 2008. Common Funds for Sector Support. Building Blocks or Stumbling Blocks. ODI Briefing Paper №36. Overseas Development Institute. P.3. URL: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/580.pdf>

В то же время использование данной модели финансирования сопряжено с целым рядом существенных недостатков (См. Вставку 9.3). Во-первых, построение эффективных систем оказания помощи в предоставлении тех или иных услуг в национальном масштабе с помощью общих целевых фондов требует столь же значительных усилий, как и укрепление самих систем управления. В этом смысле общие фонды имеют те же ограничения и недостатки, что и национальные системы в стра-

нах-партнерах, которые они пытаются обойти. Во-вторых, общие фонды начинают оттенять или дублировать существующие национальные системы предоставления услуг. Учреждение такого механизма, который крайне сложно игнорировать, может стать непреодолимым препятствием на пути к использованию национальных систем страны-партнера. В-третьих, учреждение общих фондов, гипотетически призванных служить платформой для диалога между донорами и правительством страны-партнера, зачастую – особенно в государствах со слабыми институтами управления – приводит к концентрации усилий доноров и профильного министерства в стране-партнере на протяжении длительного времени исключительно на процедурных вопросах управления финансовыми средствами. В-четвертых, учреждение общих фондов снижает способность правительства страны-партнера выделять ресурсы на приоритетные направления развития сектора в целом. В-пятых, общие фонды могут ослаблять системы подотчетности на уровне страны-партнера, потому что осуществление любых мероприятий с участием нескольких заинтересованных сторон, таких, как подготовка совместных отчетов, будет производиться в соответствии со специфическими требованиями к подотчетности, установленными для самого фонда. Наконец, в-шестых, жесткие ограничения на использование ресурсов общих фондов могут противоречить задачам децентрализации и передаче правительством страны-партнера полномочий в сфере управления финансовыми ресурсами местным властям [Williamson, Agha, 2008, p.2-3].

В этой связи часть ученых ставит под сомнение оправданность рассмотрения общих фондов в качестве формы перехода к более эффективному предоставлению услуг. Указывая на то, что общие фонды сохраняют признаки стандартных проектов, но при этом отличаются еще большей сложностью процедур запуска и управления, они полагают, что их использование может нанести еще больший вред процессу создания эффективных систем управления в странах-партнерах (Agha, Williamson, 2008, p.3].

2.3. Проектное финансирование

Проектное финансирование в СМР представляет собой реализацию отдельных инициатив, согласованных с правительством страны-партнера, которые ориентированы на достижение четко определенных целей с фиксированными пространственными и временными рамками реализации и бюджетом. Проектное финансирование может применяться как двусторонними, так и многосторонними донорами, но чаще всего данная форма используется странами-донорами.

Проектное финансирование имеет следующие специфические признаки:

- финансирование обычно привязано к достижению строго определенных целей;
- контроль за выбором планированием и реализацией проектов осуществляют чаще всего в рамках групп реализации проектов (ГРП – PIUs – Project Implementation Units), подотчетных донору;

- доноры контролируют механизмы распределения средств и финансовую отчетность;
- средства зачастую идут в обход государственных каналов и не отражаются в системах финансового управления стран-получателей помощи;
- каналами доведения помощи являются правительственные учреждения или НПО стран-доноров, международные организации или МНПО, реже – НПО страны-партнера⁹⁹.

Проектное финансирование было наиболее распространенным способом доведения помощи на протяжении, по меньшей мере, трех десятилетий (1950-70-е гг.). Его преобладание было обусловлено как концептуально-теоретическими представлениями о развитии (см. Раздел I), так и вполне объективными преимуществами, которые эта модель финансирования дает как донорам, так и реципиентам:

Доноры выделяют следующие преимущества проектного финансирования: снижение фидуциарных рисков посредством более строгого контроля за распределением средств; повышение подотчетности перед налогоплательщиками; «видимость» (visibility) «брендированных» проектов; возможность позиционирования проектов в качестве обоснования сохранения или увеличения доли того или иного министерства в общем бюджете ОПР; возможности быстрого продвижения по службе в случае успеха проекта – для отдельных сотрудников ведомств, ответственных за СМР [Williamson et al, 2008, p.xiii].

Для стран-реципиентов преимущества проектного финансирования состоят в следующем:

- Реализация проектов с «параллельным» финансированием и управлением приносит ощутимые материальные и нематериальные дивиденды сотрудникам министерств тех отраслей, в которых они осуществляются (надбавки, рабочие поездки, престиж и т.д.).
- Министры, члены парламентов и местные власти заинтересованы в получении политического «капитала» за привлечение проекта в тот или иной сектор.
- Потоки финансовых ресурсов более прозрачны, нежели при финансировании программ через национальный бюджет, что облегчает контроль, уменьшает количество проверок и снижает объемы финансовой отчетности [Williamson et al., 2008, p.xviii].

Вместе с тем использование проектного финансирования сопряжено с целым рядом рисков. *Во-первых*, реализация проектов преимущественно в обход национальных систем в странах-реципиентах не укрепляет государственные институты, а, напротив, подрывает их возможности управлять процессом развития, лишая страны-получатели помощи стимулов к укреплению собственных систем управления, в первую очередь в финансовой сфере. *Во-вторых*, создание ГРП, которые действуют параллельно госучреждениям страны-реципиента и предоставляют более высокие зарплаты и лучшие условия труда, приводит к «утечке мозгов» из министерств и

⁹⁹ Иногда помощь в форме проектов доводится через правительственные учреждения стран-реципиентов, особенно если речь идет о проектах общенационального масштаба и предоставлении технической помощи.

ведомств. *В-третьих*, различные требования к бухгалтерскому учету и составлению финансовой отчетности, которые варьируются не только между донорами, но и между проектами, реализуемыми одним донором, повышают транзакционные издержки и увеличивают нагрузку на правительственные учреждения в стране-получателе помощи. *В-четвертых*, многообразие индивидуальных проектов с различными условиями и требованиями к доведению средств увеличивает волатильность и снижает предсказуемость помощи. *В-пятых*, проекты ориентированы на получение специфичных и ограниченных результатов, поэтому их очень сложно масштабировать (scale-up), а значит, и добиваться реального изменения ситуации в стране в целом в долгосрочной перспективе. *В-шестых*, реализация проектов, управление которыми полностью осуществляется донорами, повышает степень свободы правительства страны-реципиента при переводе средств между статьями бюджета (fungibility): косвенным результатом реализации проекта в сфере здравоохранения или образования может быть принятие решения правительством страны – получателя помощи о снижении объемов бюджетных расходов на эти услуги и перевод «высвободившихся» ресурсов в другие сектора, в том числе оборону [Koeberle, Stavreski, 2006, p.4]

Теоретически недостатки проектного финансирования могут быть минимизированы использованием правительственных систем закупок, координацией усилий с другими донорами и согласованием с приоритетами страны-партнера [Williamson et al., 2008, p.3]. Однако исторически выбор данной модели финансирования СМР обычно был связан со стремлением доноров действовать в обход национальных систем стран-реципиентов, и осуществление разрыва с этой традицией дается им очень тяжело.

3. Проектно-ориентированный vs программно-ориентированный подход к СМР.

С проблемой выбора форм оказания помощи напрямую соотносится проблема выбора общего стратегического подхода, который может быть либо проектно-ориентированным, либо программно-ориентированным.

В 1950-70-х гг. в сфере СМР безраздельно господствовал проектно-ориентированный подход – усилия доноров были сосредоточены на реализации отдельных, автономных проектов с использованием стандартных организационных и управленческих механизмов проектного финансирования.

Однако уже в начале 1980-х гг., в связи с выявлением крайне низких результатов его применения в странах Африки южнее Сахары, в наибольшей степени зависевших от иностранной помощи, и появлением программ структурной адаптации Всемирного банка и МВФ, наметилась тенденция к изменению парадигмы. Доля проектов в общих объемах помощи начала заметно снижаться. Так, во Всемирном банке за 1980–1996 гг. она снизилась с 82% до 48%. Еще более заметное снижение началось в связи с переключением внимания донорского сообщества на проблемы «права собственности» и «согласованности».

Это дало импульс к оформлению так называемого «программно-ориентированного подхода», который начал реализовываться уже с середины 1990-х гг. Первой, переходной формой стали так называемые общесекторальные подходы (Sector-wide Approaches – SWAPs), на начальном этапе реализовывавшиеся преимущественно в сферах образования и здравоохранения. Сам термин появился значительно позже, когда доноры поставили вопрос о подготовке общенациональных стратегий по сокращению бедности и привязке своих действий к обозначенным в них приоритетам.

Сегодня КСР ОЭСР определяет **программно-ориентированный подход** как способ вовлечения программ развития стран-партнеров в процессы СМР на основе принципа скоординированной поддержки. Примерами таких программ являются национальные стратегии содействия сокращению бедности, секторальные программы, тематические программы или программы отдельных организаций.

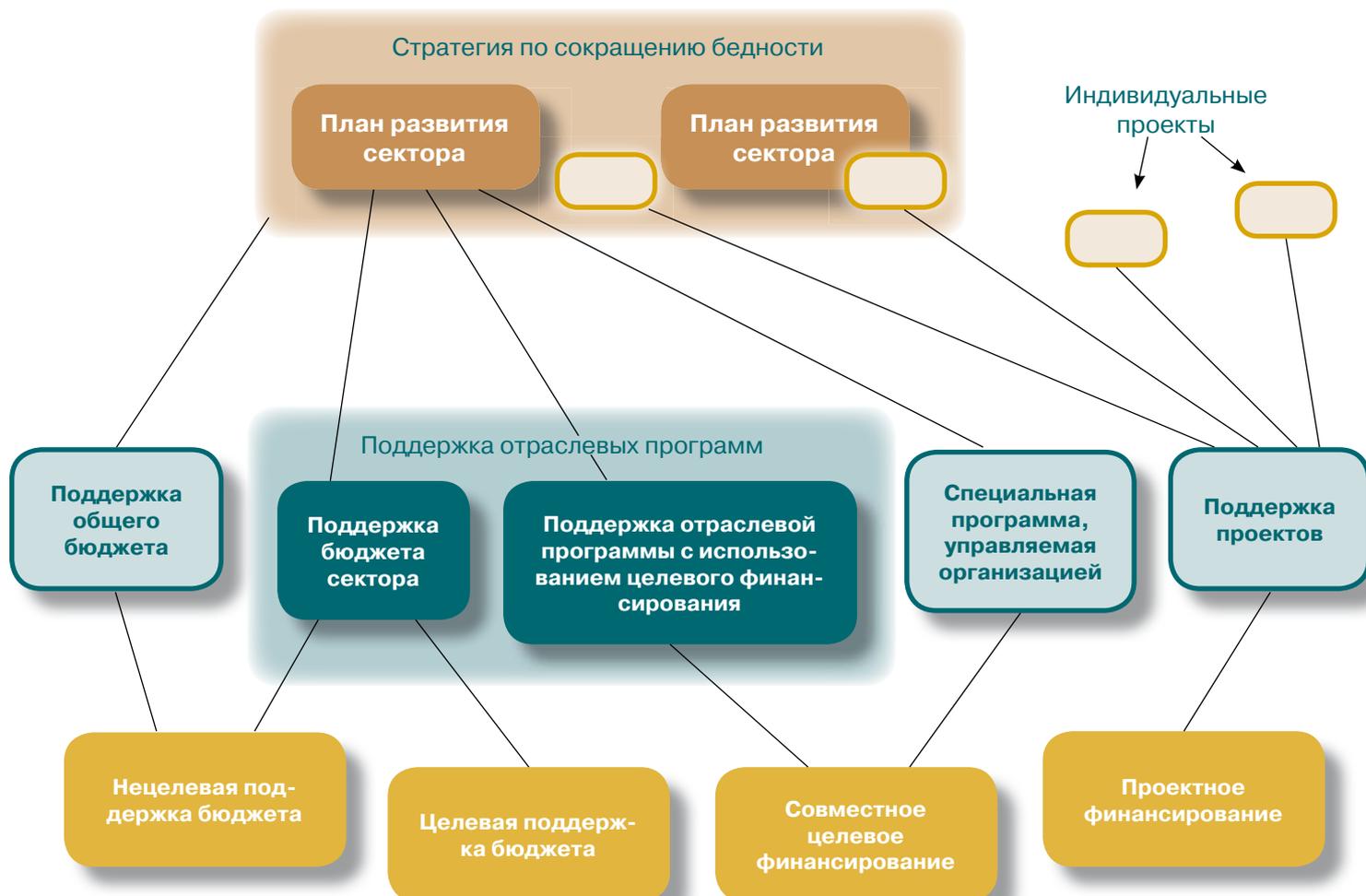
Программно-ориентированный подход подразумевает:

- «право собственности» у принимающей страны или организации;
- наличие специально разработанной программы и бюджета;
- формализацию координации действий доноров и согласование различных процедур по отчетности СМР, бюджетирования, финансового управления и закупок;
- значительное использование возможностей национальных систем стран-партнеров в разработке, осуществлении, финансовом управлении, мониторинге и оценке результативности¹⁰⁰.

Инициативы, реализуемые в рамках программно-ориентированного подхода, могут отличаться по трем параметрам:

- **фокус:** общенациональный, секторальный, тематический; фокус оказания поддержки НПО и многосторонних организаций также может варьироваться: поддержка может оказываться либо общей программе организации – ее стратегии, либо отдельной программе, ею реализуемой;
- **способ:** поддержка общего бюджета, поддержка бюджета сектора, поддержка отдельной секторальной программы, поддержка специальной программы, управляемой организацией и соотносящейся с национальной стратегией борьбы с бедностью/планом развития сектора; поддержка проектов, соотносящихся с СББ/планом развития сектора;
- **механизм финансирования:** прямая поддержка бюджета, совместное целевое финансирование, трастовые фонды, проектное финансирование [SIDA, 2008, p.21-22]. [См. рис. 9.1].

¹⁰⁰ OECD. 2006. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector-wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management. DAC Guidelines and Reference Series. OECD, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf> P.37

Рис.9.1. Виды программно-ориентированного подхода¹⁰¹

Источник: SIDA. Guidance on Programme-Based Approaches, 2008. URL: <http://www.sida.se/Documents/Import/pdf/Guidance-on-Programme-Based-Approaches.pdf> P.26

Преимуществом программно-ориентированного подхода к СМР по сравнению с проектным финансированием является более комплексный метод решения проблем развития, направленный на достижение устойчивых результатов в долгосрочной перспективе.

Общесекторальный подход. Широко распространенной разновидностью программно-ориентированного подхода является общесекторальный подход, в рамках которого действия национальных правительств и помощь доноров фокусируются на всесторонней программе развития отдельного сектора (sector development programme, SDP). Программа развития отдельного сектора, в свою очередь, представляет собой перечень специфических мер и действий, определенных по срокам исполнения и стоимости затрат, разрабатываемый в дополнение к стратегиям раз-

¹⁰¹ SIDA. 2008. Guidance on Programme-Based Approaches. URL: <http://www.sida.se/Documents/Import/pdf/Guidance-on-Programme-Based-Approaches.pdf> P.26

вития отдельных секторов. Некоторые доноры используют специфические термины для обозначения своих программ: так, например, Европейская комиссия использует понятие «программа поддержки сектора» (“sector support programme”). Само понятие *сектор* может пониматься по-разному. Так, например, под сектором можно понимать как всю систему образования в целом, так и отдельно начальное образование. Общесекторальный подход и программы поддержки сектора сами по себе не являются инструментами помощи и могут подразумевать использование самых разнообразных инструментов, таких, как: поддержка бюджета отдельных секторов, поддержка общего бюджета, финансирование проектов, программы и проекты технического содействия [OECD, 2006, p.37].

Вместе с тем, общесекторальный подход принципиально отличается от традиционного проектно-ориентированного (См. Таблицу 9.1).

Таблица 9.1. Основные различия между общесекторальным подходом и традиционным проектно-ориентированным подходом.

Общесекторальный подход	Проектно-ориентированный подход
Комплексное видение сектора в целом на страновом уровне	Основной фокус на проекты, поддерживающие узко специфические задачи
Основан на взаимном доверии и подотчетном партнерстве	Получатель помощи подотчетен донору
Основан на коллективном обсуждении и внешней координации действий партнеров	Основан на двусторонних переговорах и соглашениях
В основном ориентирован на использование местных процедур	При реализации может включать параллельные мероприятия
Ориентирован на развитие потенциала и системное развитие сектора в долгосрочной перспективе	Подразумевает краткосрочность выплат и ориентирован на краткосрочный успех
Подход, ориентированный на процесс через обучение через практику	Плановый подход

Источник: OECD, 2006. P.36

Сегодня формируется благоприятный, но в то же время сложный контекст для развития общесекторального подхода. Прежде всего это связано с внедрением СББ и необходимостью координации на национальном уровне процесса решения системных проблем (например, развития систем управления государственными средствами и укрепления потенциала), которые ранее решались на уровне отдельных секторов. Так, общесекторальный подход чаще всего применяется в сферах, выступающих приоритетными в рамках СББ, таких как образование, здравоохранение, транспорт и сельское хозяйство. Идеально, когда СББ включает всесторонний набор скоординированных программ развития отдельных секторов [OECD, 2006, Harmonising Donor Practices, p.37).

Выделяют несколько *компонентов эффективного общесекторального подхода*, в том числе:

- Политика и стратегия в отношении сектора, четко сформулированная на национальном уровне.
- Среднесрочная программа расходов, отражающая стратегию развития сектора (medium-term expenditure framework – МТЭФ).
- Системное программирование усилий, направленных на поддержку сектора.
- Наличие системы мониторинга, которая бы измеряла прогресс и усиливала подотчетность.
- Механизм широкоформатных консультаций с привлечением всех значимых для программы сторон.
- Формализованный и управляемый на уровне национальных правительств процесс координации помощи и диалога на уровне отдельного сектора.
- Общее понимание и наличие договоренностей относительно гармонизации систем отчетности, бюджетирования, финансового управления и закупок [OECD, 2006, p.38].

На сегодняшний момент с выбором стратегического подхода сложилась довольно неоднозначная ситуация.

На словах доноры в последние годы неизменно демонстрируют приверженность идее перехода от проектно-ориентированного к программно-ориентированному подходу. Так, страны, подписавшие Парижскую декларацию 2005 г., обязались сократить количество проектов, реализуемых с использованием параллельных структур – ГРП – в 3 раза, к 2010 г.¹⁰² Что касается программно-ориентированного подхода, то Парижская декларация прямо обозначила его как способ операционализации ее ключевых принципов (права собственности, согласованности, гармонизации, управления по результатам и взаимной подотчетности) и указала на необходимость применения как общесекторального подхода, так и более «высоких» форм, в первую очередь, прямой поддержки бюджета. Более того, в 2005 г. доноры взяли на себя обязательство к 2010 г. предоставлять до 2/3 объемов помощи с использованием программно-ориентированного подхода¹⁰³.

Однако, несмотря на оформление политического консенсуса относительно необходимости перехода к программно-ориентированному подходу, усилия, предпринимаемые донорами по выполнению взятых на себя обязательств, нельзя признать достаточными. Мониторинг, проведенный КСР ОЭСР в 32 странах в 2010 г., показал отнюдь не утешительные результаты – количество проектов, реализуемых посредством ГРП, снизилось менее, чем в 1,5 раза – с 1696 до 1158. В то же время стоит признать, что некоторые страны нашли способы интеграции автономных ГРП, сделав их подотчетными правительству страны-реципиента или посредством учреждения ГРП, управляемых правительством страны-получателя и использующих

¹⁰² OECD. 2008. The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. OECD Publishing, Paris. P.9 <http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf>

¹⁰³ Ibid, p.10

согласованные с донорами процедуры. Также некоторые доноры ввели требование прямого одобрения учреждения автономных ГРП правительством страны-реципиента и предоставления очевидных доказательств исключительности использования данной практики [OECD, 2011, p.55]. Доля же помощи, оказываемой странами – членами КСР ОЭСР с использованием программно-ориентированного подхода, составила лишь 45%, что лишь на 4% больше, чем в 2005 г. (См. Рис. 9.2). Доля прямой поддержки бюджета при этом практически не изменилась и сохраняется на уровне 50% от всего объема программно-ориентированной помощи¹⁰⁴.

Рис. 9.2. Доля помощи, оказываемой с использованием программно-ориентированного подхода, 2005-2010 (%)



Источник: OECD, 2011, p.63.

Еще более показательными являются данные относительно поддержки общего бюджета – «высшей формы» программно-ориентированного подхода. По оценкам лондонского Института международного развития (Overseas Development Institute – ODI), ее доля составляет всего лишь около 2% всей двусторонней помощи и 3% общей помощи (включая многосторонние каналы). Хотя некоторые доноры, такие, как Еврокомиссия, Великобритания и Швеция используют данный способ оказания помощи все более активно (доля в общем объеме ОПР – около 20%), соответствующие показатели ряда крупнейших доноров, в первую очередь, США и Германии остаются очень низкими¹⁰⁵.

Разрыв между риторикой и практикой можно объяснять различными причинами – нежеланием доноров брать на себя дополнительные политические и фидуциарные риски, сопряженные с реализацией программно-ориентированного подхода; слабостью государственных систем в странах-реципиентах и т.д. Однако положение ни в коем случае не следует считать безвыходным. Безусловно, проекты как форма доведения помощи не исчезнут никогда, однако их доля в общих объемах помощи

¹⁰⁴ OECD. 2011. Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration, OECD Publishing. Pp.19, 63.

¹⁰⁵ Budget Support Is Becoming an Endangered Species: What Busan Must Do to Save It. 28 August 2011. URL: <http://www.simonmaxwell.eu/blog/budget-support-is-becoming-an-endangered-species-what-busan-must-do-to-save-it.html>

может быть снижена. Одним из действенных средств преодоления указанного разрыва между риторикой и практикой может быть инвестирование больших объемов средств в мониторинг и оценку результативности помощи, в первую очередь, оказываемой с применением наиболее перспективных моделей финансирования, связанных с использованием прямой поддержки бюджета.

* * *

Проблема выбора способов, моделей и каналов финансирования в последние годы приобрела особенную остроту. Это обусловлено несколькими причинами – повышением обеспокоенности доноров проблемой эффективности помощи, трансформацией глобальной архитектуры СМР, выходом на первый план дилеммы между объективной необходимостью увеличения объемов помощи и бюджетными ограничениями, вызванными кризисными явлениями в экономиках стран-доноров. В то же время очевидно, что любые попытки донорского сообщества и обслуживающих его интересы представителей научных кругов определить некие универсальные, самые эффективные инструменты изначально контрпродуктивны.

С одной стороны, гомогенизация подходов доноров, предпочтения которых в отношении тех или иных форм оказания помощи в значительной степени определяются стратегическими и политическими приоритетами, не связанными непосредственно с проблемами развития, остается недостижимым ориентиром. С другой стороны, сказываются принципиальные различия между странами-партнерами, в первую очередь, касающиеся их институционального потенциала и способности обеспечить эффективное управление потоками перечисляемых им финансовых средств в целях развития, от которого напрямую зависит выбор каналов и моделей финансирования. В этой связи оптимальной представляется не разработка единых для всех участников СМР рецептов, а внедрение подхода, который отталкивается от странового контекста и предусматривает использование максимально адаптированного к местным условиям комплекса инструментов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Охарактеризуйте наиболее распространенные способы оказания помощи.
2. Каковы основные преимущества прямой поддержки бюджета как модели финансирования СМР? Какие риски сопряжены с применением данного механизма?
3. Каковы основные преимущества и недостатки «чистой» многосторонней помощи?
4. В чем состоят основные преимущества и недостатки «много-двусторонней» помощи – перевода средств в целевые фонды и программы – для страны-донора, для многосторонней организации, для страны-реципиента?

5. Каковы основные преимущества и недостатки совместных целевых фондов? Что мешает считать их переходной формой от проектного финансирования к прямой поддержке бюджета?
6. Каковы основные преимущества и недостатки проектного финансирования?
7. В чем состоит принципиальное различие между проектно-ориентированным и программно-ориентированным подходами к оказанию помощи?
8. По каким параметрам могут отличаться инициативы, реализуемые в рамках программно-ориентированного подхода?
9. В чем заключаются основные особенности, компоненты и основные условия для успешного использования общесекторального подхода?
10. Какие обязательства, связанные с проблемой выбора между проектно-ориентированным и программно-ориентированным подходам, взяли на себя доноры в Парижской декларации? Почему их не удалось выполнить?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Dom, Catherine, and Anthea Gordon. (Mokoro Ltd) . 2011. Budget Support in Fragile Situations // Oxfam Discussion Paper, November 2011.
2. Dijkstra, Geske. 2011. «The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua» // Development Policy Review. 1 29. P.111–133
3. Handley G. 2009. Sector Budget Support in Practice. Literature Review. /London: Overseas Development Institute (ODI)..
4. IEG (Independent Evaluation Group). 2011. Trust Fund Support for Development: An Evaluation of the World Bank's Trust Fund Portfolio. Washington, DC: Independent Evaluation Group, the World Bank Group. URL: http://ieg.worldbankgroup.org/content/dam/ieg/tf_eval.pdf
5. Foster, Mick. 2000. 'New Approaches to Development Co-operation: What Can We Learn from Experience with Implementing Sector Wide Approaches? London: ODI.
6. IMF (International Monetary Fund), IDA (International Development Association). 2002. Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs. Washington, DC
7. Koeberle, Stephan, Stavreski, Zoran. 2006. Budget Support: Concepts and Issues in Budget Support as More Effective Aid. Recent Experiences and Emerging Lessons. World Bank, Washington, DC.
8. OECD. 2006. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector-wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management. DAC Guidelines and Reference Series. OECD, Paris.
9. OECD. 2009. Managing Aid: Practices of DAC Member Countries. OECD, Paris.

10. OECD. 2011. Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration, OECD, Paris.
11. OECD-DAC. 2011 DAC Report on Multilateral Aid. OECD, Paris.
12. Riddell, Roger C. 2008. Does Foreign Aid Really Work? Oxford University Press.
13. European Commission. 2007. Support to Sector Programmes Covering the Three Financing Modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC Project Procedures. Short version. July 2007 .
14. Williamson, Tim, and Zainab Kizilbash Agha, with Liv Bjornstad, Gerald Twijukye, Yamungu Mahwago and George Kabelwa. 2008. Building Blocks or Stumbling Blocks? The Effectiveness of New Approaches to Aid Delivery at the Sector Level, ABIA Project Working Paper 6. URL: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2269.pdf>

ЛЕКЦИЯ №10.

МОНИТОРИНГ, ОЦЕНКА, РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ПОМОЩИ

План лекции

1. **Определение и цели мониторинга и оценки результативности.**
2. **Переход к управлению программами, ориентированному на результат.**
3. **Оценка: определения и основные проблемы.**
4. **Внешние эффекты предоставления помощи.**
5. **Результативность помощи: позиция стран–реципиентов.**
6. **Методы проведения оценки воздействия программ помощи развитию.**

Усиление критики в адрес результативности содействия развитию беднейших стран все чаще требует проведения мониторинга и оценки предоставляемой помощи. Хорошо организованные и спланированные проекты и программы СМР могут терять свою релевантность и актуальность в случае, если они не влекут за собой существенных улучшений в благосостоянии местного населения.

Необходима заранее разработанная стратегия проведения мониторинга и оценки проекта, которая могла бы способствовать измерению степени достижения ожидаемых результатов. В этой связи все большее значение приобретает осуществление мониторинга и оценки в рамках концепции управления по результатам. Практическим аспектам этой деятельности и будет посвящена данная лекция.

1. Определение и цели мониторинга и оценки результативности

Под *мониторингом* понимается сбор информации о степени достижения запланированных результатов проекта или программы. Полученная информация о ходе реализации проекта/программы представляет особый интерес для основных заинтересованных лиц о ходе реализации проекта/программы. [UNDP, 2002, p.6]

Под *оценкой* понимается проведение анализа прогресса в достижении определенных результатов. Оценка – это не одномоментное действие, а процесс, осуществляемый в различных локальных точках одновременно в целях получения опыта и знаний, необходимых для достижения желаемых результатов. Все виды оценок должны быть связаны с долгосрочными результатами, а не только с непосредственными результатами реализации проекта. [UNDP, 2002, p.6]

Основными задачами мониторинга и оценки программ и проектов являются:

- 1) предоставление **обратной связи**;
- 2) обеспечение **подотчетности** использования общественных средств;
- 3) **предоставление заинтересованным лицам информации** о ходе реализации политики, программ и проектов в сфере СМР;
- 4) **проведение анализа потребностей бенефициаров**;
- 5) **получение опыта** для повышения эффективности оказания помощи.

Данные задачи мониторинга и оценки результативности взаимосвязаны друг с другом и их решение представляет собой единый процесс. Изучение полученного опыта способствует принятию более взвешенных решений, которые, в свою очередь, позволяют улучшить подотчетность перед ключевыми заинтересованными лицами и достичь более высоких результатов. Взаимодействие с ключевыми заинтересованными лицами в течение всего процесса также способствует формированию нового знания, получению опыта, а также развитию компетенций в сфере планирования, осуществления мониторинга и оценки. Данный круг заинтересованных лиц также может предоставить обратную связь, получение которой может улучшить процесс накопления новых знаний и повысить результативность.

Полученный урок является поучительным примером, дающим опыт, который можно применить к множеству ситуаций, а не только к определенным условиям. Уроки, полученные в результате оценки и выявления так называемых «лучших практик», считаются *оценочными знаниями*, которые основные участники процесса реализации программы могут применять при имплементации программ других программ/ проектов в будущем [UNDP, 2002, p.6].

Мониторинг и оценка позволяют повысить *результативность* и достигнуть заранее определенных результатов. Общей задачей мониторинга и оценки является измерение и оценка результатов исполнения проектов в целях более результативного управления непосредственными результатами и долгосрочными эффектами. В настоящее время основное внимание при осуществлении мониторинга и оценки результативности уделяется оценке влияния различных факторов на достижение итогового результата программы в сфере содействия развитию, таких как промежуточные результаты, взаимодействие с кругом заинтересованных лиц и политический диалог консультации и политический диалог [UNDP, 2002, p.5].

2. Переход к управлению программами, ориентированному на результат

Усиление акцента на результаты способствовало появлению нового подхода к осуществлению оценки и мониторинга. Таким подходом стало управление по результатам (УПР или управление, ориентированное на результат). Управление по результатам является управленческой стратегией или подходом, согласно которому в процессе исполнения программы достигаются четко определенные результаты. Управление по результатам повышает эффективность для стратегического планирования и управления путем получения новых знаний и укрепления подотчетности. УПР является комплексной управленческой стратегией, основными приоритетами которой являются повышение результативности исполнения программ, достижение заранее определенных реалистичных результатов, осуществление мониторинга прогресса достижения ожидаемых результатов, интеграция полученных уроков в управленческие решения, а также предоставление отчетности о реализации программы [UNDP, 2002, p.9-10].

Мониторинг по результатам

Наиболее эффективным способом осуществления мониторинга считается мониторинг по результатам. Исследователи Дж. Кусек и Р. Рист выделяют 10 шагов в проведении мониторинга по результатам.

Шаг №1: провести *оценку готовности*, которая подразумевает изучение потребностей и характеристик сектора или региона, а также получение информации о ключевых акторах (к примеру, о национальном и местном правительстве), которые несут ответственность за реализацию программ и проектов. Важно также правильно реагировать на негативные влияния и информацию, поступающую извне.

Шаг № 2: прийти к *консенсусу в отношении определенных результатов и индикаторов исполнения*, достижение которых необходимо систематически отслеживать и оценивать. Это подразумевает также необходимость взаимодействия с правительствами стран-получателей и местным населением в целях выработки единого подхода к определению согласованных целей и показателей реализации программ.

Шаг №3: разработать *методику оценки* – то, каким образом будут измерены непосредственные результаты и долгосрочные эффекты реализации программы. К примеру, если охват школьным образованием является важным показателем реализации программы, возможно ли измерить данный показатель посредством определения соотношения детей посещающих и не посещающих школу, уровнем оценки полученных знаний? Для измерения этого показателя могут проводиться количественные и качественные оценки.

Шаг №4: определить *инструменты для сбора данной информации*. Данные о реализации программы могут быть полезны для оценки воздействия программы.

Шаг №5: *установить цели*, достижение которых может осуществляться в рамках мониторинга результатов проекта. Устанавливаются как промежуточные, так и итоговые цели. Необходимо также проводить *оценку временного воздействия* возможных эффектов программы, а также учитывать другие факторы, которые могут влиять на реализацию программ (к примеру, политические аспекты).

Шаг №6: *провести мониторинг достижения поставленных целей*, что подразумевает, в том числе, сбор качественных и количественных данных.

Шаг №7: *определить оптимальное с точки зрения управления время и форму проведения мониторинга*. К примеру, если индикаторы отклоняются от изначально заданных ориентиров, менеджеры проекта могут пересмотреть план реализации проекта.

Шаг №8: *определить способы предоставления данных о реализации программ*. Здесь необходимо также учитывать аудиторию, которой направляется отчетность.

Шаг №9: *зпредоставить обратную связь о полученных результатах*. Такая обратная связь важна менеджерам проекта для обновления правил и процедур в целях повышения результативности.

Шаг №10: *внедрить систему мониторинга и оценки в практику* реализации программ. Эффективные системы мониторинга и оценки способствуют, помимо

прочего, повышению уровня транспарентности и подотчетности, эффективности управления бюджетом программы и более четкому разграничению сфер ответственности между исполнителями [Kusek, Rist, 2004].

3. Оценка: определения и основные проблемы

Оценка по итогам (summative evaluation) является методом определения результативности программы на итоговом этапе ее реализации. Фокус оценки направлен на непосредственные результаты программы. Оценка производится в целях получения информации о способности программы результативно функционировать в заданных условиях.

Данный вид оценки позволяет понять, реализовывалась ли программа тем способом, который был запланирован изначально, и выявить степень достижения изначально определенных целей, индикаторов исполнения, обозначенных в рамках проведения мониторинга и оценки.

Оценка по итогам позволяет получить информацию о результативности реализации программы, ее способности достигать поставленные цели. Оценка по итогам в большинстве случаев является количественной. Тем не менее данный вид оценки является далеко не единственным.

Формативная оценка, или оценивание на смысловом уровне (formative evaluation), является комплементарной по отношению к оцениванию по итогам. Целью такой оценки является обеспечение результативной реализации программы в соответствии с первоначально заявленными целями. Практика проведения формативной оценки должна осуществляться исполняющим органом на каждой стадии исполнения проектов. Фокус на повышении результативности исполнения сохраняется на всем протяжении процесса реализации проекта.

Перспективная оценка (prospective evaluation) так же, как и формативная оценка, является опционной и может быть осуществлена по инициативе исполнителя программы перед началом ее запуска. Целью такой оценки является получение ответа на вопросы о том, стоит ли реализовывать и оценивать ту или иную программу и проект; а также стоят ли полученные результаты затраченных усилий и ресурсов.

Реализация данной оценки складывается из таких составляющих, как: 1) проведение квалифицированного анализа представленной программы в целях выявления заложенных целей и предполагаемых результатов; 2) обзор и систематизация оценок смежных программ; 3) определение возможных позитивных и негативных последствий реализации программы. В данном контексте перспективная оценка представляет собой в большей степени синтетический подход.

Основные проблемы, связанные с оценкой по итогам [World Bank, 2010, p.22-24]

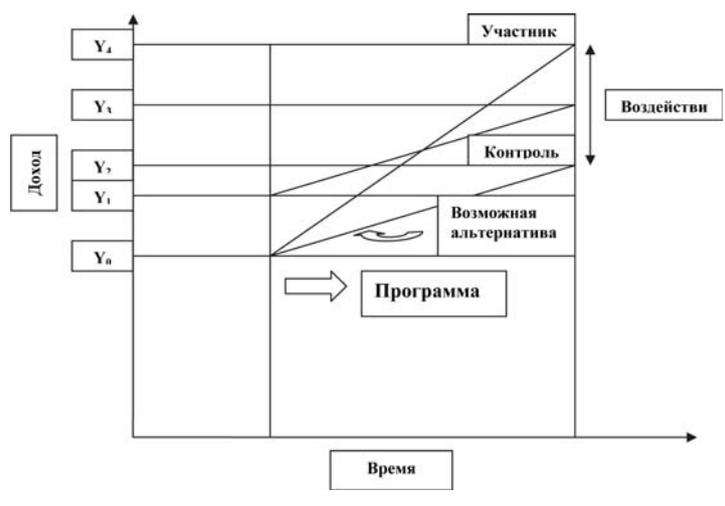
Оценка по итогам предполагает поиск ответа на следующие вопросы: какой эффект был бы оказан на получателей помощи, если бы данная программа не реализовывалась (контрфактический результат, *counterfactual outcome*); могут ли изменения быть объяснены внешним воздействием в рамках реализации программы?

Так или иначе, воздействие программы (независимое от других факторов) может быть оценено только путем сопоставления действительных результатов и контрфактических результатов – тех, которых на самом деле не было. В рамках данной оценки имеет смысл также сопоставление показателей, полученных непосредственно бенефициарами в рамках реализации программы, с данными до интервенции.

Так, основной задачей оценки воздействия является анализ эффектов, оказанных на группу субъектов при различных обстоятельствах (при условии реализации и отсутствия реализации программы). При этом условие отсутствия реализации программы является вымышленным, а данные для анализа подбираются эмпирическим путем.

Разумеется, идеальной моделью является анализ изменения положения бенефициаров при условии реализации и нереализации программы. Однако такой вариант невозможен, поскольку одна и та же группа бенефициаров не может находиться в двух состояниях. Поэтому поиск соответствующего альтернативного возможного варианта является основной проблемой для процесса оценки.

Рис. 10.1. Проблема контрфактического результата



Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices. Shahidur R. Khandker, Gayatri B. Koolwal, Hussain A. Samad. The World Bank, 2010, p.34.

Рассмотрим графический пример соотношения действительных и возможных результатов реализации программы. Допустим, банк А предлагает стране В реализовать программу кредитования бедных слоев населения для улучшения качества их потребления. Эмпирические данные показывают, что уровень потребления на душу населения среди участников программы является более низким, чем у части населения, не участвующей в программе. Однако правильный подход к оценке может быть обеспечен лишь путем сопоставления результатов программы с показателями, отражающими ситуацию отсутствия программы. Таким образом, нужна группа для сопоставления, характеристики которой были бы схожи с характеристиками группы, участвующей в реализации программы.

Допустим, что доход участников программы после ее реализации отмечен на уровне Y_4 , а доход части населения, не участвующей в программе – на уровне Y_3 . Тогда эффектом реализации программы является величина $Y_4 - Y_3$. Правильно ли данная величина измеряет эффект программы? Без дополнительной информации о том, почему одна часть населения участвовала в реализации программы, в то время как другая часть нет, хотя данная программа была открыта для участия обеих частей населения, такое сопоставление является только допущением. Без такой информации не понятно, является ли уровень дохода Y_3 возможным показателем уровня дохода рассматриваемой части населения при отсутствии программы. К примеру, уровни дохода отличаются между различными группами населения до начала реализации программы. Так, данные различия могут послужить основой для сопоставлений между двумя группами. Таким образом, если возможные уровни доходов без реализации программы составили у двух категорий населения показатели Y_0 и Y_2 , оценкой воздействия программы является показатель $Y_4 - Y_2$, а не $Y_4 - Y_3$. В данном случае ситуация, при которой программа предоставления помощи не осуществлялась, имела меньший положительный эффект, чем ситуация, в которой помощь предоставлялась.

Оценка по итогам vs формативная оценка

К основным критериям для определения необходимости проведения оценки по результатам можно отнести:

- 1) программа является инновационной и имеет стратегическую важность;
- 2) оценка воздействия программы способствует получению новых знаний о том, какие механизмы работают, а какие нет (наличие качественных данных является основным требованием) [World Bank, 2010, p.19].

4. Внешние эффекты предоставления помощи

Существует широкий круг теоретических подходов к проблеме внешних эффектов помощи развитию.

Так, к примеру, Д. Истерли считал, что зарубежная помощь априори является в общем и целом неэффективной и лучше та ситуация, когда «рынкам позволено выполнять их работу».

Немало дискуссий вызвал вопрос о влиянии помощи на рост ВВП. Так, в 1966 г. Х. Ченери и А. Страут предложили «модель двух дефицитов» (the two-gap model), в рамках которой вводятся два допущения. Во-первых, экономическому росту и притоку инвестиций в развивающиеся страны мешают ограниченные сбережения, а также незначительные доходы от экспорта. Во-вторых, потоки помощи понимаются как недостающий элемент, позволяющий восполнить пробел между инвестиционным спросом и внутренними сбережениями в развивающейся стране. Данная модель подвергалась острой критике, но в то же время задавала рамки для большинства эмпирических исследований, фокусировавшихся на таких соотношениях, как помощь – экономический рост, помощь – сбережения.

Позднее многие ученые считали, что помощь не оказывает никакого влияния на экономический рост, уровень сбережений, инвестиции. Так, например, по мнению П. Мосли (1992), помощь стимулирует непродуктивное общественное потребление и не способствует развитию инвестиций.

Позже Бун и Рейчел (1995) выявили негативную взаимосвязь между сбережениями и помощью, определив ее как эффект субститутов. И, наконец, К. Бернсаид и Д. Доллар (2000) придерживались положительной оценки влияния помощи, предполагая, что помощь может быть результативной при условии проведения эффективной политики, лицами, принимающими решения [Masud, Yontcheva, 2005, p.4].

Тем не менее основная проблема предоставления помощи заключается в большей степени не в эффективности с точки зрения отдачи от вложений, а в отсутствии подлинно системной трансформации, т.е. реальных изменений. Большую сложность представляет поиск ответов на вопросы о том, что именно необходимо оценивать, почему системные изменения произошли и каким образом вычленить эффект помощи. Эти вопросы, действительно, являются вызовом для специалистов. В этой связи важно упомянуть работу Объединенной группы в составе ЮНИСЕФ, Евростата и Рабочей группы по анализу статистики в области устойчивого развития ОЭСР (The Joint UNECE/Eurostat/OECD Working Group on Statistics for Sustainable Development), которая была создана в 2005 г.¹⁰⁶ Группа получила мандат на разработку индикаторов развития, которые позволяли бы измерить эффект содействия развитию. В нее вошли более 90 представителей из 48 стран и международных институтов.

Непредусмотренные последствия реализации программы

Непредусмотренные последствия реализации программы могут иметь положительный и отрицательный характер. Другой их особенностью является неоднородность воздействия помощи. К примеру, в случае если программа направлена на предоставление помощи беднейшему населению страны, то возникает вопрос: достигает ли программа цели, касающейся удовлетворения потребностей объектов программы? Кто именно получает помощь – бедное население или беднейшее (объект программы помощи).

В связи с существованием вероятности того, что программа будет иметь непредусмотренные последствия, возникает необходимость предпринимать дополнительные меры для управления такими последствиями (негативными и позитивными). А в этой связи возникает также вопрос результативности управления расходами. Как сократить риск наступления негативных последствий и при этом обеспечить реализацию программ в пользу той группы, которая изначально была определена как объект программы помощи?

¹⁰⁶ Joint UNECE/OECD/EUROSTAT Working Group on Statistics for Sustainable Development. URL: <http://www.unece.org/stats/groups/wgssd.tor.htm>

5. Результативность помощи: позиция стран-реципиентов

Вопрос результативности помощи не может рассматриваться без принятия во внимание позиции и мнения стран–реципиентов. Позиция стороны, принимающей помощь, важна на этапе планирования, когда принимается решение о целесообразности реализации программы в целом и соответствии целей программы приоритетам правительства страны-реципиента в области развития, а также на этапе подведения итогов, оценки непосредственных результатов и долгосрочных эффектов реализации программы.

Данный подход, важность которого впервые была отмечена некоммерческими организациями и Всемирным банком, приобрел популярность в начале 1980-х гг.

Условия, необходимые для повышения результативности помощи в развивающихся странах, заложены в Аккрском плане действий (2008 г.). Согласно Аккрскому плану действий, все участники приняли обязательство выполнить решения по повышению результативности содействия развитию, принятые в рамках Парижской декларации и Аккрского плана действий, до 2010 г. Согласно Аккрскому плану действий, усилению прогресса в области повышения результативности помощи на территории страны-получателя способствует реализация трех ключевых компонентов, таких, как усиление заинтересованного участия стран в деятельности в области развития (country ownership), создание более эффективных и всеобъемлющих партнерств в целях содействия развитию (building more effective and inclusive partnerships for development), получение результатов от содействия развитию и предоставление отчетности по полученным результатам (delivering and accounting for development results).

- 1) Под усилением заинтересованного участия стран в деятельности в области развития подразумевается более активное и эффективное руководство реализацией внутренней политики в целях развития со стороны правительств развивающихся стран, взаимодействие с национальными парламентами и гражданами в процессе ее формирования. Согласно Аккрскому плану действий, для достижения данной цели необходимо: а) расширять диалог по вопросам политики в области развития на национальном уровне, который заключается в тесном сотрудничестве национального правительства развивающейся страны с парламентами и властями на местах, институтами гражданского общества по вопросам подготовки, реализации и мониторинга национальной политики и планов в области развития; координации со странами-донорами по укреплению потенциала всех субъектов деятельности в области развития – парламентам, центральным и местным органам власти, институтам гражданского общества, научно-исследовательских институтов, представителей СМИ и частного сектора; б) укреплять способность развивающихся стран осуществлять ведущую роль в управлении деятельностью в области развития; в) укреплять и эффективно использовать национальные системы развивающихся стран.

- 2) Партнерства в целях содействия развитию наиболее эффективны, если в полном объеме используются навыки и опыт субъектов деятельности в области развития – двусторонних и многосторонних доноров, глобальных фондов, институтов гражданского общества и частного сектора. Для достижения данной цели необходимо: а) сократить дорогостоящую фрагментацию внешней помощи, в частности, за счет улучшения секторального и географического распределения; б) повысить «соотношение цены и качества» при предоставлении помощи, под которым понимается освобождение помощи от каких-либо условий предоставления стране-реципиенту права покупать товары и (или) услуги из любых третьих стран; в) совместно работать со всеми субъектами деятельности в области развития; г) углублять взаимодействие с институтами гражданского общества; д) адаптировать политику в области внешней помощи для стран, переживающих периоды нестабильности.
- 3) Усиление прозрачности и подотчетности в использовании ресурсов в области развития (как внутренних, так и внешних) способствует достижению более высоких результатов развития. Для реализации данного компонента необходимо: а) концентрировать усилия на получении результатов путем повышения качества разработки, реализации и оценки политики содействия развитию через совершенствование информационных систем; б) повышать прозрачность в отношении результатов деятельности и подотчетность перед представителями общественности на национальном уровне; в) продолжать изменять характер условий предоставления помощи для поддержки заинтересованного участия; г) увеличить среднесрочную предсказуемость внешней помощи, для чего развивающимся странам следует совершенствовать процессы бюджетного планирования для управления внутренними и внешними ресурсами¹⁰⁷.

Большое внимание проблема оценки результативности помощи привлекает со стороны международного сообщества. В частности, большой вклад в формирование понимания относительно результативности помощи данной проблемы вносит Международной инициативе по обеспечению прозрачности помощи (МИОПП).

6. Методы проведения оценки воздействия программ помощи развитию

Проекты в сфере содействия развитию могут реализовываться по следующей схеме: а) вовлечение заинтересованных сторон; б) разработка методик; в) планирование деятельности; г) планирование ресурсов и затрат.

Вовлечение заинтересованных лиц

Вовлечение ключевых заинтересованных сторон является необходимым условием ознакомления с мнением о непосредственных результатах (outputs) и долгосрочных эффектах (outcomes) проекта тех лиц, которые имеют непосредственное

¹⁰⁷ Accra Agenda for Action. 2008. URL: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>

отношение к проекту как на этапе его реализации, так и после его завершения. К заинтересованным сторонам можно отнести широкий круг акторов: органы государственной власти, местного самоуправления, некоммерческие организации, частные компании, местные жители региона, в котором реализуется проект. Оценка результатов проекта этими стейкхолдерами является одним из источников получения информации для проведения количественных и качественных оценок. Их мнения также должны быть учтены, чтобы избежать повторения ошибок при планировании дальнейших программ.

Разработка методики

Важным элементом проведения оценки программы является выбор адекватной методики оценки. Для выбора методики необходимо учесть предыдущий опыт оценки аналогичных или схожих программ в сфере содействия развитию. При этом нужно иметь в виду, что одна и та же программа может быть оценена посредством использования нескольких методик оценки воздействия, поскольку они не являются взаимоисключающими.

Планирование проведения оценки (минимальные требования)

Рассмотрим минимальные условия, необходимые для эффективного осуществления деятельности, связанной с оценкой.

Первым условием является необходимость проведения мониторинга и оценки единовременно. Так, если реализация программы подразумевает проведение оценки на каждом этапе имплементации, то целесообразно оценивать те промежуточные результаты, которые были получены на каждом из этапов мониторинга реализации программы.

Вторым условием является фокусирование оценки именно на непосредственных результатах и долгосрочных эффектах после завершения реализации программы.

Третьим условием является разработка плана осуществления оценки, который должен учитывать график проведения оценки на каждом этапе имплементации (если такой вид оценки предусмотрен проектом), оценки непосредственных результатов проекта, а также долгосрочных эффектов, а также график консультаций с заинтересованными лицами.

Четвертым условием является реализация плана действий по оценке в рамках стратегического выбора. К примеру, в случае, если нарушается одно из условий выполнения плана оценки, план корректируется с учетом приоритетов оценщиков программы. Так, к примеру, в ситуации сокращения бюджета программы, если оценщикам более важно оценить конечные (а не промежуточные) результаты программы, то акцент должен быть сделан именно на них [UNDP, 2002, p.24].

Ресурсы и затраты, необходимые для проведения оценки, еще на этапе планирования программы. В случае, если условия проведения оценки меняются (сокращается бюджет, ресурсы и т.д.), необходимо пересматривать виды оценки, заложенные программой, а также масштабы ее проведения.

Методы проведения оценки можно разделить на две большие категории: количественные и качественные.

Количественные методы оценивания программ в сфере развития, в свою очередь, делятся на экспериментальные (или методы, допускающие возможность случайной выборки) и неэкспериментальные (или квази-экспериментальные методы).

Экспериментальные методы исходят из принципа случайной выборки контрольной группы бенефициаров. В данном случае не должно быть разницы между условиями, в которых существуют две группы, кроме того, что группа, на которую оказывают влияние, имеет доступ к результатам программы.

В основе **неэкспериментальных** методов лежит принцип сопоставления: находится идеальное сопоставление, которое отвечает характеристикам группы воздействия и используется при проведении других оценок. При этом характеристики группы, рассмотренной в других исследованиях, должны совпадать с характеристиками группы, рассматриваемой при проведении текущей оценки. Наиболее широко используемым методом сопоставления является оценка склонности (propensity score matching), в рамках которой сопоставляемая группа сравнивается в группой воздействия на основе ряда отобранных характеристик.

Метод двойного различия. Метод двойного различия подразумевает сравнение контрольной группы бенефициаров и сопоставляемой группы (первое различие) до и после реализации программы (второе различие).

Метод инструментальных переменных или метод структурного подхода. В рамках данного подхода рассматривается несколько переменных, повлиявших на ход реализации программы. Таким образом, определяются экзогенные переменные результатов программы, наличие которых признается не случайным, а предопределенным. Инструментальные переменные используются для прогнозирования результатов программы.

Рефлексивные сопоставления. Рефлексивными сопоставлениями, в рамках которых база исследования формируется, а сама оценка – уже после реализации программы. Воздействие измеряется на основе изменения индикаторов достижения результата до и после интервенции [Baker, 2000, p.6-7].

Качественные методы оценки также используются при оценке воздействия. Целью их применения является объяснение процессов, поведения групп воздействия, условий, в которых реализуются программы развития, таким образом, как они воспринимаются изучаемыми объектами воздействия. К примеру, качественные методы могут дать сведения о том, каким образом домохозяйства и местные сообщества воспринимают проект и каким образом реализация данного проекта влияет на них. Нередко качественные оценки комбинируются с другими методами проведения оценок, поскольку анализ воздействия часто предполагает оперирование количественными данными. Такой подход оправдан, поскольку качественные данные могут быть представлены в количественном виде, а количественные данные, будучи емкими, часто легче воспринимаются. Среди качественных методов выделяют метод проведения быстрой оценки на месте, основанной на знаниях участников

оценки условий реализации проектов; метод проведения оценки с привлечением участвующих сторон на всех стадиях процесса – при определении целей, выборе индикаторов, сборе данных [Baker, 2000, p.7].

Преимуществами качественных методов оценки является их гибкость, способность отвечать на цели и задачи оценки, скорость получения результатов, облегчать восприятие заинтересованными сторонами, приоритетов, условий и процессов, которые могли бы повлиять на воздействие программы [Baker, 2000, p.7-8].

Другие методы проведения оценки. К другим методам относят оценку, основанную на теориях, а также анализ затрат и результатов (или анализ эффективности затрат).

Оценка, основанная на теориях. Данный метод основан на предположении о том, что программы или проекты в сфере развития основаны на явной или скрытой теории о том, каким образом программа или проект будут реализованы. Оценка, таким образом, будет основана на оценивании допущений каждой из релевантных теорий в течение всего периода реализации программы. Проведение оценки в данном случае основано на выполнении каждого элемента, взятого из модели оценки – теории. Использование теорий позволяет привлечь внимание оценщиков к вопросу о краткосрочных и долгосрочных эффектах. Другим преимуществом использования данного метода является возможность получения информации о результативности программы в ходе ее исполнения. Если выявляются худшие результаты, чем те, которые предполагаются в теории, существует возможность устранить выявленные недостатки. Такой подход помогает объяснить, каким образом и почему возникли те или иные эффекты. Если все шаги оцениваемой программы совпадают со всеми шагами теории, то оценщикам легче предположить, каким путем были получены данные эффекты [Baker, 2000, p.12-13].

Анализ эффективности затрат. В то время как данный вид анализа не связан напрямую с измерением воздействия, он позволяет лицам, включенным в процесс принятия решений, измерить эффективность программ путем сопоставления альтернативных интервенций, а точнее их стоимости, или ресурсов, затраченных на получение данного результата. Такая оценка имеет политизированный характер и должна проводиться в рамках каждой оценки воздействия.

Количественные методы оценки воздействия

Существует два типа количественных оценок воздействия: оценка экс-анте (ex ante) (или оценка «состояния до») и оценка экс-пост (ex post) (или оценка «состояния после»).

Оценки экс-анте. Оценка до осуществления программы направлена на измерение заранее запланированных результатов программ содействия развитию и проводится на основе данных текущей ситуации, а также допущений, выявленных на основе анализа функционирования экономики. Часто оценка до осуществления программы основана на структурных моделях экономической конъюнктуры. Основные допущения структурных моделей касаются определения ролей ключевых

экономических агентов в процессе реализации программы (представители домохозяйств, местные сообщества, местные и общенациональные органы власти), а также связей между агентами и рынками в определении результатов программы. Такие модели предсказывают воздействие программы [World Bank, 2010, p.20].

Оценки экс-пост. Оценки экс-пост, напротив, измеряют реальное влияние программы на индивидов, являющихся непосредственными бенефициарами программы. Основным преимуществом оценки экс-пост является то, что она отражает реальность. Тем не менее иногда такие оценки упускают смысловую часть, касающуюся влияния программы на получателей помощи, что особенно важно для понимания результативности. Оценки экс-пост могут быть более дорогостоящими, чем оценки экс-анте, поскольку часто ставят необходимость сбора информации о результатах программы, повлиявших на положение объектов программы, а также данных об экономических и социальных факторах, повлиявших на ход реализации программы. Тем не менее оценки экс-пост легче проводить в том случае, если у исследователей уже есть модель оценки воздействия экс-анте [World Bank, 2010, p.21].

Наиболее оптимальным вариантом проведения оценки воздействия программы в сфере СМР является комбинирование двух типов анализа и сопоставление результатов оценки экс-анте с результатами оценки экс-пост. Такой подход помогает объяснить, каким образом образуется позитивный эффект программы, особенно в том случае, если она реализуется в несколько этапов и может быть усовершенствована с появлением нового знания после сопоставления различных видов оценки [World Bank, 2010, p.21].

Количественные vs качественные методы оценки

Правительства стран-реципиентов, доноры, а также другие заинтересованные стороны процесса развития имеют большой интерес к определению результативности программ, имеющих долгосрочные цели, такие, как снижение уровня бедности и повышение уровня занятости. Такая оценка может быть реализована только путем использования количественных методов.

Информация, полученная с использованием качественных методов, важна для понимания социокультурного и институционального контекста, а также поведения основных бенефициаров программы [World Bank, 2010, p.18-19].

Преимущества и недостатки количественных методов оценки.

Для объективного понимания необходимости использования количественных методов оценки обозначим их основные преимущества и недостатки.

Так, к однозначным преимуществам количественных методов оценки можно отнести: а) возможность использования статистических данных при анализе воздействия программы; б) возможность более глубокого анализа ситуации при использовании математического инструментария; в) возможность более глубокого изучения поведения бенефициаров программы.

К недостаткам таких оценок можно отнести тот факт, что их инструментарий не позволяет измерять результаты программы путем сопоставления с альтернативными

ми или контрфактическими результатами. Количественная оценка не способна показать, что произошло бы в отсутствие программы. Такой анализ возможен только при использовании качественных методов оценки.

Таким образом, смешанный подход, в котором используются и качественные, и количественные методы оценки, может способствовать формированию комплексного представления о результативности программы. При этом выбор модели оценки также зависит от уровня проведения анализа. Так, качественные методы оценки могут способствовать лучшему пониманию характера поведения основных заинтересованных лиц, а также основных бенефициаров программы.

Использование количественных и качественных методов оценки предоставляет больше возможностей для получения обратной связи, которая может способствовать интерпретации результатов.

Извлеченные уроки

Пример 1: Фонд социальных инвестиций на Ямайке (смешанный метод использования количественных и качественных методов анализа)

Для оценки воздействия программы по созданию Фонда социальных инвестиций на Ямайке исследователи применяли количественные и качественные методы оценки. В части, касающейся проведения качественной оценки, исследователи проводили интервью с координаторами проекта, представителями органов местного самоуправления, а также с руководителями местных общественных организаций. Полученная в ходе интервью информация помогла получить важные данные о социальных нормах, сложившихся в силу культурных и исторических факторов, которые способствовали принятию решений, а также повлияли на ход реализации программы. Данные интервью также помогли сопоставление между позициями различных заинтересованных сторон. Тем не менее, интервью были проведены не на основе случайной выборки а среди тех представителей заинтересованных сторон, которые с большей вероятностью могли принимать участие в реализации программы.

В рамках проведения количественной оценки были опрошены представители 500 домохозяйств, часть из которых являлась непосредственными бенефициарами программы. Опросники включали широкий круг переменных, включая социоэкономические данные, информацию об участии в аналогичных социальных программах, мнение о приоритетах для экономического развития территории, данные об изменении уровня дохода за последние пять лет.

Оценка склонности также использовалась для сравнения влияния результатов на две группы домохозяйств: принимавших и не принимавших участия в реализации программы. Сопоставление двух групп домохозяйств проводилось на основе данных об уровне бедности. Отдельная работа была проделана в целях выявления дополнительной информации для сопоставления различных групп домохозяйств. Такая информация включила данные о местном рынке труда, участии домохозяйств в деятельности, осуществляемой местными НКО.

Качественный анализ в данном случае способствовал получению важной информации об институциональном контексте, нормах, влияющих на поведение групп, в то время как количественный анализ способствовал выявлению основных трендов в снижении уровня бедности, а также изменении других показателей.

Источник: World Bank, 2010, p.20.

Пример 2: Эксперимент по субсидированию школ в Мексике (пример оценки экс-анте)

Используя экономическую модель поведения представителей домохозяйств, исследователи пытались построить прогноз воздействия программы предоставления субсидий на численность детей региона, посещающих школу. Прогнозы основывались на сопоставлении двух различных групп домохозяйств. В первую группу входили домохозяйства с определенным уровнем дохода, в которых дети систематически посещали школу. Во вторую группу входили домохозяйства с более низким уровнем дохода, неспособные обеспечить систематическое посещение детьми школы. Положение второй группы должно было измениться после введения помощи в виде школьной субсидии.

По мнению исследователей, прогноз оценки экс-анте впоследствии должен быть сопоставлен с данными оценки экс-пост.

Исследователи выявили, что прогноз для детей возраста 12-15 лет из более бедных семей был схож с ситуацией, в которой находились дети из этой же возрастной группы из более обеспеченных семей. Так, исследователи оценили рост посещения школы девочками в возрасте 12-15 лет в 8,9%, мальчиками – в 2,8%. Таким образом, оценка экс-анте позволила понять, каким образом изменятся результаты программы по сравнению с запланированными и выявить потенциальный спектр воздействий программ, которые могут быть предусмотрены при дальнейшей реализации программы.

Источник: World Bank, 2010, p.21

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите основные подходы к оценке результативности помощи?
2. Что является основными целями проведения мониторинга и оценки программ содействия развитию?
3. Проведите различие между формативным оцениванием, оценкой по итогам, а также перспективной оценкой.
4. Назовите основные проблемы оценки по итогам. В чем заключается основная проблема использования в контрфактического результата.
5. Назовите основные внешние эффекты помощи.
6. Назовите основные преимущества и недостатки качественных и количественных методов воздействия.
7. В чем состоят различия между оценкой экс-анте и оценкой экс-пост?
8. Что такое контрфактический результат?
9. Какие стадии относятся к оценке воздействия в цикле мониторинга и оценки?
10. Что представляет собой метод двойного различия?
11. Какова специфика количественных методов оценки?
12. Перечислите качественные методы оценки?
13. Каковы ключевые элементы Аккрского плана действий?
14. Каковы основные цели и задачи управления по результатам?
15. В чем состоят особенности оценки, основанной на теориях?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Baker, Judy L. 2000. Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioners. The World Bank, Wasington DC.
2. Bamberger, Michael, and Nobuko Fujita. 2008. Impact Evaluation of Development Assistance. A Practical Handbook for Designing Methodologically Sound Impact Evaluations under Budget, Time, and Data Constraints, Foundation for Advanced Studies on International Development.
3. Birdsall, Nansy. 2010. Quality of Official Development Assistance Assessment, Center of Global Development.
4. Center for Global Development. 2006. When Will We Ever Learn? Improving Lives Through Impact Evaluation. Report of the Evaluation Gap Working Group. Washington, DC: Center of Global Development.
5. Improving Impact Evaluation Production and Use. 2009. Working Paper 300. London: Overseas Development Institute (ODI).
6. Kusek, Jody .Z., and Ray C. Rist. 2004. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. World Bank, Washnigotn, DC.
7. Masud, Nadia, and Boriana Yontcheva. 2005. Does Foreign Aid Reduce Poverty? Empirical Evidence from Nongovernmental and Bilateral Aid, International Monetary Fund.

8. Prowse, Martin. 2007. Aid Effectiveness: the Role of Qualitative Research in Impact Evaluation. London: Overseas Development Institute (ODI).
9. Riddell, Roger C. 2008 Does Foreign Aid Really Work? N.Y.: Oxford University Press.
10. UNDP. 2002. Handbook on Monitoring and Evaluating for Results, UNDP Evaluation Office, New York.
11. World Bank. 2010. Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices. World Bank, Washington DC.

ЛЕКЦИЯ № 11.

СПЕЦИФИКА ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ «НЕСТАБИЛЬНЫМ ГОСУДАРСТВАМ»

План лекции

1. Эволюция основных принципов оказания помощи «нестабильным государствам».
2. Анализ рисков, определение приоритетов, последовательность шагов.
3. Выбор каналов и инструментов оказания помощи.
4. Выбор масштабов, времени и сроков вовлечения.
5. Координация действий: общеправительственный и общесистемный подходы.

Одной из магистральных тенденций последних лет в сфере СМР стала концентрация доноров на проблемах так называемых «нестабильных государств» (fragile states) – странах, где «государственные институты демонстрируют неспособность или нежелание выполнять базовые функции и испытывают нехватку легитимности» [ОЕСД, 2008]. Длительное время «слабые государства» считались «трудными партнерами» и фактически отсекались от каналов получения помощи развитию. Однако в конечном счете донорам пришлось пересмотреть свои подходы. Этому способствовали, с одной стороны, события 11 сентября 2001 г., сформировавшие устойчивое представление о «слабых государствах» как источниках транснациональных угроз, а с другой – обозначившееся к середине 2000-х гг. резкое отставание «трудных партнеров» от графика достижения ЦРТ, акцентированное беспрецедентными масштабами распространения феномена. В итоге сегодня все без исключения международные организации – ООН, ОЭСР, Всемирный банк, МВФ, региональные банки развития – и крупнейшие страны-доноры имеют отдельные стратегии оказания помощи «нестабильным государствам». Хотя универсального определения термина, равно как и единого списка стран, относимых к «нестабильным», по-прежнему не существует, в донорском сообществе сложился новый консенсус, в основе которого лежат три ключевые идеи:

- 1) слабость государственных институтов и конфликты являются центральными проблемами развития и препятствиями на пути достижения ЦРТ в «нестабильных государствах»;
- 2) приоритетными направлениями оказания помощи должны стать государственное строительство – укрепление способности государственных институтов осуществлять базовые функции и повышение их легитимности – и миростроительство;
- 3) *традиционные механизмы оказания помощи в «нестабильных государствах» не работают, а значит, требуются инновационные подходы.*

Данная лекция призвана раскрыть наиболее важные специфические проблемы содействия развитию «нестабильных государств».

1. Эволюция основных принципов оказания помощи «нестабильным государствам»

Проблема оказания помощи странам со слабыми государственными институтами, зачастую затронутым конфликтом и насилием, всегда была неразрывно связана с проблемой управления рисками, которая приобретала здесь специфическое выражение.

КСР ОЭСР обозначает три основных типа рисков, с которыми приходится сталкиваться любому донору: контекстуальные риски (риски несостоятельности государства, возобновления конфликта, возникновения гуманитарного кризиса и т.п.), которые доноры практически не могут контролировать, но которые могут быть минимизированы эффективными программами помощи; программные риски – риски недостижения целей программ помощи или причинения вреда вмешательством; институциональные риски – риски для организации, предоставляющей помощь: включая риски безопасности, коррупционные и репутационные (имиджевые) [OECD, *Managing Risks*, 2011, p.24-27].

Данные риски являются взаимозависимыми. К примеру, формулирование скромных целей вмешательства минимизирует программные риски, но уменьшает вероятность того, что вмешательство приведет к снижению угроз развития, с которыми приходится сталкиваться стране-реципиенту, и наоборот. [Chandy, 2011, *Aiding Stability*, p.90]

Специфика «нестабильных государств», не отвечающих стандартам «надлежащего управления», состоит в том, что оказание им помощи сопряжено с куда более высокими программными и институциональными рисками: большая вероятность провала программы из-за ухудшения политической ситуации и нанесения вреда; угроза жизням исполнителей, высокая вероятность нецелевого распределения средств из-за преобладания коррупции, репутационные риски оказания поддержки репрессивным режимам и т.д.

Поэтому долгое время доноры считали такие страны «трудными партнерами» и стремились ограничить степень своего вовлечения. В основе «стандартного» подхода к «проблемным» странам лежали следующие принципы:

- 1) меньшие объемы помощи по сравнению с другими странами-реципиентами;
- 2) ориентация на проектный подход;
- 3) меньшие сроки вовлечения;
- 4) более узкий набор инструментов оказания помощи ;
- 5) доведение помощи через НПО (в обход государства);
- 6) предоставление гуманитарной помощи и только потом переход к помощи развитию¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Radelet, Steve. 2004. Aid Effectiveness and the Millenium Development Goals. Center for Global Development, Washington, DC. p.1.

Реализация такого подхода предопределяла большую волатильность и фрагментированность помощи «трудным партнерам», оказывая дополнительную нагрузку на и без того слабые институты и тем самым зачастую усугубляя ситуацию в них.

Однако вскоре после оформления политического консенсуса, в рамках которого слабость институтов была осознана не только как препятствие на пути доведения помощи, но и как угроза международной безопасности и самостоятельная проблема развития, доноры пришли к двум важным выводам: 1) «стандартный подход» противоречит достижению главной цели – институциональному строительству; 2) принципы Парижской декларации не могут быть автоматически реализованы в «нестабильных государствах». Результатом этого стало принятие в 2007 г. КСР ОЭСР Десяти принципов оказания помощи «нестабильным государствам», которые затем нашли отражение в Аккрском плане действий 2008 г.:

- 1) отталкиваться от контекста;
- 2) не наносить вреда;
- 3) концентрироваться на государственном строительстве;
- 4) уделять главное внимание превентивным мерам;
- 5) признавать наличие взаимосвязей между политическими и экономическими целями и целями в сфере безопасности;
- 6) бороться с дискриминацией;
- 7) согласовывать цели с приоритетами стран-реципиентов;
- 8) содействовать разработке механизмов координации действий между донорами;
- 9) действовать оперативно, но оставаться вовлеченными в течение длительного времени;
- 10) не допускать маргинализации [отдельных реципиентов]¹⁰⁹.

Данные принципы заложили фундамент политики «клуба доноров», которые в 2009 г. начали активно отслеживать их соблюдение в отдельных странах. Тогда же КСР ОЭСР в рамках Международной сети по конфликтам и нестабильности (INCAF) был учрежден Международный диалог по миростроительству и государственному строительству¹¹⁰. На его основе в апреле 2010 г. в столице Восточного Тимора Дили семью «нестабильными государствами» была создана группа «G7+», которая сегодня насчитывает уже 19 стран¹¹¹ с общим населением более 350 млн. человек.

В рамках Международного диалога за последние два года были приняты три взаимодополняющих документа: 1) «Дилийская декларация» с приложением в виде «Заявления группы «G7+» (апрель 2010 г.); 2) «Монровийская дорожная карта» (июль 2011 г.); 3) «Новый курс действий в нестабильных государствах» (декабрь 2011 г.).

«Дилийская декларация» под названием «Новый подход к миростроительству и государственному строительству» подчеркнула необходимость более эффективного решения проблем конфликтов и нестабильности с точки зрения достижения ЦРТ,

¹⁰⁹ OECD-DAC. 2007. Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations. OECD Publishing, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>

¹¹⁰ International Dialogue on Peacebuilding and State-building. URL: http://www.oecd.org/site/0,3407,en_21571361_43407692_1_1_1_1_1,00.html

¹¹¹ Афганистан, Бурунди, Восточный Тимор, Гаити, Гвинея, Гвинея-Биссау, ДРК, Кот-д'Ивуар, Либерия, Папуа Новая Гвинея, Соломоновы острова, Сомали, Сьерра-Леоне, Того, ЦАР, Чад, Южный Судан.

а в «Заявлении группы G7+» впервые были сформулированы обязательства правительств «нестабильных государств» в отношении их населения¹¹². «**Монровийская дорожная карта**» обозначила 5 целей в сфере миростроительства и государственного строительства, призванных предотвратить конфликты и добиться достижения ЦРТ в ситуациях нестабильности:

- 1) поощрение инклюзивных моделей политического и конфликтного урегулирования;
- 2) обеспечение и укрепление человеческой безопасности;
- 3) устранение несправедливости и расширение доступа людей к системам правосудия;
- 4) создание рабочих мест и повышения уровня жизни;
- 5) управление доходами и создание потенциала для справедливого предоставления социальных услуг¹¹³.

Наконец, «**Новый курс действий в нестабильных государствах**», одобренный 14 странами-реципиентами¹¹⁴, 21 членом КСР ОЭСР (за исключением Греции и Южной Кореи) и 6 многосторонними организациями (Всемирным банком, Африканским и Азиатским банками развития, Европейским союзом, ОЭСР, ПРООН), подтвердил цели, зафиксированные в Монровийской дорожной карте, и готовность учесть их при обсуждении новой повестки дня развития после 2015 г. (срок, к которому должны быть достигнуты ЦРТ), и обозначил 10 взаимных обязательств доноров и реципиентов, объединенных в 2 группы под «говорящими» акронимами FOCUS («Фокус») и TRUST («Доверие»).

FOCUS включает в себя компоненты, которые относятся к новым методам вовлечения, нацеленным на оказание поддержки руководимого страной-реципиентом выхода из состояния нестабильности:

- 1) периодическая «оценка нестабильности» – новый инструмент диагностики, подлежащий разработке;
- 2) общенациональный подход – «единый план»;
- 3) соглашение об имплементации этого подхода и плана;
- 4) использование Монровийских целей для мониторинга прогресса на страновом уровне;
- 5) поддержка транспарентных и инклюзивных процессов политического диалога и укрепления потенциала правительств и гражданского общества в сфере государственного строительства и миростроительства.

TRUST – это совокупность обязательств, которые берут на себя страны-доноры в отношении результатов СМР:

- 1) повышение прозрачности посредством укрепления механизмов национального, в т.ч. парламентского контроля;

¹¹² International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. 2010. Dili Declaration. A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding and Annex: Statement by the g7+². International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Dili. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/30/44927821.pdf>

¹¹³ International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. 2010. The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Monrovia. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/24/48345560.pdf>

¹¹⁴ Афганистан, Бурунди, Восточный Тимор, Гвинея-Биссау, Гвинея, Гаити, ДРК, Либерия, Соломоновы острова, Сомали, Того, ЦАР, Чад, Южный Судан

- 2) распределение рисков взамен уклонения от рисков; совместные оценочные исследования и управление рисками;
- 3) использование и укрепление систем управления государственными финансами в странах-получателях помощи;
- 4) укрепление потенциала и увеличение доли выделяемых на это средств;
- 5) предоставление более своевременной и предсказуемой помощи, включая упрощение механизмов финансового управления и закупок¹¹⁵.

Для каждой из 10 целей предполагается разработать соответствующие индикаторы и представить их на рассмотрение ГА ООН осенью 2012 г. «Новый курс» будет пилотироваться в Афганистане, ЦАР, ДРК, Либерии, Сьерра-Леоне, Южном Судане и Восточном Тиморе при поддержке Австралии, Бельгии, Нидерландов, Великобритании и США.

Кульминацией поступательного движения мирового сообщества к принципиально новым принципам оказания помощи «нестабильным государствам» стал Итоговый документ Четвертого Форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи в Пусане (декабрь 2011 г.), который содержит прямые отсылки к «Новому курсу», Целям государственного строительства и миростроительства и обязательствам FOCUS и TRUST и ставит целью обеспечение «устойчивости» государства перед лицом как нестабильности и конфликтов, так и других внешних шоков – эпидемий, изменений климата, экономических, продовольственных и энергетических кризисов, а также природных катастроф¹¹⁶.

Широкий консенсус по «нестабильным государствам», оформившийся к 2012 г., имеет все шансы заложить основы нового глобального режима помощи. Поскольку принципы изначально формулируются при активном участии стран-реципиентов, он должен быть эффективнее как дискредитировавшего себя «стандартного подхода», так и подходов второй половины 2000-х гг., решающую роль в разработке которых играли доноры. Однако тот факт, что идея учреждения Международного диалога принадлежала донорам, лишний раз подчеркивает сложность тех проблем, с которыми они сталкивались в «нестабильных государствах» и которые нельзя было решить традиционными способами. «Новый курс» – это результат кропотливой «работы над ошибками» и выявления «лучших», а точнее, «оптимальных» практик.

2. Анализ рисков, определение приоритетов, последовательность шагов

Стратегическое планирование интервенций в «нестабильных государствах» представляет особую сложность ввиду многообразия проявлений «нестабильности» (военно-политических, экономических, социальных) и участников, вовлеченных в процесс – в странах-реципиентах, в странах-донорах и на международной арене. Это требует проведения более трудоемкой аналитической работы и учета существенно большего количества факторов, нежели при подготовке вмешательства в стабильные страны.

¹¹⁵ International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. 2011. New Deal for Engagement in Fragile States. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Busan. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/7/48346026.pdf>

¹¹⁶ Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea. 29 November – 1 December 2011. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/15/49650173.pdf> P.8

Исходным пунктом в процессе планирования программ оказания помощи «нестабильным государствам» сегодня является признание донорами высокой степени неоднородности данной группы. Несмотря на наличие общих черт – «проблем с удовлетворением общественных ожиданий или управлениями изменениями в ожиданиях и потенциале с помощью политического процесса», уязвимость перед угрозой эскалации насилия – страны, причисляемые к «нестабильным», отличаются друг от друга по характеру и институциональному потенциалу правящих режимов, модели политического урегулирования, механизмам взаимодействия между государством и обществом, интенсивности, продолжительности и типу вооруженного насилия, структуре экономики и многим другим параметрам. Более того, подобная неоднородность может проявляться и в пределах одной страны, где уровень присутствия государства, степень его легитимности и качество предоставления базовых услуг варьируется порой очень существенно.

Именно поэтому с самых первых дней использования термина «нестабильные государства» доноры озаботились проблемой дифференциации типов «нестабильности», которая должна была способствовать инструментализации понятия – разработке специфических методов воздействия на ситуацию в различных страновых контекстах. Результатом стало создание многочисленных типологий, наиболее известными и похожими друг на друга являются типологии КСР ОЭСР и Всемирного банка, которые выделяют четыре типа «нестабильных контекстов»:

- 1) постконфликтные (посткризисные) ситуации и ситуации переходного периода;
- 2) ухудшение условий управления;
- 3) постепенное улучшение ситуации;
- 4) затяжной кризис или тупик.

Вместе с тем, данные типологии с самого начала были подвергнуты критике за излишний схематизм – они не только не отображали всего многообразия «нестабильных ситуаций», но и не учитывали такой важный фактор, как высокая степень «прозрачности» границ между стадиями мирного процесса. Схематизм, правда, отчасти компенсировался помещением КСР ОЭСР в самое начало списка Принципов оказания помощи «нестабильным государствам» призыва «отталкиваться от контекста». Аккрский план действий уже содержал приверженность доноров проводить «совместные оценки качества управления и институционального потенциала, исследовать причины конфликтов, нестабильности и отсутствия безопасности, с максимально широким вовлечением властей развивающихся стран и других стейкхолдеров»¹¹⁷.

Отсутствие качественного политэкономического анализа ситуации в сферах управления и безопасности в «нестабильных государствах» может иметь крайне негативные последствия, даже если речь идет о помощи, которая не затрагивает напрямую наиболее политизированные и чувствительные сектора. Даже гуманитарная помощь, призванная быть политически нейтральной, рискует стать ресурсом, обладание которым будет являться предметом борьбы между различными социальными

¹¹⁷ Accra Agenda for Action. 2008. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf> P.5

группами и способствовать распространению коррупции [Anderson, 1999]. Помощь развитию же вообще крайне редко бывает нейтральной. Финансовые потоки оказывают прямое и косвенное влияние на политическую ситуацию, институциональное развитие, баланс сил между различными группами, динамику конфликта и т.д. Изменения могут быть позитивными и являться следствием преднамеренных усилий (повышение легитимности, поощрение реформ и т.д.), но могут быть и негативными, непреднамеренными, обусловленными плохим знанием странового контекста [DFID, 2010, Working Effectively..., Briefing Paper B, p.2].

Именно поэтому принцип «отталкиваться от контекста» близко соприкасается с другим важнейшим принципом оказания помощи «нестабильным государствам» – «не причинять вреда», который имеет одинаково большое значение как для сферы миростроительства, так и для сферы государственного строительства.

Принцип «не причинять вреда» в сфере миростроительства напрямую связан с термином «конфликточувствительность», ставшим новой мантрой в сфере СМР после публикации в 1999 г. одноименной книги американской исследовательницы М. Андерсон [Anderson, 1999]. Хотя с момента выхода данного труда в свет прошло более 10 лет, его положения остаются ядром всех разработок в данной сфере. Согласно предложенной М. Андерсон схеме, предоставление иностранной помощи сопряжено со следующими рисками:

- 1) ослабление факторов консолидации (connectors), обеспечивающих мир;
- 2) усиление влияния объектов разногласий (dividers) – причин конфликта;
- 3) предоставление или высвобождение ресурсов которые могут быть использованы в военных целях;
- 4) косвенная легитимизация милитаризма.

В этой связи огромную роль приобретает «конфликточувствительность» – способность организации понимать конфликтный контекст, в котором она действует, признавать взаимосвязь между предпринимаемыми ею действиями и контекстом, минимизировать негативное и максимизировать позитивное влияние этих действий. Одна из наиболее известных схем «конфликточувствительного» предоставления помощи, применяемых на практике, предусматривает осуществление следующей последовательности шагов:

- 1) анализ конфликтного контекста;
- 2) анализ объектов разногласий;
- 3) анализ факторов консолидации;
- 4) анализ программы помощи;
- 5) анализ влияния программы на конфликтный контекст;
- 6) разработка альтернативных вариантов оказания помощи;
- 7) внесение изменений в программу¹¹⁸.

Другими словами, доноры в «нестабильных государствах» должны учитывать влияние помощи на конфликт на всех стадиях проектного цикла и осуществлять планирование, мониторинг и оценку, выделяя дополнительные ресурсы на соотнесение своих действий с динамикой конфликта.

¹¹⁸ The Do No Harm Handbook. The Framework for Analyzing the Impact of Assistance on Conflict. CDA Collaborative Learning Projects, 2004. P.3.

Принцип «не причинять вреда» в сфере государственного строительства. В «нестабильных государствах» доноры зачастую ставят во главу угла цели государственного строительства, однако они могут противоречить как их стратегическим интересам в тех или иных странах, так и друг другу. Важным инструментом повышения эффективности программ помощи является проведение оценки их влияния на:

- 1) инклюзивные политические процессы;
- 2) легитимность государственных институтов;
- 3) конструктивные взаимоотношения между государством и обществом;
- 4) реалистичные общественные ожидания;
- 5) способность государственных институтов выполнять свои функции.

Планирование интервенций в «нестабильные государства» дополнительно осложняет недостаток информации, обусловленный дисфункциональностью национальных систем сбора статистических данных; политизированностью и ненадежностью сведений, предоставляемых правительственными структурами и в отдельных случаях – невозможностью получения информации «из первых рук» в связи с небезопасной обстановкой. Наиболее ярким примером в данном случае может служить Сомали, откуда большинство международных организаций и национальных доноров вывели свой персонал и перешли к осуществлению «дистанционного контроля» с территории соседних государств и аутсорсингу операций местным партнерам. Подобная практика, хотя и позволяет снизить риски безопасности, увеличивает фидуциарные риски и грозит причинением вреда (обогащением посредников и перенаправлением помощи негосударственным вооруженным формированиям). Уменьшить эти риски можно, только вкладывая дополнительные средства в повышение качества информации [OECD, *Managing Risks*, 2011, p.53-54].

Некоторые доноры признают специфичность рисков, сопряженных с вовлечением в «нестабильные государства» и используют инновационные инструменты, призванные их минимизировать, такие, как политэкономический анализ (Стратегический анализ качества управления и уровня масштабов коррупции, адаптированный к специфическим условиям «нестабильных государств» – Нидерланды); проблемно-ориентированный анализ политэкономии и качества управления и специфические модели анализа взаимосвязей между конфликтом и процессом развития (Всемирный банк, ПРООН); оценки влияния на процесс государственного строительства; оценки рисков; картирование стейкхолдеров, действующих в нестабильных и постконфликтных ситуациях, конфликтный аудит (См. Вставку 11.1).

Вставка 11.1. Примеры аналитических инструментов, используемых при планировании оказания помощи «нестабильным государствам»

Матричная оценка программных рисков – Великобритания. Разработана Департаментом по Ближнему Востоку и Северной Африки ММР Великобритании для нестабильных и конфликтных ситуаций. Матрица обновляется каждые полгода и отслеживает риски и прогресс трех страновых программ (Ирак, Палестинская национальная администрация, Йемен) и региональной программы в целом. При отсутствии изменений в рисках и индикаторах прогресса менеджеры вносят коррективы в программу. Преимуществом Матрицы является мониторинг одновременно ситуации в каждой отдельной стране и региональных трендов, что облегчает обмен информацией между программами [OECD, *Managing Risks*, 2011, p.47].

«Конфликточувствительный» аудит в Йемене. В марте 2008 г. офис ММР Великобритании в Йемене, неоднократно проводивший анализ конфликта и политических рисков, заказал независимый «конфликточувствительный» аудит с целью проверки качества отражения результатов внутреннего анализа в процессе разработке страновых программ. Аудиторы пришли к следующим ключевым выводам:

- Офис действует во многих «правильных», с точки зрения урегулирования конфликта, секторах.
- Программы обладают хорошим потенциалом для устранения причин конфликта в долгосрочной перспективе, но эскалация вооруженного насилия может поставить под угрозу реализацию этих долгосрочных целей, поэтому больше внимания следует уделять непосредственно динамике развития конфликта.
- Офис должен рассмотреть вариант расширения поддержки интервенций, которые дают быстрые, ощутимые результаты, особенно в маргинализованных общинах.
- Интервенции в сектора водообеспечения и правосудия могут также способствовать устранению причин конфликта.
- Офис должен улучшить свое понимание механизмов распределения помощи развитию и государственных ресурсов и качества их доведения до беднейших и наиболее маргинализованных слоев населения.
- Офис совместно с другими ведомствами должен определить круг мер по смягчению негативного влияния потенциальных катализаторов конфликта (скачков цен на нефть и продовольствие, нарушений прав человека).

[DFID, 2010, *Working Effectively... Briefing Paper B*, p.6]

2. Анализ рисков, определение приоритетов, последовательность шагов.

Важнейшим элементом стратегического планирования является определение целей, которое в условиях нестабильности также сопряжено с дополнительными сложностями. Это связано с многообразием присущих «нестабильным государствам» проблем, которые затрагивают все без исключения сферы – безопасность, экономику, политику, социальные отношения. В последние годы доноры исходят из того, что конечной целью всех предпринимаемых ими действий должен быть разрыв порочного круга отсутствия безопасности, а средством ее достижения – институциональное строительство.

Однако это облегчает проблему выбора непосредственных целей вовлечения лишь отчасти, поскольку с государственным строительством так или иначе связаны все сектора. В этих условиях у доноров может возникнуть соблазн решать все про-

блемы преобразования институтов одновременно, причем уже на ранней стадии перехода от конфликта к миру, и ставить перед собой амбициозные задачи: демократизация, искоренение коррупции и т. д. – зачастую пытаюсь перенести в «нестабильные государства» западные стандарты. Однако практика показала, что такой подход является не особенно эффективным. Во-первых, в странах с укоренившейся культурой вооруженного насилия и недоверия к властям, ожидания, как правило, либо слишком занижены – в результате обещаниям государства не верят, и сотрудничество становится почти невозможным, либо слишком завышены, и тогда в переходный период возникают надежды на быстрые изменения, которые действующие институты не в силах оправдать. Во-вторых, многие институциональные изменения, позволяющие обеспечить большую устойчивость к эскалации насилия в долгосрочной перспективе, на первых порах зачастую чреваты рисками. В результате любых значительных перемен появляются победители и побежденные. Побежденные часто хорошо организованы и оказывают сопротивление [WDR-2011, p.9]. Наконец, в-третьих, объем преобразований, которые общество может одновременно «переварить», ограничен [WDR-2011, p.13].

Осознание донорами вышеуказанных ограничений привело к тому, что сегодня на данном направлении утверждаются новые принципы: ориентация на внедрение прагматичных, «оптимальных» подходов, учитывающих местные условия; четкое определение приоритетов и последовательности предпринимаемых шагов; нахождения правильного баланса между «слишком быстрыми» и «слишком медленными» преобразованиями. Так, составители подготовленного под эгидой Всемирного банка Доклада о мировом развитии 2011 г. настаивают на том, что, прежде чем думать о глубоких политических и макроэкономических преобразованиях, донорам необходимо сосредоточиться на поддержке мер, призванных обеспечить доверие и дееспособность государственных институтов с помощью конкретных «сигналов», свидетельствующих о реальном разрыве с прошлым. Такие меры должны быть осуществлены в сферах обеспечения безопасности граждан, справедливости и занятости [WDR-2011]

Институциональные преобразования в сфере **безопасности** должны обеспечить своевременную выплату зарплат сотрудникам органов безопасности, прозрачность бюджетов и расходов (с отсечением от каналов получения доходов от продажи природных ресурсов или торговли наркотиками) и надзор за их деятельностью со стороны гражданского общества. Поскольку в краткосрочной перспективе «нестабильным государствам» нужны многочисленные силы безопасности, интеграция бывших комбатантов в эти структуры может быть эффективнее программ РДР, особенно в отсутствие альтернативных источников доходов, когда есть риск того, что результатом разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР), станет уход бывших комбатантов в криминал, как это в свое время произошло в Колумбии [WDR-2011, p.148-153].

Указанные меры должны координироваться с реформами систем гражданского правосудия, чтобы не допустить ситуаций, когда увеличение потенциала полиции ведет к длительным задержаниям или освобождению преступников и возвращению

их в общество без проведения надлежащего разбирательства. Институциональные преобразования в сфере правосудия должны быть нацелены на обеспечение выполнения простейших административных функций (рассмотрение уголовных дел, должный порядок проведения расследования и процедуры ареста), устранение неэффективных процедур; обеспечение доступа к правосудию на локальном уровне, имеющее особенно большое значение для восстановления доверия и институционального строительства. Формальные системы правосудия могут быть дополнены традиционными системами обеспечения правопорядка на уровне общин. Установление реальных, достижимых целей в сфере правосудия может быть гораздо эффективнее крупных реформ судебной системы и написания новых кодексов, подобных тем, которые были созданы в Афганистане или Ираке. Важным элементом также является поэтапное проведение антикоррупционных мероприятий, которые должны начинаться с установления контроля над получением ренты от добычи природных ресурсов [WDR-2011, p.153-157].

В сфере **обеспечения занятости** донорам следует, в первую очередь, сосредоточиться на восстановлении частного сектора и поддержке таких мер, как упрощение правил ведения бизнеса; восстановление «товарных цепочек»; строительство и восстановление объектов базовой инфраструктуры – дорог, систем электроснабжения; реализация программ общественных работ и профобучения с предоставлением возможностей трудоустройства (особенно в постконфликтных странах) и поддержки сельского хозяйства, которое является наиболее вероятным источником новых рабочих мест во многих странах, затронутых конфликтом [WDR-2011, p.157-164].

Интервенции в данных трех секторах должны реализовываться комплексно. В этом смысле большой потенциал могут иметь межотраслевые программы развития общин, такие, как, например, осуществляемые в Латинской Америке инициативы по урегулированию конфликтов и отправлению правосудия на местах, охране правопорядка в общинах, обеспечению занятости и профессионального обучения, безопасности в общественных местах, а также по осуществлению социальных и культурных программ, пропагандирующих терпимость [WDR-2011, p.272].

Большинство других реформ, в том числе политические реформы, децентрализация, приватизация и изменение отношения к маргинализированным группам, должны быть расставлены в порядке очередности и распределены во времени. Для системного проведения этих реформ требуется сеть институтов (так, например, демократизация предполагает, помимо выборов, наличие целого ряда институциональных сдержек и противовесов), а также изменение социальных установок [WDR-2011, p.164].

Политические реформы на ранней стадии сопряжены с большими рисками. Так, например, проведение выборов без обеспечения достаточного уровня сотрудничества ключевых сторон и безопасности, как показывает опыт Ирака в 2005 г., Кении в 2007 г. и Афганистана в 2009 г., может нанести ущерб процессу миростроительства [WDR-2011, p.164], Контрпродуктивной может быть и поддержка проведения процессов децентрализации в случае высокой степени фрагментации политической власти в центре, которая может грозить узурпацией власти элитами, нацеленны-

ми на достижение личной выгоды [WDR-2011, p.164-166]. **Макроэкономические реформы** также должны производиться поэтапно и иметь на начальной стадии ограниченный масштаб. В первую очередь, это касается приватизации ценных государственных активов, которая в «ситуациях нестабильности» связана с большими рисками и должна быть очень серьезно подготовлена [WDR-2011, p.166]. **Реформы образования** могут не только смягчить последствия конфликта и способствовать миростроительству в долгосрочной перспективе, но и укоренить конфликтное наследие в случае неправильного планирования, как это произошло с программами реформ в Афганистане 2002-2003 гг. [WDR-2011, p.169] Что касается **здравоохранения**, то здесь донорам также необходимо быть реалистами и, готовя долгосрочные институциональные преобразования, не забывать предоставлять базовые услуги в постконфликтных ситуациях [WDR-2011, p.169].

Другими словами, доноры должны реалистично оценивать временной горизонт фундаментальных институциональных преобразований и проводить их осторожно, помня о рисках эскалации политического насилия. Однако эффективная реализация принципов «отталкиваться от контекста» и «не причинять вреда» может быть осуществлена только при максимально широком вовлечении в процесс стратегического планирования властей развивающихся стран и других стейкхолдеров. Именно поэтому в числе «лучших практик» наиболее часто называются совместные Оценки потребностей в постконфликтных ситуациях и Матрицы результатов переходного периода, составляемые донорами совместно со странами-партнерами (См. Вставку 11.2) и используемые Всемирным банком, ПРООН и Еврокомиссией.

3. Выбор каналов и инструментов оказания помощи

Ключевым выбором, перед которым стоят доноры в «нестабильных государствах» с высоким уровнем коррупции, но огромными потребностями в развитии, состоит в том, как балансировать контекстуальные, программные и институциональные риски. Наиболее выпукло данная проблема проявляется при принятии решения об использовании национальных систем-партнеров.

Существует множество способов предоставления помощи с использованием национальных систем стран-получателей: прямая поддержка бюджета, совместные фонды развития, поддержка национальной программы борьбы с бедностью, которые находят отражение в бюджете. В «нестабильных государствах» использование национальных систем может принести очевидные дивиденды, а именно: повышение институционального потенциала; повышение подотчетности государства перед гражданами за предоставление услуг и как результат – укрепление его легитимности; согласованность со страновыми приоритетами; возможность получать более масштабные результаты. В этом контексте использование национальных систем стран-получателей может играть решающее значение, особенно на ранних постконфликтных стадиях, когда главной целью доноров должно быть оказание помощи в переходе к мирному развитию и укреплению доверия к новому правительству.

Вставка 11.2. Оценки потребностей в постконфликтных ситуациях (ОППС)

ОППС обычно проводятся сразу после окончания конфликта, закладывают основы вовлечения доноров и являются средством привлечения финансовых средств. Оценки проводятся интернациональными командами из представителей страны-реципиента и внешних акторов, разделенных на группы по секторам или тематическим кластерам, и включают интенсивную программу «полевых исследований» и консультаций – на ее реализацию отводится около трех месяцев. ОППС включают в себя 4 компонента: 1) предварительная оценка (pre-assessment) – анализ конфликта, оценка институционального потенциала и наиболее острых проблем в сфере безопасности; 2) оценка и планирование процесса восстановления – оценка потребностей, определение приоритетов, разработка Матрицы результатов переходного периода (Transitional Result Frameworks – TRFs), определение бюджета; 3) утверждение и финансирование – определение координационных механизмов и инструментов финансирования; 4) планирование процесса имплементации, включая проведение мониторинга, оценку результативности и коммуникационную стратегию. ОППС должны быть утверждены широким кругом национальных и международных стейкхолдеров. Если легитимность или потенциал национальных институтов ограничены, может быть произведена предварительная оценка с небольшим временным горизонтом (18 месяцев), которая должна быть дополнена более детальной после укрепления позиций национального руководства.

Центральным компонентом ОППС является Матрица результатов переходного периода, которая определяет программу действий, рассчитанную обычно на 2-летний период с несколькими полугодовыми циклами, обозначает стратегические приоритеты в ключевых секторах (реформа сектора безопасности, верховенство закона, управление, предоставление базовых социальных услуг и экономическое развитие) и указывает конкретные пути его достижения: сроки и участники программ и проектов помощи, объемы финансирования. В конечном счете Матрица становится рамочной стратегией для всех участников партнерства и может служить «базовой стратегией национального развития». Матрицы могут использоваться для координации помощи даже в условиях ограниченного институционального потенциала страны-реципиента, но предусматривать большее вовлечение национальных акторов со временем. Они также могут исполнять роль соглашения между партнерами о распределении ролей и зон ответственности. Эффективные матрицы должны быть простыми и доступными, содержать четко обозначенные приоритеты в различных секторах и быть разработаны при участии правительства.

На данный момент ОППС были проведены в Гаити, Ираке, Либерии, Пакистане, Сомали и дважды в Судане. По общему признанию, они являются не только «лучшей практикой» стратегического планирования интервенций, но и важнейшим инструментом повышения степени согласованности помощи, мобилизации ресурсов, координации (не только между донорами, но и между акторами, отвечающими за гуманитарную помощь и содействие развитию) и ориентированности на достижение конкретных результатов.

Источник: DFID. 2010. Working Effectively in Fragile and Conflict-Affected Countries. Briefing Paper F: Practical Coordination Mechanisms. P.2-4

Вместе с тем оказание помощи «через государство» в ситуациях нестабильности сопряжено с достаточно серьезными рисками. Основными среди них являются: высокая вероятность нецелевого и неэффективного использования средств; подрыв стимулов к расширению доходной базы национального бюджета; повышенные про-

граммные и институциональные риски для доноров (в сравнении с реализацией проектов напрямую через НПО), предопределяющие увеличение сроков запуска проектов.

Предоставление помощи по негосударственным каналам в «нестабильных государствах» также имеет свои преимущества и недостатки. Наиболее очевидными преимуществами такого подхода являются:

- 1) скорость – возможность удовлетворения насущных потребностей в быстром доведении услуг до населения;
- 2) поощрение вовлеченности граждан;
- 3) гарантированное участие маргинализированных групп;
- 4) быстрые дивиденды;
- 5) существенно меньшие коррупционные и репутационные риски.

С другой стороны, предоставление помощи в обход государства: 1) противоречит цели укрепления правительственных систем в долгосрочной перспективе; 2) не способствует повышению подотчетности правительственных структур; 3) повышает социальные ожидания до такого уровня, которые слабые государственные институты оказываются не в состоянии удовлетворить самостоятельно, что наносит ущерб процессу миростроительства; 4) оказывает негативное влияние на взаимоотношения между государством и гражданами; 5) ограничивается мелкими, фрагментарными проектами, которые крайне сложно масштабировать; 6) создает «параллельный общественный сектор».

Как уже говорилось, в годы преобладания «стандартного подхода» риски оказания помощи с использованием государственных каналов для доноров превышали потенциальные дивиденды и выбор делался в пользу доведения помощи напрямую, через НПО. Однако исследования последних лет позволили выявить ряд «лучших практик», позволяющих существенным образом минимизировать указанные риски.

Так, большой потенциал современное донорское сообщество видит в использовании временных *дополнительных защитных мер*, позволяющих минимизировать коррупционные риски. В их число входят:

1. Независимый мониторинг закупок и расходов (трастовые фонды Всемирного банка в Афганистане и Палестине).
2. Предоставление донорских средств только на основе результатов аудиторских проверок, проводимых ежемесячно или ежеквартально сертифицированной фирмой (Программа поддержки ветеранов в Уганде).
3. Аутсорсинг услуг финансового управления и закупок международным фирмам (программы РДР в Анголе, Гвинее-Биссау, Сьерра-Леоне; предоставление поддержки бюджета в Сьерра-Леоне).
4. Механизм «двойного ключа», предусматривающий утверждение критически важных, высокорисковых транзакций национальными и международными акторами (Программа оказания помощи в сферах государственного и экономического управления в Либерии).
5. Финансирование, закупки и поставки товаров по статьям национального бюджета через подрядчиков (поставки медикаментов в государственные клиники Зимбабве).

6. Предоставление дополнительных финансовых ресурсов на оказание поддержки национальным аудиторским подразделениям в проведении более частых аудитов.
7. Введение механизмов совместного (донор+партнер) мониторинга и оценки результатов деятельности в финансовом и отраслевых министерствах страны-реципиента [WDR-2011, p.202].

Вместе с тем надо понимать, что поддержка бюджета в конечном счете является политическим решением и может осуществляться вопреки логике управления рисками в сфере СМР (например: решение США о доведении 40% своей помощи Афганистану по государственным каналам и предоставление поддержки бюджета Пакистану).

Совместные фонды и трастовые фонды с участием нескольких доноров, под управлением Всемирного банка и/или ООН, также могут быть средством получения значимых результатов в «нестабильных государствах» с использованием государственных каналов, особенно в ситуациях, когда слабость институтов и высокие коррупционные риски не позволяют использовать прямую поддержку бюджета. Преимущества использования данного инструмента проявляются в следующих измерениях:

1. Масштабирование программ – возможность оказания поддержки программам в объемах, значительно превосходящих вклад каждой отдельной страны.
2. Эффективный способ минимизации политических, институциональных и репутационных рисков – в случае растраты средств, злоупотреблений или коррупции вся ответственность ложится на плечи многосторонних институтов.
3. Фонды служат для доноров важным механизмом ведения политического диалога как с национальным правительством, так и друг с другом (одновременное повышение координации и согласованности с национальными приоритетами стран-получателей).
4. Снижение транзакционных издержек как для доноров, так и для реципиентов, что особенно актуально для стран со слабым институциональным потенциалом.
5. Существенно более высокая предсказуемость финансирования¹¹⁹.

Трастовые фонды действуют в 18 «нестабильных государствах». Часть из них управляется Всемирным банком (Целевой фонд реконструкции Афганистана (ЦФРА), Фонд реконструкции Гаити), часть – ООН (Общие гуманитарные фонды, Фонд миростроительства, Фонд восстановления Южного Судана). В особых ситуациях такие фонды могут управляться совместно (Фонд реконструкции Ирака). Трастовые фонды, управляемые Всемирным банком, могут предоставлять прямую поддержку бюджета, включая покрытие административных расходов, тогда как средства трастовых фондов ООН распределяются только через специальное бюро Программы развития.

В некоторых случаях трастовые фонды с участием ряда доноров давали отличные результаты, например, в Афганистане при финансировании ряда программ высокой степени воздействия через ЦФРА и Целевой фонд правопорядка Афганистана

¹¹⁹ WDR-2011, p.204; Guider, Leoni. 2009. Multi-Donor Trust Funds. Instruments of First Choice for Post-Crisis Situations? World Bank, Washington, DC.

Вставка 11.3. Трастовые фонды с участием нескольких доноров в Афганистане и Южном Судане

Афганистан. В 2002 г. ПРООН учредила Фонд поддержки переходного правительства Афганистана с участием 24 доноров объемом 73 млн. долл. США сроком на 6 месяцев с целью удовлетворения наиболее насущных потребностей в сфере восстановления деятельности госаппарата: выплата зарплаты, ремонт правительственных зданий, закупки оборудования. Эта поддержка позволила укрепить потенциал и легитимность правительства на начальной стадии переходного периода и «заполнить вакуум» до момента запуска Целевого фонда реконструкции Афганистана (ЦФРА). Данный фонд с участием 32 доноров распределяет средства через «окно текущих расходов», финансируя бюджетные расходы (выплата зарплат госслужащим и покрытие эксплуатационных расходов в сфере образования и здравоохранения) и «инвестиционное окно», оказывая поддержку программам национальных приоритетов. ЦФРА призван обеспечить координацию финансирования и снизить нагрузку на правительство, повысить прозрачность и подотчетность и укрепить роль национального бюджета в достижении общенациональных целей. С момента учреждения фонда в 2002 г. доноры предоставили около 4 млрд. долл. США (по состоянию на декабрь 2010 г.), Фонд действовал быстро: израсходовав 99 % выделенных средств в 2003–2004 гг. и 75 % в 2005–2006 гг., и он стал главным инструментом оплаты труда госслужащих и финансирования ключевых проектов, таких, как строительство туннеля Саланг и Программы национальной солидарности. ПРООН также управляет дополнительным Целевым фондом поддержания правопорядка Афганистана (ЛОТФА), из которого выплачиваются зарплаты сотрудникам полиции. Последний цикл ЛОТФА финансируется 15 донорами, которые предоставляют около 306 млн. долл. США.

Южный Судан. Трастовый фонд для Южного Судана объемом 545 млн. долл. США был учрежден в 2005 г. В нем приняли участие 14 доноров; администратором фонда был назначен Всемирный банк. Правительство Южного Судана, доноры, НПО и представители гражданского общества критиковали фонд за неповоротливость, неэффективность и отсутствие гибкости в предоставлении средств. Отчеты также указывали на недооценку Всемирным банком логистических проблем, институциональных дефектов и коммуникационных ограничений и неэффективный управленческий надзор, особенно на важнейшей, начальной стадии. Частично эти проблемы объяснялись сложностью дилеммы, с которой пришлось столкнуться Всемирному банку, пытавшемуся балансировать риски, сопряженные с быстрыми действиями (потенциальное нецелевое использование средств), с рисками бездействия (нераспределение средств и недостижение целей). Всемирный банк принял ряд шагов по усовершенствованию управления фондом – к декабрю 2010 г. объемы использованных средств достигли 400 млн. долл. США.

Источник: WDR-2011; p.203

(ЛОТФА – LOTFA – Law and Order Trust Fund for Afghanistan, См. Вставку 11.3); на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа в середине 1990-х годов – при покрытии из средств Фонда Хольста первоочередных расходов на функционирование вновь созданной Палестинской национальной администрации и затрат на обслуживание систем коммунального хозяйства; в Непале – выступая в качестве источника каталитического финансирования под эгидой Комиссии по миростроительству [WDR-2011, p.33]. Однако потенциальные дивиденды данного инструмента могут быть легко нивелированы, если: 1) средства предоставляются чересчур медленно; 2) становятся чересур фрагментарными; 3) доноры готовы слишком быстро пере-

ложить ответственность за провал проекта на управляющее агентство и заставить его сократить масштабы вовлечения; 4) недостаточно привлекается национальное правительство [Chandy, 2011, p.8]. Помочь в смягчении этих рисков способны комплексные программы обеспечения безопасности, справедливости и развития, внутренние реформы в международных организациях, равно как и выделение большего количества донорских средств через трастовые фонды (сегодня через них проходит лишь небольшая часть общих объемов финансирования) [WDR-2011, p.33].

Программы развития на основе инициатив местных общин (РИМО), по признанию большинства специалистов, являются одним из самых перспективных инструментов оказания помощи, которые доноры могут использовать в «нестабильных государствах», особенно затронутых конфликтом. Подобные программы, суть которых состоит в предоставлении грантов общинам на реализацию мелких проектов, выбираемых самими членами общин в соответствии с определенными критериями, обладают следующими преимуществами: 1) помогают ускорить процесс предоставления услуг населению в пост-конфликтных ситуациях, когда возможности государств по выполнению базовых функций ослаблены; 2) укрепляют легитимность правительства, особенно если условия программ являются одинаковыми в масштабах всего государства; 3) создают основы для совершенствования управления в социальной сфере посредством вовлечения местных жителей в процесс принятия решений; 4) являются инструментом восстановления социальной ткани и преодоления последствий конфликта, поскольку обеспечивают пространство для диалога; 5) могут способствовать развитию частного сектора; 6) снижают коррупционные и репутационные риски для доноров.

Программы РИМО реализуются в целом ряде постконфликтных стран (Афганистан, Либерия, Ангола, Колумбия). Их принципиальным отличием от программ, осуществляемых в мирных условиях, является фактор срочности. В рамках этих проектов действуют более жесткие требования к результатам, достижение которых необходимо для обеспечения окончательного разрыва с прошлым и демонстрации реальных перемен. На уровне общин риски зачастую гораздо выше – ошибочные действия могут усугубить трения, вызывавшие насилие в прошлом или закрепить старые иерархические структуры, которые была возможность устранить¹²⁰.

Однако, как показывает опыт реализации даже самых масштабных программ (Программа национальной солидарности в Афганистане – см. Вставку 11.4), программы РИМО способны вносить куда более существенный вклад в государственное строительство, нежели проекты гуманитарной помощи или инфраструктурные проекты.

«Квази-согласование» (shadow alignment)¹²¹ может применяться в тех случаях, когда правительство страны-реципиента не демонстрирует приверженности целям борьбы с бедностью, не пользуется легитимностью или испытывает проблемы

¹²⁰ Развитие на основе инициатив местных общин (РИМО) приносит «дивиденды мира» в странах, охваченных конфликтами.
URL: <http://go.worldbank.org/MQLQ20HDJ0>

¹²¹ «Квази-согласование» представляет собой особую форму оказания помощи в обход национальных систем страны-партнера, но таким образом, который «зеркально» их отражает. Доноры публикуют свои независимые финансовые отчеты одновременно с отчетностью правительства страны-партнера. Отчеты имеют ту же структуру и разбивку по секторам, что и отчеты, составляемые страной-партнером. OECD. 2011. Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance, DAC. Guidelines and Reference Series, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264074989-en> P.82

Вставка 11.4. Программа национальной солидарности (Афганистан)

Крупнейшая программа развития в Афганистане; учреждена в 2003 г., в условиях крайне ограниченного потенциала центрального правительства в качестве ключевого компонента процесса восстановления. Выделяя гранты наличными демократически избранным и гендерно-сбалансированным общинным советам по развитию, программа способствует укреплению репрезентативных структур местного управления.

Общины составляют и реализуют проекты, проходят тренинг по закупкам и финансовым процедурам, а затем получают грант (объемы зависят от численности населения, но не больше 60 000 долл. США). Программа управляется специальным консультантом, законтрактованным министром сельского восстановления и развития. Реализовывать проекты общинам помогают партнеры, законтрактованные тем же министерством.

Типичные проекты: строительство или ремонт объектов критической инфраструктуры – колодцев, ирригационных каналов, дорог, мостов, электрогенераторов; организация курсов повышения квалификации и обучения грамоте. С момента запуска программы было создано 22 500 общинных советов в 361 районе во всех 34 провинциях и выделены деньги на реализацию более 50 000 различных проектов.

Результаты: существенное увеличение доверие к центральному правительству и улучшение взаимоотношений внутри общества

Источник: WDR-2011. P.133

с построением конструктивных взаимоотношений с зарубежными странами. Его использование в «нестабильных государствах» дает следующие преимущества: 1) облегчает правительству страны-партнера координацию потоков помощи с бюджетными расходами; 2) позволяет ему осуществлять контроль за предоставлением услуг НПО и тем самым содействует укреплению его институционального потенциала; 3) закладывает основы для перехода от «квази-согласования» к реальному. Существуют также и политические риски, сопряженные с «квази-согласованием», такие, как оказание косвенной поддержки репрессивному режиму, поэтому решение о его использовании должно приниматься совместно акторами, представляющими сферы развития, дипломатии и безопасности [OECD, 2011, Supporting Statebuilding, p.82].

«Квази-согласование» по определению является лишь половинчатой мерой, поэтому доноры должны в максимально короткие сроки переходить к реальному согласованию, дабы укрепить потенциал государственных институтов в сфере управления и исполнения бюджета и тем самым повысить их легитимность. Однако при этом надо продолжать поддерживать структуры гражданского общества в целях повышения транспарентности и прозрачности и выработки более эффективного общественного договора, которых нельзя добиться, если вся помощь идет через государство.

Техническая помощь является эффективным средством укрепления потенциала в сферах административного и финансового управления, в ситуациях, где правительства стран-партнеров выражают стремление, но не обладают способностью осуществлять полный контроль над распределением средств помощи развитию. Она не только способствует институциональному строительству, но и позволяет донорам эффективно управлять фидуциарными рисками, поскольку осуществляется либо собственными, либо законтрактованными экспертами. Техническая помощь также способствует повышению гибкости и скорости проведения интервенций – к «лучшим практикам» в этом смысле можно отнести создание некоторыми международными организациями (агентства ООН, Африканский банк развития, Всемирный банк) и странами-донорами (Нидерланды) «пулов экспертов», готовых к отправке «в поле» [OECD, Managing Risks, 2011, p.83-84]. Впрочем, техническая помощь продолжает подвергаться критике за дороговизну, а ее эффективность – сомнению ввиду нецелесообразности перенесения преимущественно западных стандартов в «нестабильные государства». В этом смысле большую роль может сыграть расширение сотрудничества по линии Юг–Юг, а также трехстороннего сотрудничества.

Проблема сочетания гуманитарной помощи и помощи развитию. Предоставление помощи развитию является достаточно длительным процессом, ориентированным на долгосрочную перспективу, однако в «нестабильных ситуациях» скорость порой имеет решающее значение. Это одна из причин, по которым длительное время гуманитарная помощь являлась главным инструментом, который доноры используют в конфликтных ситуациях.

Хотя гуманитарная помощь нацелена не только на спасение жизней, но и на укрепление доверия и национального потенциала, поэтапный отказ от гуманитарной помощи – важная составная часть институциональных преобразований. Решить, когда именно приходит время для передачи функций предоставления услуг национальным институтам, непросто. В случае продовольственных программ это обычно предполагает постепенное сокращение поставок накануне сбора урожая и переход от распределения среди всего населения к целевым программам – там, где это возможно, совместно с государственными органами социальной защиты. Что касается здравоохранения, образования, водоснабжения и санитарии, то здесь степень участия международного сообщества следует снижать постепенно, по мере укрепления потенциала национальных или местных институтов, как это было, например, в Восточном Тиморе, где постепенно был осуществлен переход от оказания медицинской помощи силами специалистов, предоставленных международными организациями, к заключению государственными органами контрактов с международными НПО, а затем – к передаче этого сектора в государственное управление [WDR-2011, p.19].

Длительное время доноры «разводили» по времени гуманитарную помощь и помощь развитию, однако в «нестабильных государствах» такой подход может быть контрпродуктивным. Ключевые программы в сфере государственного строитель-

Вставка 11.5. Переходные инструменты финансирования помощи «нестабильным государствам»

Инструмент поддержания стабильности (ЕС). Учрежден Еврокомиссией в 2007 г. Сочетает финансирование краткосрочных проектов в сфере предотвращения конфликтов, поддержания стабильности и обеспечения раннего восстановления после природных катастроф и долгосрочных проектов в «нестабильных государствах». Позволяет финансировать проекты, которые не подпадают под критерии ОПР. На предоставление средств уходит лишь 3 месяца в сравнении с 1–1,5 годом в нормальном цикле предоставления ОПР. Объем фонда – 2 млрд. долл. США; «краткосрочного компонента» – 1,48 млрд. долл. США (на 2007–2013 гг.).

Фонд поддержки государственного строительства и миростроительства (Всемирный банк). Учрежден посредством объединения Постконфликтного фонда (создан в 1998 г.) и Трастового фонда поддержки стран LICUS (создан в 2004 г.) с целью быстрого удовлетворения потребностей нестабильных и затронутых конфликтом государств, которым не могут быть предоставлены регулярные кредиты МАР или гранты.

Отдельная бюджетная строка для финансирования операций переходного периода (Германия). Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития ФРГ в 2006 г. ввело отдельную бюджетную строку (Title 68 720) для финансирования оказания помощи в чрезвычайных ситуациях и переходный период, ориентированной на развитие, призванной преодолеть разрыв между гуманитарной помощью и помощью развитию. К фондам, предоставляемым по статье 68 720, применяется специфический набор правил: 1) средства могут быть предоставлены и доведены быстро; 2) процесс планирования и одобрения осуществляется в более сжатые сроки, чем в случае с технической или финансовой помощью; 3) объемы помощи не обязательно должны соотноситься с объемами средств, установленными Министерством для той или иной страны.

Фонд поддержания стабильности (Нидерланды) – учрежден в 2004 г. с целью предоставления быстрого и гибкого финансирования мер в сфере предотвращения конфликтов и миростроительства, включая программы РСБ и РДР. Финансируется Министерством иностранных дел, включая департамент содействия развитию, который управляет фондом и несет политическую и финансовую ответственность за расходование средств. Двумя факторами, обеспечившими успех Фонда, стали: 1) поддержка идеи гибкого финансирования со стороны парламента; 2) «отвязка» решения о соответствии финансируемых программ критериям ОПР (решение о том, будет ли финансирование проходить как ОПР или по другим статьям бюджета, принимается уже после вынесения решения о выделении средств.

Источник: OECD, 2011, Managing Risks, p.76.

ства и миростроительства, такие, как РСБ и РДР, требуют параллельного использования обоих видов помощи. Однако сложность состоит в том, что их финансирование пока не соответствует критериям ОПР и не может осуществляться ни из фондов гуманитарной помощи, ни из фондов помощи развитию. Поэтому в донорском сообществе сейчас ведется дискуссия о необходимости введения новых, гибких механизмов финансирования операций переходного типа, в том числе путем сочетания ОПР и других фондов [OECD, Managing risks, 2011, p.29-30]. Такого рода переходные механизмы используются Всемирным банком, Еврокомиссией и отдельными донорами (См. Вставку 11.5.):

4. Выбор масштаба, времени и сроков вовлечения

«Нестабильные государства» испытывают наибольшие проблемы в сфере развития и одновременно в наибольшей степени зависят от иностранной помощи: (доля помощи в ВНД в «нестабильных государствах» составляет в среднем 9,6% ВВП по данным ОЭСР за 2009 г. Впрочем, большое значение имеют не только совокупные объемы, но и масштабы отдельных проектов – их способность реально влиять на ситуацию в стране и временные параметры вовлечения. В «нестабильных государствах» помощь бывает нужна очень быстро, но устранение структурных проблем, связанных со слабостью государственных институтов, требует долгосрочного вовлечения. Период нестабильности может продолжаться до 25 лет (ДРК, Камбоджа, Ангола, Чад), а на достижение минимальных условий для прекращения вовлечения (укрепление экономики до такого уровня, когда содержание госаппарата может финансироваться из национального бюджета страны-получателя) уходит от 15 до 27 лет.

Долгое время доноры делали выбор в пользу минимизации программных и репутационных рисков, что крайне негативно сказывалось на потоках помощи. «Нестабильные государства» получали в среднем на 58% меньше двусторонней и на 34% меньше многосторонней помощи, чем стабильные развивающиеся страны¹²². Более того, доноры предпочитали меньшие объемы и меньшие сроки вовлечения, делая в выбор в пользу проектов, рассчитанных на быструю отдачу (Quick-Impact Projects – QIPs). Однако желание получить «быстрые дивиденды» и поскорее отчитаться перед налогоплательщиками зачастую препятствовало обеспечению подлинных системных изменений, порождая нереалистичные социальные ожидания и делегитимизируя процесс восстановления. Более того, оно вело к фрагментации помощи и существенно большей степени волатильности. 2/3 всех шоковых колебаний объемов помощи (различие в объемах помощи на душу населения более 15% между годами) в 1970–2006 гг. случались именно в «нестабильных государствах» [INCAF, 2011, p.6]. При этом негативное влияние волатильности на экономический рост было здесь в 2 раза ощутимее (2,54% ВВП vs 1,19%) [WDR-2011, p.25].

В итоге доноры сделали определенные выводы. За 2000-2008 гг. члены КСР ОЭСР увеличили помощь «нестабильным» и постконфликтным государствам с 9,3 до 46,7 млрд. долл. США. По данным 2008 г., в «нестабильные государства» идет 37% всей ОПР – 46,7 млрд. долл. США. При этом 14 доноров КСР ОЭСР выделяют более 30% двухсторонней помощи именно этой группе (лидерами по данному показателю являются США (49% всей ОПР) и Великобритания (39% всей ОПР). 44% всей помощи идет на развитие социальной инфраструктуры [INCAF, 2011, p.2-3].

Однако другие важнейшие количественные показатели помощи, напрямую влияющие на ее качество, продолжают оставаться неудовлетворительными.

¹²² Levin, Victoria and David Dollar. 2005. "The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002)." Paper prepared for the DAC Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships, January. P.14-15

- 1) Увеличение объемов происходило преимущественно за счет гуманитарной помощи и списания долгов, (в 1996-1998 гг. доля «нестабильных государств» в объемах гуманитарной помощи и списания долгов увеличилась с 34% до 75% в 2006–2008 гг.) , а значит, объемы помощи развитию, в действительности, выросли лишь на 2% – с 28 до 30% [WDR-2011, p.183].
- 2) Степень концентрации помощи увеличилась за последнее десятилетие и, по прогнозам, будет продолжать расти. Сегодня половина всей помощи идет в 8 стран (Афганистан, Эфиопия, Судан, Пакистан, Палестинская национальная администрация, Ирак, ДРК, Кот-д’Ивуар). Напротив, около 20 стран, которые не представляют настолько большого геополитического значения, недополучают помощь. [INCAF, 2011, p.5]
- 3) В одних «нестабильных государствах» действует слишком много доноров, в других, напротив, слишком мало. 14 «нестабильных государств» имеют партнерские отношения с 30 и более странами, половина из которых могут быть признаны «незначительными». С другой стороны, 4 страны более чем наполовину зависят от 1 донора: Ирак (89%), Соломоновы острова (81%), Папуа Новая Гвинея (68%), Афганистан (53%). Хотя большая концентрация доноров – знак благоприятный, есть опасность того, что изменения в приоритетах донора для стран второй группы могут иметь слишком большие последствия [INCAF, 2011, p.5].
- 4) Объемы и сроки реализации проектов остаются небольшими. Так, в ДРК 30 доноров финансируют 362 проекта в сфере здравоохранения (262 – на сумму менее 1 млн. долл. США), в сфере правосудия – 305 (199 – менее 1 млн. долл. США). По оценке Еврокомиссии, 63% всех проектов в Камбодже имеют временной горизонт менее 3 лет, 1/3 – менее года [WDR-2011, p.196].
- 5) Волатильность помощи в «нестабильных государствах» остается гораздо более высокой (в 2 раза выше), а предсказуемость – гораздо более низкой, чем в других развивающихся странах. При этом на 30-50% волатильность обусловлена недостатками стратегического планирования в странах-донорах, а не событиями в стране-реципиенте [WDR-2011, p.194].

В «нестабильных государствах» зачастую наблюдается масштабное вовлечение доноров в условиях кризиса и сразу после окончания конфликта, после чего объемы поддержки начинают снижаться, иногда достаточно резко, что чревато усугублением социальных противоречий. Снижение масштабов вовлечения связано с тем, что на ранних стадиях переходного периода абсорбционная способность «нестабильных государств» находится на низком уровне, и зачастую прогресс в деле проведения тех или иных реформ оказывается более медленным, чем ожидают доноры. Проблема состоит в том, что объемы помощи снижаются как раз в тот момент, когда вследствие увеличения абсорбционной способности страны-реципиента эффективность помощи может быть существенно выше.

Волатильность помощи в «нестабильных государствах» производит впечатление неискоренимой проблемы, но уже сейчас доноры активно ищут пути ее преодоления, такие как: 1) долгосрочное планирование и установление пороговых значений объемов помощи; 2) масштабирование успешных программ, продемонстрировав-

ших хорошие результаты уже на раннем этапе, например, посредством использования трастовых фондов; 3) принятие обязательств в рамках КСР ОЭСР по выделению определенного процента помощи на более крупные и более долгосрочные программы в соответствии с Аккрским планом действий; 4) **более эффективный выбор инструментов** [WDR-2011, p.291].

Последний путь представляется особенно перспективным. Дело в том, что доноры в настоящий момент руководствуются двумя основными принципами/целями: 1) помощь должна удовлетворять насущные потребности; 2) помощь должна эффективно использоваться. Однако в «нестабильных государствах» эти два принципа обычно противоречат друг другу. Доноры пытаются добиться обеих целей, балансируя риски, с помощью одного средства – объемов помощи, и в итоге последние оказываются неадекватны масштабам потребностей. Значит, либо нужно пожертвовать одной из целей, либо изобрести новое средство ее достижения. Коль скоро ни одной из целей жертвовать нельзя, этим новым средством должен стать выбор способов доведения помощи; которые должны варьироваться в зависимости от потенциала правительства. Тогда масштабы потребностей будут определять объемы помощи, а риски – инструменты. Ввиду больших масштабов потребностей, отдача от помощи в «нестабильных государствах» может быть гораздо выше, чем в других странах. Однако для достижения правильного баланса между затратами и дивидендами и реализации целей институционального строительства, инструменты должны быть инновационными, оцениваться по результатам и легко подвергаться адаптации. Это, в свою очередь, требует от доноров быть готовыми к тому, чтобы брать на себя дополнительные риски [WDR-2011, p.282].

5. Координация действий: общеправительственный и общесистемный подходы

Многообразие проблем в «нестабильных государствах» требует объединения усилий акторов, которые представляют разные сферы – дипломатии, безопасности и содействия развитию – и устранения расхождений в том, как они видят цели вмешательства и оценивают его риски. Если речь идет о согласованности действий различных ведомств в рамках одного правительства, данный подход называется «общеправительственным»; если в рамках международной системы – «общесистемным».

Общеправительственный подход. Для осуществления эффективного вовлечения в «нестабильные государства» странам-донорам требуется добиться одобрения идеи общеправительственного подхода на самом высоком уровне. В последние годы целый ряд государств, включая Великобританию, США, Канаду и Нидерланды, неизменно включают в тексты доктринальных документов необходимость интеграции усилий различных ведомств при разработке подхода к «нестабильным государствам» («Стратегический обзор обороны и безопасности», опубликованный

правительством Великобритании в 2010 г.¹²³, «Стратегии национальной безопасности США» 2002–2010 гг. с их акцентом на принципах «3D» [оборона, дипломатия, содействие развитию])¹²⁴.

Проведение совместного анализа. В некоторых странах-донорах различные ведомства, в первую очередь министерства иностранных дел, обороны и агентства содействия международному развитию, совместными усилиями разрабатывают специальные аналитические инструменты, которые закладывают основы единой, долгосрочной и слаженной политики в «нестабильных государствах» и используются при разработке страновых стратегий. Примерами таких инструментов могут служить «Стратегические оценки конфликта» и «Катализаторы изменений» (Великобритания), «Рамочные оценки стабильности» (Нидерланды), Межведомственные рамочные оценки конфликтов, осуществляемые под руководством Госдепартамента и АМР США с привлечением сотрудников других ведомств (Соединенные Штаты Америки). Преимущества такой практики состоят не только в повышении качества анализа и снижении рисков «нанесения вреда», но и в стимулировании диалога и формулировании непротиворечивых целей вовлечения [OECD, 2007, p.30-31].

Разработка совместных страновых стратегий позволяет укрепить взаимодействие между различными ведомствами, привязать их приоритеты к общим внешнеполитическим целям и заставить всех акторов выступать с единых позиций при общении со странами-партнерами. Такие стратегии, в частности, были разработаны в Великобритании для ряда стран; при этом основной импульс исходил от кабинета министров. Наиболее часто единая страновая стратегия появлялась, когда либо МИД, либо ММР представляли свою внутреннюю стратегию другим ведомствам на согласование [OECD, 2007, p.27-28].

Создание специальных подразделений для координации межведомственных усилий в нестабильных и затронутых конфликтами государствах в последние годы также получило широкое распространение. Наиболее яркими примерами таких подразделений являются: Специальное подразделение по проблемам постконфликтного восстановления (Великобритания), управляемое тремя министерствами – обороны, иностранных дел и международного развития; Рабочая группа по вопросам стабилизации и восстановления – START (Stabilization and Reconstruction Task Force) при министерстве иностранных дел и международной торговли правительства Канады; Бюро координатора по проблемам реконструкции и стабилизации (S/CRS) при госдепартаменте США; Спецподразделение по проблемам миростроительства и поддержания стабильности при МИД Нидерландов (Нидерланды) и т.д. Одно из преимуществ такого рода структур состоит в том, что они отчитываются непосредственно перед политическим руководством. Помимо создания новых подразделений в указанных странах практикуется также **прикомандирование сотрудников** одного ведомства (например, АМР) к другому (например, Министер-

¹²³ UK Government. 2010. Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. URL: http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=sdsr

¹²⁴ The National Security Strategy of the United States of America // The White House. May 2010. URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf; The National Security Strategy of the United States of America // The White House. September 2002. URL: <http://georgewebush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (date of access: 25.05.2011).

ству иностранных дел или Министерству обороны). Такая практика может касаться как рядовых сотрудников, так и лиц, облеченных полномочиями принимать стратегические решения [OECD, 2007, p.29-30].

Гражданско-военное сотрудничество на страновом уровне. Наиболее яркими примерами внедрения механизмов такого сотрудничества стали так называемые *Команды по реконструкции провинций* (КРП), созданные сначала в Афганистане (2002), а затем «продублированные» в Ираке (2005), а также деятельность ряда программ Пентагона в Африке – Объединенной оперативной группы-Африканский Рог, Транссахарского партнерства по противодействию терроризму; Инициативы по борьбе с терроризмом в Восточной Африке и Африканского командования. Впрочем, эффективность их деятельности многими ставилась под сомнение по причине колоссального численного дисбаланса между военными и гражданскими специалистами (так, к примеру, в Афганистане из 1055 членов американских КРП лишь 34 являлись гражданскими служащими), преобладания краткосрочных целей над долгосрочными и подчинения деятельности императивам «войны с терроризмом» [Бартенев, 2011].

Совместные целевые фонды. «Нестабильные государства» требуют одновременно гибкого и своевременного финансирования для удовлетворения базовых потребностей и получения «дивидендов мира» и долгосрочного, направленного на устранение структурных проблем. Однако длительное время правительства стран-доноров испытывали трудности с мобилизацией ресурсов для решения проблем, находящихся на стыке безопасности и развития в силу институциональных и бюджетных ограничений. Средством их преодоления стало создание в некото-

Вставка 11.6. Целевые фонды оказания помощи «нестабильным государствам»

Фонд предотвращения конфликтов и Фонд помощи операциям по поддержанию стабильности (Великобритания). Фонд предотвращения конфликтов был создан в 2008 г. посредством объединения учрежденных в 2001 г. двух целевых фондов предотвращения конфликтов в Африке и в глобальном масштабе, управлявшихся ММР и МИД соответственно. Фонд объединяет средства трех министерств – ММР, МИД и МО – и финансирует программы предотвращения конфликтов в различных уголках мира (от Судана и Закавказья до Центральной Америки). Годовой объем фонда в 2008–2011 гг. в среднем составлял около 110 млн. фунтов стерлингов. Фонд помощи операциям по поддержанию стабильности также управляется совместно тремя указанными ведомствами и нацелен конкретно на Ирак и Афганистан. Годовые объемы фонда варьировались от 73 млн. (2008) до 123 млн. фунтов стерлингов (2011).

Фонд поддержки мира и безопасности в глобальном масштабе (Канада) был создан с целью финансирования инициатив в области миростроительства, координируемых межведомственной Рабочей группой START. Управляется министерством иностранных дел и международной торговли. Деятельность фонда регулярно проверяется межведомственным Консультативным советом группы START.

Источник: OECD, 2007, p.27.

рых странах (Нидерланды, Канада, Великобритания) целевых фондов – интегрированных, межведомственных финансовых инструментов, достаточно гибких для осуществления быстрого выделения средств – см. Вставку 11.6 [OECD, 2007, p.25-27].

Совместные целевые фонды предоставляют целый ряд преимуществ: дают возможность обеспечения поддержки всех заинтересованных министерств; обеспечивают достижение межведомственного консенсуса относительно целей оказания помощи; облегчают совместное осуществление мониторинга и оценок результативности; являются важным шагом на пути составления подлинно интегрированных страновых стратегий. Однако существуют и недостатки: отсутствие должной координации; подчинение краткосрочным целям; отсутствие должного руководства, позволяющего преодолеть межведомственные разногласия; ориентация на проектный подход.

Оценивая накопленный донорами опыт реализации общеправительственного подхода, следует отметить, что целый ряд факторов продолжает препятствовать достижению действительно заметных результатов в этой сфере. К такого рода ограничителям относятся:

- 1) неустранимые различия в мандатах ведомств;
- 2) противоречия между подходами акторов, представляющих сферы безопасности и дипломатии нацеленных на получение быстрых дивидендов, и ведомств, ответственных за содействие развитию, которые ориентированы на более долгосрочное вовлечение;
- 3) использование различной терминологии, ведущее к недостатку взаимопонимания;
- 4) высокая вероятность подчинения приоритетов более слабых агентств развития более сильным ведомствам – МИД и МО, которая может вести к политизации и даже милитаризации содействия развитию.

Общесистемный подход. В последние десятилетия число политических, гуманитарных и девелопменталистских акторов, вовлеченных в процесс решения проблем «нестабильных государств», равно как и число предпринимаемых ими инициатив, резко возросло. Однако позитивные последствия повышения обеспокоенности зачастую нивелируются отсутствием единства действий, что выводит на первый план проблему координации на уровне международной системы, в первую очередь, между ООН и Бреттон-Вудскими институтами. Стоит сказать, что на данном направлении международному сообществу в последние годы удалось добиться определенных успехов.

Так, в системе ООН позитивные изменения начались еще в 1997 г. с создания Координационной группы по вопросам развития и Группы развития ООН, но в последние десятилетия процесс заметно интенсифицировался. Организация взяла на вооружение так называемый подход «3С» (согласованность, координация, взаимодополняемость – coherent, coordinated, complementary), возникший как раз на основе анализа опыта вовлечения в «нестабильные государства». В последние годы СБ

ООН учредил целый ряд интегрированных миссий; агентства начали составлять совместные оценки и планы действий, координировать свои усилия в таких областях, как ведение переговоров, верховенство закона, реформа сектора безопасности, предотвращение конфликтов, оказание помощи в проведении выборов, разминирование, операции РДР. В Судане, в частности, интегрированное подразделение по проблемам РДР смогло эффективно объединить военные и гражданские компоненты программы РДР на основе тесного сотрудничества между Миротворческой миссией ООН в стране, ПРООН и ЮНИСЕФ.

Значимым шагом стало учреждение в 2005 г. Комиссии по миростроительству – консультативного органа, главным направлением деятельности которого является оказание помощи в деле восстановления государств после завершения конфликтов и мобилизация финансовых ресурсов для этих целей. Комиссия осуществляет свою деятельность в тесном сотрудничестве с ЭКОСОС, предоставляя Совету Безопасности рекомендации относительно планирования и запуска мероприятий по миростроительству. В феврале 2006 г. была создана Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе ООН, чьей целью стало устранение ситуации, при которой во многих странах под одной «крышей» работают представители 10 и более агентств и фондов ООН, зачастую дублирующих друг друга. На основе рекомендаций Комиссии Генеральный секретарь Пан Ги Мун призвал к объединению усилий всех органов ООН на страновом уровне, особенно в сфере гуманитарной деятельности. ООН уже приступила к реализации 8 экспериментальных проектов по внедрению концепции «единой ООН» на практике.

Важные изменения произошли также во Всемирном банке, где была создана специальная Группа по нестабильным и затронутым конфликтами странам, в задачи которой входят: координация усилий, предпринимаемых организацией в данных государствах, повышение эффективности помощи, разработка и имплементация повестки дня Банка по проблемам конфликтов и нестабильности в масштабах всей организации; а также управление Фондом государственного строительства и миростроительства.

Однако, пожалуй, наиболее ярким примером реализации общесистемного подхода к кризисным и посткризисным ситуациям стало подписание в октябре 2008 г. Рамочного партнерства между ООН и Всемирным банком, содержащего основные принципы работы со странами-партнерами, в том числе, с использованием метода ОППС. Партнерство также призывает Группу Всемирного банка и учреждения системы ООН усовершенствовать межведомственное взаимодействие, развивать совместное планирование и сотрудничество в деле использования интегрированных механизмов¹²⁵. Также было подписано соглашение о Фидуциарных принципах, которое облегчит трансфер финансовых ресурсов между организациями в тех случаях, когда одна из них является администратором трастового фонда¹²⁶. Наконец, с целью укрепления сотрудничества между ООН и Всемирным банком в 2009 г. в деле

¹²⁵ United Nations-World Bank Partnership Framework for Crisis and Post-Crisis Situations. 2008. URL: <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/UN-WBFramework.pdf>

¹²⁶ Fiduciary Principles Accord, 29 January 2009. URL: <http://www.undg.org/docs/10260/Fiduciary-Principles-Accord.pdf>

повышения эффективности вовлечения в «нестабильные государства» по инициативе Швейцарского агентства содействия развитию и сотрудничества был учрежден трастовый фонд в размере 3 млн. долл. США¹²⁷.

Остается только надеяться, что эти инициативы, принятые на уровне высшего руководства, найдут отражение в практической деятельности агентств и окажут позитивное влияние на политику национальных доноров. Вместе с тем для обеспечения дальнейшего прогресса требуется сделать еще очень многое, а именно: уделять больше внимания превентивным мерам; избавиться от представлений о линейном развитии конфликта; перестать концентрироваться только на гражданских войнах и игнорировать другие виды насилия; предпринять активные действия на региональном и глобальном уровнях в целях смягчения воздействия внешних факторов стресса на «нестабильные государства», включая трансграничные инициативы в сфере борьбы с наркоторговлей, отмыванием денег и т.д. [WDR, 2011].

* * *

Нестабильность и конфликты являются ключевыми проблемами развития на современном этапе и будут оставаться ими еще многие десятилетия. Запрос на социальные перемены, ставший причиной «арабской весны», финансовый кризис и сочетание демографических и экологических вызовов – лишь часть тех факторов, которые создают вполне реальную угрозу увеличения числа стран, переживающих периоды нестабильности и конфликта, в том числе и среди государств со средним уровнем дохода. Длительное время доноры дискриминировали «нестабильные государства», считая, что возможности помощи в странах со слабыми институтами крайне ограничены. Однако в последние годы появляется все больше свидетельств того, что помощь может приносить результаты даже в наиболее сложных условиях. Так, на сегодняшний день проекты, реализуемые Всемирным банком в «нестабильных государствах» имеют 70%-ный рейтинг успеха, что лишь немногим ниже соответствующих показателей в стабильных странах; проекты Глобального фонда по борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией достигают 83% заявленных целей [Chandy, 2011, p.4]. Это означает, что доноры уже извлекли уроки и провели «работу над ошибками». Проблемы с оказанием помощи в условиях нестабильности, безусловно, остаются. Однако объемы финансовых, временных, интеллектуальных ресурсов, которые сегодня тратятся на разработку способов их преодоления, таких, как масштабирование и увеличение продолжительности программ, концентрация на нескольких ключевых секторах, инновационное управление рисками и т.д., позволяют надеяться, что со временем деятельность доноров в таких государствах станет гораздо более эффективной.

¹²⁷ World Bank - United Nations Fragility and Conflict Partnership Trust Fund. URL: <http://go.worldbank.org/PECEZEQFR0>

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие идеи лежат в основе международного консенсуса по проблемам оказания помощи «нестабильным государствам»?
2. Каковы основные элементы «стандартного» подхода к «трудным партнерам»?
3. Как эволюционировали принципы оказания помощи «нестабильным государствам»?
4. Каковы особенности планирования оказания помощи «нестабильным государствам»?
5. Какие рекомендации относительно определения приоритетов и последовательности шагов содержатся в Докладе о мировом развитии Всемирного банка 2011 г.?
6. Каковы основные преимущества и недостатки оказания помощи «нестабильным государствам» с использованием государственных/негосударственных каналов?
7. Какие существуют способы минимизации рисков, сопряженные с реализацией программ помощи «нестабильным государствам»?
8. В чем основные причины волатильности помощи «нестабильным государствам»?
9. Какие механизмы могут использовать доноры с целью масштабирования программ и повышения предсказуемости помощи «нестабильным государствам»?
10. Приведите примеры внедрения общеправительственного и общесистемного подходов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Baudienville, Geraldine. et al. 2010. Aid Instruments in Fragile and Conflict-Affected Situations: Impacts on the State- and Peace-Building Agenda. London: Overseas Development Institute.
2. Carment, David, Stewart Prest, Yiagadeesen Samy. 2009. Security, Development and the Fragile States: Bridging the Gap between Theory and Policy . Abingdon, UK: Routledge.
3. Chandy, Laurence. 2011. Aiding Stability: Improving Foreign Assistance in Fragile States. Policy Brief. Washington, DC: Brookings Institution.
4. Collier, Paul. 2007. Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It. Oxford: Oxford University Press.
5. DFID. 2010. Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations. Briefing Paper B: Do No Harm. DFID, London.
6. DFID. 2010. Working Effectively in Fragile and Conflict-Affected Countries. Briefing Paper F: Practical Coordination Mechanisms. DFID, London.
7. Dom, Catherine, and Athea Gordon. (Mokoro Ltd). 2011. Budget Support in Fragile Situations // Oxfam Discussion Paper.
8. OECD. 2007. Whole-of-Government Approaches to Fragile States. OECD, Paris. OECD. 2010. Conflict and Fragility. Do No Harm. International Support for Statehood. OECD, Paris.

9. OECD. 2011. Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance. OECD, Paris.
10. OECD. 2011. Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success? OECD, Paris.
11. Patrick, Stewart, and Kaysie Brown. 2007. Greater than the Sum of Its Parts. Assessing the Whole-of-Government Approaches to Fragile States. New York: International Peace Academy.
12. World Development Report 2011. Conflict, Security and Development. World Bank, Washington, DC:

РАЗДЕЛ

**ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
СМР В ОТДЕЛЬНЫХ ОБЛАСТЯХ**

Заключительный, четвертый раздел курса освещает проблемы содействия развитию в отдельных областях, таких, как поддержание роста производства, включая помощь в развитии торговли, инфраструктура (транспорт, энергетика, информационно-коммуникационные технологии), социальная сфера (образование, здравоохранение, обеспечение питьевой водой и санитария), сфера защиты окружающей среды. В лекциях обозначаются наиболее актуальные вопросы, которые стоят перед международным сообществом в каждой из указанных областей в начале XXI века, основные направления оказания помощи, а также специфические вопросы мониторинга и оценки эффективности программ и проектов. Лекции данного раздела содержат большое число конкретных примеров из практики вовлечения национальных и многосторонних доноров в различных странах.

ЛЕКЦИЯ №12.

СМР В ОБЛАСТИ ПОДДЕРЖАНИЯ РОСТА ПРОИЗВОДСТВА

План лекции

1. Основные проблемы развития производства в странах Юга.
2. Значение глобальных цепочек формирования стоимости в поддержании экономического роста в странах Юга.
3. Роль ОПР в привлечении ПИИ в производственный сектор в развивающихся странах.
4. Ключевые направления содействия развитию торговли.
5. Роль микрофинансирования в развитии производства в странах Юга.
6. СМР в области сельского хозяйства.

1. Основные проблемы развития производства в странах Юга

Решение проблемы обеспечения устойчивого экономического роста является ключевым элементом борьбы с бедностью и повышения качества жизни в развивающихся странах. При реализации проектов содействия развитию в сфере производства выделяют сельское хозяйство, промышленное производство, добывающие отрасли и туризм.

Одной из ключевых тенденций изменения структуры ОПР стало сокращение объема средств, выделяемых на поддержание развития производства в странах Юга, при увеличении доли социального сектора, в частности здравоохранения и образования. К середине первого десятилетия XXI века в наименее развитых странах доля ОПР, выделяемая производственной сфере, снизилась вдвое по сравнению с показателями начала 1990-х гг. (с 22 до 11%) [World Bank, 2009]. Эта тенденция была отмечена на фоне роста ПИИ и расширения предоставления заемных средств многосторонними банками развития. Региональные банки развития проводят активную политику поддержания конкурентоспособности местного производства.

Развитие производства и, соответственно, экономический рост в странах Юга сопряжены с решением ряда проблем, которые активно обсуждаются экспертным сообществом на национальном и международном уровнях. В этой связи необходимо отметить следующие моменты.

Во-первых, развитие производства должно быть ориентировано на увеличение доходов населения и домохозяйств. Кроме того, обеспечение роста благосостояния жителей страны является ключевым элементом решения острых социальных проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны сегодня. Для их устранения необходимо поддерживать обрабатывающие отрасли, но главной проблемой здесь становится привлечение квалифицированной рабочей силы и обеспечение конкурентоспособности компаний, что во многом определяется технологической состав-

ляющей организации производственной деятельности. Это предполагает расширение участия развивающихся стран в международном технологическом обмене. При этом возникает проблема обеспечения доступа компаний из этих стран к современным технологиям, которые среди прочих равных соответствуют экологическим стандартам и позволяют бороться с ухудшением состояния окружающей среды. Но в условиях экономического роста, ориентированного в том числе и на борьбу с бедностью, неизбежно возникает вопрос о том, насколько справедливо происходит перераспределение доходов, не ведет ли экономический рост к повышению уровня жизни только определенной группы населения. Исследования, проводившиеся в последние годы в нескольких развивающихся странах, выявили как усиление, так и снижение неравенства при увеличении темпов экономического роста. В качестве факторов, способствовавших росту неравенства, были отмечены диспропорции при распределении земельных угодий и уровень образования. Хороший уровень начального образования содействовал снижению неравенства при повышении доходов беднейших слоев населения развивающихся стран. Второй особенностью, которая была отмечена экспертами в наименее развитых странах, стала решающая роль развития сельского хозяйства в преодолении бедности. Рост производства в других отраслях народного хозяйства в этих странах не давал столь позитивного эффекта. В настоящее время это связано с тем, что большинство стран-реципиентов ОПР являются преимущественно аграрными, что отражается и на структуре занятости населения.

Во-вторых, перед развивающимися странами остро стоит вопрос об обеспечении продовольственной безопасности и борьбе с голодом. Согласно отчету Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) о состоянии продовольственной безопасности в 2010 г. от недоедания страдали 925 млн. человек, 80% которых проживает в развивающихся странах¹²⁸. Несмотря на предпринимаемые мировым сообществом усилия, в решении данной проблемы пока не удается достичь значительного прогресса. В последние годы ситуация усугубляется ростом урбанизации, продовольственным кризисом, повлекшим рост цен на продукты питания, а также экономическим кризисом, который привел к снижению доходов населения и, соответственно, уменьшению объемов потребления продовольствия. Очевидно, что часть решения проблемы голода лежит в повышении эффективности сельскохозяйственной деятельности. В условиях сокращения пахотных земель и водных ресурсов, пригодных для ирригации, повышение производительности труда в сельском хозяйстве становится ключевым фактором развития. В большинстве развивающихся стран повышение производительности труда в аграрном секторе во многом будет определяться степенью механизации и масштабами применения биотехнологий. Поскольку технологические возможности, предоставленные «зеленой революцией», не смогли обеспечить решение продовольственной проблемы, все большее значение сегодня приобретают биотехнологии, хотя споры о возможных негативных последствиях их применения для здоровья человека не утихают. Одна-

¹²⁸ FAO (Food and Agricultural Organization). 2010. The State of Food Insecurity in the World. 2010. FAO, Rome. URL: <http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>

ко, согласно экспертным оценкам, несмотря на весь потенциал по решению продовольственной проблемы, заложенный в биотехнологиях, в развивающихся странах они пока используются в достаточно ограниченных объемах¹²⁹.

В-третьих, экономический рост невозможен без соответствующего развития инфраструктуры. Сегодня в странах Юга имеет место низкий уровень развития энергетики, транспортных систем, информационных и телекоммуникационных технологий (ИКТ). Это в значительной степени ограничивает участие стран в международном разделении труда и снижает их конкурентоспособность на мировых товарных рынках. Что касается сравнительно нового сегмента инфраструктуры – ИКТ, – то они способствуют не только повышению эффективности коммерческой и производственной деятельности компаний, но и обеспечивают развитие сектора услуг в развивающихся странах, в первую очередь туризма, компьютерных, образовательных и банковских услуг. Кроме того, следует отметить, что содействие экономическому росту в развивающихся странах обеспечивается не только напрямую, за счет экстенсивного развития инфраструктуры, но и косвенно – посредством решения части социальных проблем, что, в свою очередь, ведет к повышению качества человеческого капитала в этих государствах. Результаты эмпирических исследований свидетельствуют о том, что уровень социального развития в стране, в первую очередь здравоохранения и системы образования, играет важную роль в при обеспечении устойчивого экономического роста¹³⁰, в том числе и при привлечении прямых иностранных инвестиций.

В-четвертых, требуется расширение содействия в части повышения эффективности участия развивающихся стран в международной торговле. Хотя данная проблема, как и перечисленные выше, стоит на повестке дня уже не одно десятилетие, участие наименее развитых стран мира в МРТ сохраняется на низком уровне. По оценкам экспертов Всемирного банка, большая часть стран к югу от Сахары не смогла оптимально использовать возможности по преференциальному доступу на рынки развитых государств.

2. Значение глобальных цепочек формирования стоимости в поддержании экономического роста в странах Юга

Одним из направлений содействия развитию производственной сферы в странах Юга стала реализация концепции глобальных цепочек формирования стоимости, которые способствуют расширению технологического обмена между развитыми и развивающимися странами, обеспечивая малому бизнесу в странах Юга доступ к новым технологиям и материалам. Но роль компаний из этих стран является ограниченной при решении комплекса вопросов в области маркетинга и дизайна изделий. Практика показала, что могут формироваться два типа цепочек – с доминирующим положением покупателя или продавца. Наиболее распространенной практикой формирования глобальных цепочек поставок с участием развивающихся

¹²⁹ Tonukari, Nyerhovwo, J. 2010., and Douglasson G. Omotor Biotechnology and Food Security in Developing Countries. // Biotechnology and Molecular Biology Reviews Vol. 5 (1), pp. 013-023, February. P.17.

¹³⁰ Baldacci, Emanuel, Clements, Benedict, Gupta, Sanjeev, Cui, Qiang. Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs. IMF Working Paper 2004. URL: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docolec/fmi/wp/wp04217.pdf>

ся стран является ориентация на покупателя, когда объем производства товаров определяется характером развития мирового рынка определенных видов товаров или услуг. При этом эксперты отмечают, что расширение участия производителей из развивающихся стран в кооперации в рамках глобальных цепочек формирования стоимости ведет к повышению конкурентоспособности и отдельных компаний и производственных кластеров в этих странах.

Встраивание компаний из развивающихся стран в глобальные цепочки формирования стоимости не только решает проблему расширения производства товаров и услуг и как следствие снижения уровня бедности, но и способствует интенсификации участия этих стран в международном разделении труда. Реализации этой концепции способствует привлечение в развивающиеся страны прямых иностранных инвестиций (ПИИ), помощь в развитии торговли (aid for trade) и расширение микрофинансирования.

3. Роль ОПР в привлечении ПИИ в производственный сектор в развивающихся странах

ЮНКТАД отмечает постоянный рост объемов ПИИ, направляемых в развивающиеся страны. Несмотря на финансовый кризис 2008 г., который привел к резкому снижению экономической активности в мировом хозяйстве, доля развивающихся стран в общем объеме привлеченных ПИИ в 2010 г. составила чуть более 46% общего объема, т.е. около 574 млрд. долл. США [UNCTAD, 2011, p.3]. Более 35% ПИИ в развивающихся странах пришлось на страны Южной, Восточной и Юго-Восточной Азии и государства Латинской Америки. Замыкают список страны Африки, доля которых в общем объеме, привлеченных развивающимися странами ПИИ, составила 4%. Необходимо отметить, что в 2000-х гг. отмечался бурный рост притока ПИИ в наименее развитые страны мира. Это было связано как с ростом цен на мировых товарных рынках, проведением экономических реформ в этих странах, так и с расширением объема инвестиций в эти государства со стороны других развивающихся стран. В условиях экономического кризиса и снижения спроса на товары данная тенденция сменилась на обратную. В общей сложности в кризисные годы на эти государства пришлось только 2% всех привлеченных ПИИ в мире (около 26 млрд. долл. США) [UNCTAD, 2011, p.74].

Практика привлечения ПИИ несет в себе значительный позитивный потенциал в части обеспечения социального развития населения принимающей страны, совершенствования коммерческой практики при необходимости соответствия национальных компаний международным стандартам производства товаров и оказания услуг, повышения производительности труда, через передачу современных технологий. Все это способствует диверсификации национального производства и росту конкуренции на внутреннем рынке. Дискуссионным остается вопрос о роли ТНК в решении экологических проблем развивающихся стран. Практика свидетельствует о том, что вопрос социальной ответственности бизнеса становится все более актуальным в развивающихся странах мира.

С 2005 г. ПИИ стали превышать объем ОПР, выделяемой на двусторонней основе. Но тем не менее, в сложившихся условиях ОПР является одним из основных инструментов поддержки развития производства в наименее развитых странах. В контексте привлечения ПИИ в эти страны ОПР выступает как один из катализаторов, который содействует укреплению социального капитала и расширению инфраструктуры. По оценкам экспертов ЮНКТАД, при постепенном повышении уровня экономического развития в странах-реципиентах иностранные инвестиции в большей степени отвечают задачам обеспечения развития, поскольку способствуют расширению занятости, росту квалификации рабочей силы, передаче технологий и управленческого опыта. Все это в конечном счете ведет к снижению уровня бедности в наименее развитых странах.

4. Ключевые направления содействия развитию торговли

Другим элементом поддержки расширения производства в развивающихся странах является помощь в развитии торговли (aid for trade). Содействие развитию внешней торговли становится одним из основных приоритетов и доноров, и реципиентов. Многие развивающиеся страны продолжают испытывать необходимость в диверсификации экспорта, выходе на новые рынки сбыта. По оценкам экспертов Всемирного банка доля стран Латинской Америки в международной торговле в период 1970 по 2005 гг. оставалась неизменной – около 5%. Для государств к югу от Сахары этот показатель в период 1970–2005 гг. снизился вдвое – с 2% до 1%¹³¹.

По данным ОЭСР, в настоящее время около 1/3 всей ОПР приходится на помощь в развитии торговли (ПРТ). Так, в 2009 г. общий объем средств, выделенных на двусторонней и многосторонней основе, составил около 40 млрд. долл. США, увеличившись на 60% по сравнению с периодом 2002–2005 гг.¹³² Концепция ПРТ, принятая в рамках встречи министров стран-членов ВТО в 2005 г. в Гонконге, реализуется в соответствии с положениями Парижской декларации и ориентирована на повышение эффективности участия развивающихся стран в международной торговле. В рамках исполнения программ в данной сфере реализуется комплекс мер, включающий техническую помощь, содействие развитию инфраструктуры для обеспечения участия стран в МРТ, укрепление конкурентоспособности производителей товаров и услуг, оказание финансовой поддержки при изменении торговой политики, в первую очередь при снижении тарифов. Около 80% всех выделенных средств в 2009 г. было направлено в страны Африки (41%) и Азии (38%), где в качестве приоритетных направлений было определено содействие развитию инфраструктуры (51%) и укреплению экспортного потенциала стран (44%).

При реализации проектов в рамках ПРТ страны-доноры сталкиваются с рядом проблем, определяющих эффективность ОПР в данном секторе. Рассматривая этот комплекс проблем, отметим следующие:

¹³¹ IMF (International Monetary Fund). 2007. Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa, IMF World Economic and Financial Surveys. IMF, Washington, DC. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2007/afr/eng/sreo0407.pdf>

¹³² OECD/WTO. 2011. Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117471-en>

Во-первых, помощь в развитии торговли должна быть тесно связана с национальной стратегией экономического развития и отвечать ее основным задачам. В этом контексте важное значение имеют такие показатели, как результативность проведения экономических реформ в стране и вовлеченность во внешнюю торговлю частного сектора. **Во-вторых**, необходимо развитие инфраструктуры для беднейших стран, не имеющих выхода к морю, когда критически важной становится эффективность работы транспортных коридоров, ибо решение проблем развития инфраструктуры определяет уровень сокращения издержек при поставке товаров на мировой рынок.

При оценке эффективности реализации проектов ПРТ специалисты исходят из понимания необходимости достижения следующих целей: увеличение объемов экспорта и его диверсификация, максимизации участия страны в международном разделении труда, повышение согласованности мер национальной и внешнеторговой политики страны. Оценка результатов реализации проектов, ориентированных на ПРТ, затруднена по ряду причин. Первой причиной является размытость границ понятия «помощь в развитии торговли», в т.ч. из-за включения в нее компонента «инфраструктура». Это дополняется отсутствием среди стран доноров унифицированного перечня мер, относящихся к рассматриваемой категории помощи. Другую сложность представляет задача определения степени воздействия ПРТ на рост доходов населения и снижение уровня бедности. Очевидно, что реализация программ ПРТ обеспечивает долгосрочный эффект развития страны, способствуя повышению ее конкурентоспособности в мировой экономике.

На современном этапе отсутствует единая методика оценки эффективности проектов, способствующих развитию внешней торговли стран-реципиентов. В настоящее время среди доноров наиболее детально проработанными методиками располагают Всемирный банк, агентства международного развития США, Швеции и Еврокомиссия.

Вставка 12.1 Помощь стран ЕС в развитии внешней торговли стран Юга

В 2006–2008 гг. страны ЕС выделили 1,01 млрд. евро для реализации 95 проектов, ориентированных на содействие развитию торговли в странах–реципиентах ОПР. Общий объем средств, предоставляемых им ежегодно на помощь в развитии торговли, составляет около 7 млрд. евро. Помимо средств, предоставляемых на многосторонней основе, ряд европейских стран–членов ВТО выделяют дополнительные средства для упрощения внешнеторговых процедур и облегчения доступа компаний развивающихся стран на мировые товарные рынки. В качестве наиболее успешных проектов сотрудничества были признаны программы, реализованные в таких странах, как Танзания, Чад и Парагвай.

Источник: EU Provides EUR 1 Billion for Trade Facilitation in Developing Countries URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/november/tradoc_145403.pdf

5. Роль микрофинансирования в развитии производства в странах Юга

Расширение микрофинансирования в странах Юга обеспечивает развитие малого бизнеса и рост потребления услуг, в первую очередь в области здравоохранения и образования. Возможности микрофинансирования ориентированы преимущественно на жителей этих стран, относящихся к группе бедных слоев населения, занятых в уличной розничной торговле, кустарном производстве и предоставлении услуг. В значительной степени микрофинансирование в развивающихся странах поддерживает аграрный сектор, содействуя вовлечению крестьян в торговую деятельность и пищевую промышленность. Активное участие в расширении практики микрофинансирования принимают многосторонние институты, национальные агентства содействия международному развитию, НПО. По оценкам Азиатского банка развития (АБР), в 2007 г. 95% из 180 млн. бедных домохозяйств в АТР не имели доступа к финансовым учреждениям. Поэтому микрофинансирование признается в качестве эффективного инструмента в борьбе с бедностью и содействия развитию. Так в период 1988–2006 гг. АБР были одобрены 34 проекта в области микрофинансирования, на которые были выделены займы в размере 1 млрд. долл. США и гранты на сумму 6 млн. долл. США¹³³.

6. СМР в области сельского хозяйства

СМР в области сельского хозяйства играет огромную роль в поддержании экономического роста в развивающихся странах, т.к. значительная часть населения этих стран занята в сельском хозяйстве. Так, в Африке к югу от Сахары и в Азии занятость в данной отрасли народного хозяйства превышает 55%; при этом в странах африканского континента в сельской местности 80% всех жителей относится к категории беднейших слоев населения¹³⁴. Несмотря на доминирующую роль сельского хозяйства в структуре национальной экономики развивающихся стран, одной из наиболее острых проблем остается недоедание. Причем в последние годы, в условиях продовольственного и экономического кризисов, острота проблемы только возросла. Своего исторического пика цены на сельскохозяйственное сырье достигли в феврале 2011 г. и по состоянию на июнь 2012 г. остаются очень высокими (7% ниже рекордного уровня). Сложные природно-климатические условия, несбалансированность спроса и предложения на сельскохозяйственную продукцию, рост численности населения, изменение структуры спроса в развивающихся странах, расширение производства биотоплива способствуют медленному снижению цен до докризисного уровня в долгосрочной перспективе. Последовавший вслед за продовольственным экономический кризис способствовал росту безработицы и, соответственно, уменьшению доходов населения, что напрямую отразилось на расходах, связанных с приобретением продуктов питания, поскольку в структуре расходов домохозяйств развивающихся стран они составляют наибольшую часть.

¹³³ ADB (Asian Development Bank). 2007. Effect of Microfinance Operations on Poor Rural Households and the Status of Women. ADB, Manila. URL: <http://www.adb.org/Documents/SES/REG/SST-REG-2007-19/SST-REG-2007-19.pdf#page=6>

¹³⁴ UNCTAD. 2010. Technology and Innovation Report 2010. UNCTAD, Geneva. P. 46. URL: http://www.unctad.org/en/docs/tir2009_en.pdf

Другой проблемой развития аграрного сектора в развивающихся странах является низкий уровень производительности труда, что вызвано недостаточной механизацией сельскохозяйственной деятельности и ограниченным применением новых технологий. Так, например, в странах Африки, по данным ЮНКТАД, только 1% пахотных земель обрабатывается при использовании тракторов, 10% – с помощью тягловой силы животных, а оставшиеся 90% – вручную¹³⁵. Другим аспектом этой проблемы является совершенствование ирригационных систем. В странах Африки ирригационными системами охвачены 7% земельных угодий, в Южной Америке – 10%, в Юго-Восточной Азии – до 41%. Уменьшение субсидирования закупок удобрений национальным правительством в большинстве развивающихся стран привело к резкому снижению объема их применения. Самый низкий уровень зарегистрирован в Африке – около 30 кг на 1 га пахотных земель. Еще более ограниченной является практика использования в наименее развитых странах биотехнологий, которые сегодня рассматриваются в качестве одного из эффективных путей решения проблем продовольственной безопасности в странах Юга.

Несмотря на то, что сельское хозяйство играет одну из ключевых ролей в обеспечении экономического роста в странах Юга, в последние десятилетия отмечалась тенденция к сокращению доли развивающихся стран в мировой торговле сельскохозяйственным сырьем и продовольствием. По оценкам ФАО, доля этих стран снизилась в мировом экспорте данного вида товаров с 40% в 1960-х гг. до 30% в первом десятилетии XXI века, при этом их доля в импорте сельскохозяйственного сырья и продовольствия возросла за аналогичный период с 25% до 30%. Наиболее сложная ситуация сложилась в сфере внешней торговли продовольствием в наименее развитых странах мира, которые из нетто-экспортеров сельскохозяйственных товаров перешли в категорию нетто-импортеров; при этом доля данного вида товаров в импорте этих стран выросла и составила около 25%¹³⁶.

Продовольственная помощь

В контексте СМР в области сельского хозяйства в сложившихся экономических условиях, при необходимости обеспечивать интенсивный экономический рост в данной сфере акцент переносится с продовольственной помощи на привлечение инвестиций в развитие сельского хозяйства и реализацию общеотраслевого подхода. На данный момент ведется дискуссия о том, насколько продовольственная помощь содействует развитию беднейших стран мира. По методологии КСР ОЭСР данный тип помощи выделен в категорию «Помощь сельскому хозяйству и помощь, относящаяся к продовольственной безопасности» (aid to agriculture and food-security-related-aid).

Продовольственная помощь исторически является одной из первых форм иностранной помощи; при этом ее значение как инструмента содействия развитию в последние десятилетия критически пересматривается. В 1960-е гг. в рамках двусторонней помощи 20% ОПР стран-членов КСР ОЭСР приходилось на поставки

¹³⁵ Ibidem. P.74.

¹³⁶ FAO. The State of Food and Agriculture. URL: <http://www.fao.org/publications/sofa/en/>

продовольствия. В течение последующих сорока лет в абсолютном и относительном выражении продовольственная помощь сокращалась, достигнув в начале XXI века 5% общего объема ОПР. Кроме того, до момента создания в 1961 г. Всемирной продовольственной программы ООН (ВПП ООН) до 90% всей продовольственной помощи приходилось на США и Канаду. В настоящее время около половины всего объема данного вида помощи предоставляется в рамках деятельности ВПП ООН; при этом такие «традиционные» доноры, как США и страны ЕС, сохраняют в достаточно высоком объеме помощь продовольствием в общем пакете реализуемых программ СМР. На долю этих стран приходится более 80% всей продовольственной помощи, предоставляемой на двусторонней основе. Интересно отметить, что США обеспечивают также и до 40% всей продовольственной помощи, предоставляемой по каналам ВПП ООН. Основными получателями продовольственной помощи являются страны Африки к югу от Сахары, Монголия, Северная Корея и государства Центральной Америки.

Предоставление продовольственной помощи может осуществляться по трем категориям. Первая категория продовольственной помощи – программа продовольственной помощи (programme food aid) – предполагает предоставление правительству страны-реципиента продовольствия, которое впоследствии реализуется на внутреннем рынке. Вторая категория продовольственной помощи – это поддержка

Вставка 12.2. Продовольственная помощь Европейской комиссии Эфиопии в 1997-2003 гг.

Эфиопия, будучи одной из беднейших стран мира, является одним из крупнейших получателей продовольственной помощи. Общий объем продовольствия, предоставленный стране в 2003 г. составил 3,4 млн. т; крупнейшими донорами в стране являются США и ЕК. На долю ЕК пришлось 775 т, около 23% всей продовольственной помощи, полученной страной в этот период. При этом с начала реализации программы в 1997 г. объем выделяемых ресурсов неуклонно возрастал. Несмотря на то что в Эфиопии традиция развития аграрного сектора уходит в века, производительность труда сохраняется на очень низком уровне. Это привело к тому, что последние 30 лет страна постоянно испытывает дефицит продовольствия. В 2002 г. на сельское хозяйство приходилось 54% ВВП страны; при этом 44% населения страдало от недоедания. В сложившейся ситуации выявилась необходимость программ, ориентированных на долгосрочное развитие аграрного сектора страны с целью снижения зависимости населения от поставок продовольствия по каналам ОПР. В 1996 г. была разработана и принята к реализации стратегия продовольственной безопасности Эфиопии. Но тем не менее более 80% ОПР, направляемой в аграрный сектор страны, составляет продовольственная помощь. Эффективность реализации программы ограничивается устаревшими технологиями, применяемыми в сельском хозяйстве, стремительным (даже по меркам стран к югу от Сахары) ростом численности населения, деградацией окружающей среды и низким уровнем институционального развития.

Согласно оценкам экспертов ЕК, помощь продовольствием, рассматриваемая как один из компонентов обеспечения продовольственной безопасности в Эфиопии, была эффективной в рассматриваемый временной период.

Источник: Thematic Evaluation of Food Aid Policy and Food Aid Management and Special Operations in Support of Food Security. Field Report for Ethiopia. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/sector/951657_vol4_en.pdf

проектов, ориентированных на содействие экономическому развитию, посредством предоставления продовольствия (project food aid). Данный вид помощи используется в рамках реализации программ ВПП ООН и неправительственных организаций и предполагает предоставление продовольствия непосредственным участникам этих программ, например, при выполнении определенного вида работ или распространение продовольствия в школах. Последняя, третья категория продовольственной помощи предполагает поставку продовольствия при возникновении чрезвычайных ситуаций (relief food aid) в рамках гуманитарной помощи при вооруженных конфликтах и стихийных бедствиях.

При анализе проблем расширения практики оказания продовольственной помощи как инструмента развития перед экспертным сообществом стоят два вопроса: 1) роль данного вида помощи в развитии аграрного сектора стран-реципиентов в долгосрочной перспективе; 2) роль продовольственной помощи как инструмента торговой политики стран-доноров и соответствие сложившейся практики правилам ВТО.

Рассматривая первый вопрос, необходимо отметить, что данный вид иностранной помощи доказал свою безусловную эффективность при решении гуманитарных проблем в условиях стихийных бедствий и вооруженных конфликтов, обеспечивая решение вопроса продовольственной безопасности в кратчайшие сроки. Продовольственная помощь в этих условиях не только спасает от голода, но и препятствует росту бедности в этих странах, поскольку снижает вероятность забоя скота, потребление в пищу семян или миграцию сельских жителей в города. Получение продовольственной помощи способствует также частичному перераспределению бюджетных расходов за счет снижения необходимости финансирования импорта продовольствия. Однако вызывает беспокойство, что эти средства могут быть направлены не только на социально-экономическое развитие страны, но и на приобретение вооружений. Безусловно, нельзя не признать тот факт, что в условиях крайней нищеты или войны продовольственная помощь наименее развитым странам в определенной степени содействует их развитию.

Второй проблемой при оценке роли продовольственной помощи как инструмента СМР является возможность ее использования как инструмента торговой политики, в первую очередь в интересах страны-донора. Несмотря на то что продовольственная помощь последние годы не превышает 2% общего объема импорта продовольствия развивающимися странами и, по оценкам ОЭСР, составляет около 5% ОПР, для ряда стран-участниц ВТО данный вид помощи имеет огромное значение¹³⁷. Так, для США продовольственная помощь по отдельным видам продуктов составляет от 7 до 20% экспорта этих товаров. С одной стороны, продовольственная помощь может рассматриваться как одна из форм поддержки национальных производителей сельскохозяйственной продукции в странах-донорах, а с другой – как ограничение возможности участия развивающихся стран в международной торговле продовольственными товарами. В настоящее время в рамках Дохийского раунда переговоров

¹³⁷ Clay, Edward. Food Aid and the Doha Development Round: Building on the Positive. URL:<http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/docs/AH178.pdf>

акцент ставится на необходимости предоставления несвязанной продовольственной помощи, что будет способствовать развитию аграрного сектора стран Юга. При этом признается невозможность полного отказа от данной формы ОПР в силу ее исключительной эффективности в кризисных ситуациях.

В последнее десятилетие продовольственная помощь все чаще рассматривается в качестве одного из компонентов реализации общетраслевого подхода при содействии развитию сельского хозяйства в странах Юга. По методологии КСР ОЭСР продовольственная помощь не рассматривается в настоящее время как инструмент содействия развитию аграрного сектора в странах-реципиентах, она классифицируется исключительно как поддержка аграрного сектора и выделяется в самостоятельную группу (*aid flows to agriculture*), которая напрямую не обеспечивает развитие отрасли, но способствует решению проблемы продовольственной безопасности в стране-получателе ОПР и, соответственно, оказывает косвенное воздействие на динамику роста этого сектора в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Согласно оценкам экспертов КСР ОЭСР, общий объем ОПР, направленной в аграрный сектор стран-реципиентов в 2007–2008 гг. составил 7,2 млрд. долл. США. С середины 1980-х гг. до начала экономического кризиса 2008–2009 гг. отмечалось резкое сокращение средств, выделяемых на цели содействия развитию данного сектора в странах Юга. Но продовольственный кризис, весьма негативно отразившийся, в первую очередь, на продовольственной безопасности развивающихся стран, способствовал перелому тенденции в сторону увеличения средств, выделяемых на ОПР в сельском хозяйстве. В 2008 г. более 40% всех средств было предоставлено США, Японией и Францией. Несмотря на среднегодовой рост ОПР данному сектору на 13% в период 2003–2008 гг., доля сельского хозяйства в общем объеме сократилась до 6%. Для ряда доноров, таких, как Франция, Швейцария, Япония и Бельгия, была характерна высокая доля ОПР выделяемой на поддержание развития аграрного сектора в странах-реципиентах, около 10%. Основными реципиентами ОПР в сельском хозяйстве являются наименее развитые страны Африки южнее Сахары, Центральной и Южной Азии, причем доля этих государств в последнее десятилетие неуклонно возрастает. Около 25% всей ОПР в данном секторе в 2008 г. пришлось на 5 стран-реципиентов. Лидируют в этом списке Афганистан и Ирак, получающие ОПР аграрному сектору преимущественно от США, а также Индия и Китай, куда направляется значительная часть средств, предоставляемых Японией¹³⁸.

Большая часть средств, предоставленная в рамках ОПР аграрному сектору, была выделена в форме грантов преимущественно наименее развитым странам. Доля займов в рассматриваемый период составила менее 30%, которые были выделены развивающимся странам со средним уровнем дохода.

В последнее десятилетие менялись приоритеты при предоставлении ОПР – 30% всех средств было выделено на поддержание производства в сельском хозяйстве, до 19% снизилась доля программ, ориентированных на разработку и совершенствование сельскохозяйственной политики в странах-реципиентах, без существенных изменений осталась доля рыболовства и лесного хозяйства – 6 и 11% соответственно.

¹³⁸ OECD-DAC. 2010. *Measuring Aid to Agriculture*. April 2010. URL: www.oecd.org/dataoecd/54/38/44116307.pdf

Страны-доноры в условиях продовольственного и экономического кризисов, существенно подорвавших положение развивающихся стран на мировом рынке сельскохозяйственного сырья и продовольствия, столкнулись с двумя проблемами – необходимостью расширения содействия развитию сектора и перед неизбежной проблемой повышения эффективности помощи странам-реципиентам.

Оценка результатов реализации проектов, ориентированных на содействие развитию аграрного сектора в странах Юга

Все большее число программ в области содействия развитию сельского хозяйства реализуется в соответствии с концепцией общеотраслевого подхода, когда акцент переносится с узкоспециализированных проектов на программы помощи, ориентированные на оказание комплексной поддержки отрасли. В данном случае все проекты должны быть четко согласованы и увязаны между собой, что ставит перед донорами и реципиентами новые задачи в области стратегического планирования и управления. Главная цель в данном случае заключается в повышении эффективности ОПР в контексте обеспечения устойчивого долгосрочного развития сектора.

Значительную роль в координации усилий доноров по реализации данного подхода в аграрном секторе играет проект, получивший название Платформа взаимодействия доноров на глобальном уровне в целях развития сельского хозяйства (Global Donor Platform for Rural Development). При сотрудничестве специалистов Всемирного банка, ФАО и экспертов Платформы в 2008 г. были выработаны 86 индикаторов для мониторинга и оценки эффективности проектов, ориентированных на содействие развитию сельского хозяйства, в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе¹³⁹. Эти критерии стали основой при разработке странами-донорами методик оценки результатов реализации проектов, которые ими дополнялись и изменялись.

Одним из наиболее системных подходов можно считать методику, разработанную Европейской комиссией, которая, опираясь на вышеобозначенные индикаторы, предложила алгоритм оценки эффективности проектов¹⁴⁰. Сущность этого подхода заключается в следующем.

Разработка и применение критериев эффективности реализации проектов в области сельского хозяйства предполагает деление стран-реципиентов на три основных типа, в зависимости от роли данного сектора в экономическом росте и борьбе с бедностью. В рамках подхода, предложенного экспертами Всемирного банка, выделяют страны, базовой отраслью народного хозяйства которых является аграрный сектор (agriculture-based economies); страны, экономический рост которых все больше определяется развитием обрабатывающих отраслей промышленности; при этом до 2/3 бедного населения живет в сельских районах (transforming economies), и, наконец, государства, в которых бедное население не концентрируется в сельской местности, при этом аграрный сектор не является локомотивом экономического развития с уровнем занятости в отрасли менее 20% (urbanized countries)¹⁴¹.

¹³⁹ GDPRD/FAO/World Bank. 2008. Tracking Results in Agriculture and Rural Development in Less-than-ideal Conditions. A Sourcebook of Indicators for Monitoring and Evaluation. URL: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0380e/i0380e.pdf>

¹⁴⁰ EC (European Commission). 2009. Outcome and Impact Level Indicators. Agriculture&Rural Development. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/methodology/impact_indicators/wp_agri_en.pdf

¹⁴¹ World Bank. 2008. World Development Report 2008. Agriculture for Development. World Bank. Washington, DC. P. 30.

К первой группе относятся преимущественно страны Африки к югу от Сахары, для которых в среднесрочной перспективе наиболее актуальными проблемами являются обеспечение продовольственной безопасности на базе развития аграрного сектора на национальном уровне и укрепление конкурентоспособности небольших фермерских хозяйств. Вторая группа охватывает государства, расположенные в Юго-Восточной Азии, Северной Африке и на Ближнем Востоке. Стратегическими целями развития отрасли в этих странах являются повышение производительности труда на базе расширения использования современных технологий, а также содействию росту занятости в смежных отраслях, например, в сфере торговли и при оказании транспортных услуг. Наконец, к последней категории относятся страны Восточной Европы, Латинской Америки и Центральной Азии, в которых акцент переносится на развитие агробизнеса, расширение использования сельскохозяйственного сырья в непродовольственных целях, в первую очередь для производства биотоплива.

При реализации проектов содействия развитию аграрного сектора необходимо учитывать степень использования общественных благ, а также институциональное развитие и специфические особенности национальной макроэкономической политики. В качестве критериев оценки успешности реализации проектов СМР в аграрном секторе страны-реципиента Европейской комиссией были предложены показатели, характеризующие возможность смягчения негативных последствий от волатильности цен на сельскохозяйственное сырье и продовольствие, улучшение условий доступа на рынки, расширение использования земель, водных ресурсов, семян и удобрений, обеспечение доступа к информации и рынкам капитала, совершенствование управления природными ресурсами, в т.ч. с учетом экологического фактора. В отдельные группы показателей выделяются индикаторы, характеризующие уровень занятости в сельском хозяйстве и смежных отраслях, интенсивность использования факторов производства, а также рост объемов выращиваемой продукции и повышение ее качества, в т.ч. ее соответствие международным стандартам. В качестве самостоятельной группы индикаторов, отражающих косвенные эффекты от развития сельского хозяйства, ЕК определяет содействие росту доходов домашних хозяйств и, соответственно, снижение уровня бедности в стране, степень обеспеченности продовольствием, характер участия во внешней торговле.

При оценке результатов реализации проектов в целях содействия аграрному сектору необходимо учитывать не только сложившиеся социально-экономические условия в стране-реципиенте, но и уровень политической стабильности в стране. В условиях вооруженного противостояния возможности комплексного содействия развитию аграрного сектора в наименее развитых странах мира снижаются, выдвигая на первый план необходимость предоставления продовольственной помощи, а также содействие мирному регулированию конфликтов. Одним из примеров содействия развитию аграрного сектора в таких сложных социально-политических условиях может служить опыт ФАО в Судане (См. Вставку 12.3).

Вставка 12.3. Сотрудничество ФАО с Суданом в 2004–2009 гг.

Реализация программы содействия развитию сельского хозяйства Судана в 2004–2009 гг. проходила на фоне непростой социально-политической ситуации, вызванной продолжительным гражданским неповиновением и вооруженными конфликтами, начавшимися с момента провозглашения независимости страны в 1956 г.

В рамках сотрудничества ФАО с Суданом стране было выделено 200 млн. долл. США. Согласно отчету ФАО, около половины средств было ассигновано на гуманитарную помощь пострадавшим в результате конфликта в Дарфуре, начавшегося в 2003 г., 2,5 миллиона из которых стали беженцами. В качестве основных форм содействия ФАО были выбраны прямая поддержка уязвимых домашних хозяйств в сельской местности, содействие решению проблем продовольственной безопасности, укрепление потенциала государственных институтов. При реализации общетраслевого подхода в качестве сфер, на развитие которых ориентирована программа развития, были определены растениеводство (зерновые), скотоводство и рыболовство, лесное хозяйство, продовольственная безопасность. Для повышения эффективности оказания помощи и лучшей координации действий доноров, число которых в рассматриваемый период резко возросло, были созданы четыре фонда, через которые выделялись средства на реализацию конкретных проектов (Common Humanitarian Fund, Multi-donor Trust Fund, Southern Sudan Recovery Fund, Darfur Peace and Stability Fund). Именно в последние пять лет значительные объемы ОПР были выделены Судану Китаем, Саудовской Аравией и рядом других стран Персидского залива.

При оценке результатов работы ФАО в стране было отмечено, что вооруженные конфликты, политическая нестабильность и стихийные бедствия ограничивали эффективность деятельности организации. Тем не менее, действия ФАО были признаны уместными и своевременными, отвечающими сложной политической и социально-экономической ситуации в Судане. Центральной проблемой стало то, что, несмотря на ориентацию экспертов на общетраслевого подход, иностранная помощь носила больше тактический характер и в ряде случаев не соответствовала стратегическим планам правительства страны. Так, например, правительство Судана в качестве одного из приоритетов в области развития сельского хозяйства рассматривало возможности повышения механизации труда и оценило содействие ФАО в решении этой задачи как недостаточно эффективное. Результативность программ была ограничена малоэффективным стратегическим управлением, когда в силу политической нестабильности не были четко определены весь комплекс целей и задач сотрудничества ФАО и Судана в области развития сельского хозяйства. В работе ФАО имел место ограниченный учет приоритетов развития сектора, определенных правительством Судана. Недостаточным было взаимодействие ФАО с государственными институтами всех уровней власти страны из-за отсутствия в отдельных регионах представителей ФАО, что также усугублялось сложностью административного управления в самой международной организации.

По результатам оценки эффективности деятельности ФАО в Судане, в рассматриваемый пятилетний период был предложен ряд рекомендаций. Эксперты акцентировали внимание на необходимости пересмотра и доработки стратегии ФАО в области содействия развитию страны, ориентирования программы на поддержание мирного стабильного развития Судана с опорой на расширение производства в аграрном секторе, предоставления помощи в решении экологических проблем в стране, а также обеспечении технического содействия и распространении знаний.

Источник: ФАО. 2010. Evaluation of FAO-Sudan Cooperation (2004–2004 гг.).

URL: http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/389/en/SUDAN_CE_REPORT_FINAL_4Mar10.pdf

Таким образом, содействие развитию аграрного сектора в развивающихся странах предполагает разработку и реализацию комплексной программы, ориентированной на поддержание роста производства в традиционных сегментах сектора. При этом огромную роль в обеспечении эффективности ОПР в аграрном секторе играет характер взаимодействия доноров с национальными институтами и ориентация на предоставление продовольственной помощи как инструмента решения проблемы продовольственной безопасности в стране.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте основные проблемы развития производства в развивающихся странах.
2. Что такое продовольственная безопасность? Какова роль СМР в решении данной проблемы в странах Юга?
3. Укажите основные специфические особенности вовлечения развивающихся стран в глобальные цепочки формирования стоимости.
4. Опишите роль ОПР в привлечении ПИИ в наименее развитые страны.
5. Каковы основные направления реализации концепции помощи развитию внешней торговли?
6. Охарактеризуйте роль микрофинансирования в поддержании развития производства в развивающихся странах.
7. Охарактеризуйте ключевые проблемы развития сельского хозяйства в развивающихся странах.
8. Охарактеризуйте значение продовольственной помощи в содействии развитию стран Юга.
9. Какова географическая структура распределения ОПР сельскому хозяйству?
10. Опишите алгоритм оценки эффективности реализации секторных программ, ориентированных на содействие развитию сельского хозяйства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Cervantes-Godoy, Dalila. and Joe Dewbre. 2010. "Economic Importance of Agriculture for Poverty Reduction", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 23, OECD Publishing.
2. Hanson, Gordon. 2001. Should Countries Promote Foreign Direct Investment? G-24 Discussion Paper Series. URL: <http://www.unctad.org/en/docs/pogdsmdpbg24d9.en.pdf>
3. Hoekman, Bernard, and John S. Wilson. 2010. Aid for Trade: Building Progress to Date. URL: http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1275071905763/Aid_for_Trade-Hoekman_and_Wilson.pdf
4. Hunya, Gábor Mario Holzner, and Julia Wörz. 2005. How to Assess the Impact of FDI on an Economy. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/0/38937107.pdf>

5. Humphrey, John, and Hubert Schmitz. «How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters?» *Regional Studies* 36 (2002): 1017-1027.
6. Monitoring and Evaluation (M&E) System for the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP). 2010. URL: http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/eufao-fsi4dm/doc-training/CAADP_ME_system_hendricks.pdf
7. Nadvi, Khalid, and Gerhard Halder. 2005. «Local Clusters in Global Value Chains: Exploring Dynamic Linkages Between Germany and Pakistan.» *Entrepreneurship & Regional Development* 17 (2005): 339-363.
8. OECD. 2010. *Measuring Aid to Agriculture*. 2010 OECD, Paris. URL: www.oecd.org/dataoecd/54/38/44116307.pdf
9. OECD/WTO. 2011. *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117471-en>
10. Pinstrup-Andersen, Per, and Satoru Shimokawa. 2006. *Rural Infrastructure and Agricultural Development*. URL: <http://siteresources.worldbank.org>
11. te Velde, Dirk Willem. 2006. *Foreign Direct Investment and Development. A Historical Perspective*. 2006. Background Paper for 'World Economic and Social Survey for 2006'. URL: <http://www.odi.org.uk/resources/download/594.pdf>
12. UNCTAD. 2010. *World Investment Report 2010*. UNCTAD, Geneva. URL: <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf> http://www.unctad.org/en/docs/wir2010_en.pdf
13. World Bank. 2008. *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. Working Paper. World Bank, Washington D.C. DC

ЛЕКЦИЯ №13.

СМР В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ

План лекции

- 1. Ключевые проблемы развития инфраструктуры в странах Юга.**
- 2. Основные направления развития энергетических систем в развивающихся странах и подходы к оценке результатов реализации проектов СМР.**
- 3. Основные направления развития транспортных систем в развивающихся странах и подходы к оценке результатов реализации проектов СМР.**
- 4. Специфические особенности формирования и развития инфраструктуры на базе использования ИКТ в развивающихся странах и подходы к оценке эффективности реализации проектов СМР.**

1. Ключевые проблемы развития инфраструктуры в развивающихся странах

Инфраструктура является одним из ключевых элементов экономического развития всех без исключения стран мира. Издержки, связанные с недостаточным уровнем ее развития, напрямую и косвенно оказывают влияние на решение проблем бедности в развивающихся странах и повышения уровня доходов населения. К основным сегментам инфраструктуры относят энергетические и транспортные системы, а также инфраструктуру на базе использования информационных и телекоммуникационных технологий (ИКТ) [World Bank, 2008, Aid Architecture]. Системы водоснабжения и канализации выделяются в качестве самостоятельной группы. Проблемы инфраструктуры в развивающихся странах стоят на повестке дня уже не одно десятилетие. Само понятие инфраструктуры в мировой экономике постепенно расширялось и диверсифицировалось. В последние годы появился принципиально новый ее сегмент на базе использования ИКТ. Под влиянием научно-технологического прогресса изменения претерпевают энергетика и транспорт. Одним направлений мировой энергетики, затронувшим не только развитые, но и развивающиеся страны, стало постепенное усиление роли возобновляемых источников энергии. Это несет с собой новые вызовы и возможности для социально-экономического развития стран. Транспортные системы развивающихся стран характеризуются все возрастающим уровнем моторизации, что, с одной стороны, способствует экономическому росту, а с другой, ухудшает состояние экологии.

Несмотря на все возрастающую роль инфраструктуры в решении проблем экономического роста развивающихся стран мира, доля ОПР, направляемой в рассматриваемый сектор в наименее развитых странах мира и странах Африки к югу от Сахары, сокращается в пользу проектов в области здравоохранения и образования.

На сегодняшний день выделяют ряд проблем развития инфраструктуры в странах Юга. При их рассмотрении мировое сообщество исходит из понимания необходимости учитывать принципы экологической безопасности, социальной приемлемости и финансовой устойчивости страны.

Во-первых, отмечается усиление роли инфраструктуры в искоренении бедности и необходимость предоставления все возрастающему числу жителей стран «третьего мира» возможностей доступа к основным ее элементам. Так, по оценкам Всемирного банка, в развивающихся странах 1,6 млрд. человек не имеют доступа к электричеству, около 1 млрд. проживают в районах, не обеспеченных всепогодной транспортной инфраструктурой, 2,5 млрд. человек используют твердое топливо для отопления помещений и приготовления пищи¹⁴².

Во-вторых, остро стоят проблемы необходимости расширения и повышения эффективности финансирования новых проектов в области инфраструктуры, а также поддержания и ремонта уже существующих объектов. Здесь огромная роль отводится возможностям развития государственно-частных партнерств (ГЧП), а также привлечению прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Так, уровень развития инфраструктуры приобретает огромное значение при привлечении ПИИ в наименее развитые страны мира. По мнению экспертов ЮНКТАД, ОПР, направленная на реализацию проектов в данной области, а также на поддержку социального развития может стать катализатором для привлечения ПИИ в другие секторы народного хозяйства этих стран.

В-третьих, критически важным является вопрос об обеспечении доступности по стоимости транспортных, энергетических и информационных услуг, а не только создания и строительства соответствующей инфраструктуры. Так, например, транспортные издержки сегодня являются одним из основных препятствий на пути расширения участия развивающихся стран в международной торговле. Проблемы развития транспортных систем имеют решающее значение при решении проблем экономического роста в странах. Это становится особенно актуальным для государств, не имеющих выхода к морю.

Завершая обзор основных вопросов, стоящих на повестке дня при обсуждении проблем развития инфраструктуры в странах Юга, необходимо отметить, что одной из центральных проблем в данной сфере является разрыв между странами в уровне использования ИКТ. Это явление получило название «цифровое неравенство», которое отражает неравномерность использования информационных и телекоммуникационных технологий как между развитыми и развивающимися странами, так и в группе развивающихся государств. Решение этой проблемы является одним из направлений стимулирования экономического роста в наименее развитых странах. Кроме того, использование электронной торговли позволит значительно расширить степень интеграции этих государств в мировое хозяйство.

Одним из возможных путей решения проблем финансирования проектов в области развития инфраструктуры в развивающихся странах является ГЧП. Данная форма сотрудничества доказала свою эффективность и при создании новых объ-

¹⁴² Инфраструктура. // World Bank [Official website]. URL: <http://go.worldbank.org/83APZPXL80>

ектов инфраструктуры, и при ремонте и поддержании в рабочем состоянии уже существующих. ГЧП, имеющие широкий спектр организационных форм, активно развиваются в странах Юга. В области содействия развитию инфраструктуры ГЧП обеспечивают взаимодействие государства и бизнеса для финансирования строительства и управления транспортными и энергетическими системами, коммунальным хозяйством и телекоммуникациями.

ГЧП в инфраструктуре могут быть организованы в форме совместных предприятий, при участии национальных и транснациональных компаний, а также различных типов соглашений на строительство и управление объектами. Успех ГЧП с участием иностранного капитала определяется четкой государственной политикой в области привлечения ПИИ и прозрачной системой принятия решений и выбора компаний-участников. ГЧП являются привлекательными для частного капитала в развивающихся странах, т.к. снижается степень риска и обеспечивается более высокая рентабельность вложений.

Роль частного капитала в развитии инфраструктуры в развивающихся странах отражена в базе данных Всемирного банка (*Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database*). Согласно данным, представленным в этой базе, в 1990–2008 гг. при привлечении частных инвестиций было реализовано 4 600 инфраструктурных проектов в 137 странах. При этом их географическое и секторальное распределение достаточно неравномерно. Так, свыше половины всех новых проектов было сконцентрировано в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, а также государствах АТР. При секторальном анализе данных за почти двадцатилетний период четко прослеживается тенденция к увеличению доли частных инвестиций в новые проекты в области энергетики и телекоммуникаций.

При обсуждении эффективности ГЧП в области инфраструктуры дебаты, с одной стороны, затрагивают проблему снижения себестоимости и рост эффективности функционирования системы, а с другой – возможные ограничения в гибкости проводимой государственной политики. В случае передачи функций непосредственного предоставления доступа к инфраструктуре частным компаниям возможно ущемление прав наиболее бедных слоев населения этих стран.

При реализации проектов в форме ГЧП выделяются позитивные и негативные аспекты воздействия данной формы сотрудничества на развитие национального хозяйства. К категории положительного воздействия можно отнести: содействие расширению использования услуг и повышение уровня качества; рост эффективности реализации проектов; позитивное влияние на уровень цен посредством расширения доступа к инфраструктуре для бедных слоев населения, что критически важно для развивающихся стран. Частный сектор более эффективно использует технологические возможности и выстраивает систему управления инфраструктурой, что в сочетании с последовательной ценовой политикой и финансовой дисциплиной позволяет увеличивать объем инвестиций в новые проекты. Недостаточно эффективное государственное управление в области инфраструктуры находит отражение в некоммерческом использовании и плохом управлении этими объектами, привлечении избыточной рабочей силы и недополучении доходов. Еще одним пре-

имуществом привлечения частного сектора в развитие инфраструктуры является улучшение качества оказываемых услуг и, что еще важнее, обеспечение надежности и непрерывности их предоставления. Перечисленные выше аспекты вынуждают государство ответственнее подходить к разработке стандартов в отрасли и системы поощрения и наказания при несоблюдении нормативов.

Стоит отметить, что реализация проектов в форме ГЧП в развивающихся странах может иметь и негативные последствия, как, например, создание дополнительных условий для коррупционных действий. Кроме того, в ряде случаев ценовая политика, проводимая частными компаниями при предоставлении услуг, ограничивает доступ к инфраструктуре беднейших слоев населения. Значительная часть расходов бедных приходится на коммунальные платежи, включая электроэнергию и телекоммуникационные услуги.

К сожалению, на современном этапе отсутствует детальная статистическая информация, позволяющая определить, долю проектов, претворенных в жизнь в рамках ГЧП, в общем объеме ОПР. Однако очевидно, что привлечение частного сектора, в первую очередь транснациональных компаний, стимулирует развитие инфраструктуры в странах Юга.

2. Основные направления развития энергетических систем в развивающихся странах и подходы к оценке результатов реализации проектов СМР

При рассмотрении специфики развития энергетики в странах Юга выделяют следующие проблемы.

Во-первых, значительное число жителей развивающихся стран не имеют доступа к электроэнергии. Это в огромной степени сдерживает экономический рост в этих странах. Низкий уровень развития энергетики ограничивает также использование других элементов инфраструктуры, телекоммуникационных технологий и отдельных видов транспорта. Так, именно отсутствие в ряде регионов доступа к традиционным электросетям осложняет решение задачи по внедрению и расширению использования персональных компьютеров домашними хозяйствами и компаниями. Причем уровень потребления электроэнергии четко коррелирует с ростом доходов населения¹⁴³. Значительная часть экономической активности сегодня невозможна без использования энергетической инфраструктуры, так как ряд отраслей напрямую зависит от бесперебойного обеспечения энергоресурсами. Экономический рост, который служит основой для увеличения числа рабочих мест и искоренения бедности, в огромной степени зависит от уровня развития и эффективности функционирования энергетических систем.

Во-вторых, ограниченные темпы развития энергетики стран Юга вызваны недостаточностью финансирования. Так, по оценкам экспертов Всемирного банка, для развития энергосистем развивающихся стран требуются ежегодные капиталовложения в объеме 450 млрд. долл. США. Причем для достижения всеобщего доступа

¹⁴³ Feinstein, Charles. 2002. Economic Development, Climate Change, and Energy Security – The World Bank's Strategic Perspective. Charles Feinstein. Energy and Mining Sector Board Discussion Papers. 3, World Bank, Washington, DC. P. 1.

к энергосетям и удовлетворения основных потребностей в электроэнергии в развивающихся странах к 2030 г. необходимо дополнительно каждый год инвестировать 35–40 млрд. долл. США¹⁴⁴.

В-третьих, развитие энергетики оказывает прямое воздействие на состояние окружающей среды. Экологический фактор стал во многом определять характер развития мировой экономики, поэтому развивающиеся страны не остались в стороне от этого процесса. Для большинства стран мира в контексте необходимости решения экологических проблем наиболее острыми вопросами в области энергетики являются повышение энергоэффективности, расширение использования возобновляемых источников. Следует отметить, что развитие энергетики на базе возобновляемых источников несет в себе значительный потенциал для экономического роста стран Юга. Это особенно важно для сельских районов, где сравнительно небольшое увеличение использования электроэнергии позитивно сказывается на росте доходов населения, развитии образовательной системы и здравоохранения, а также на решении проблем продовольственной безопасности. Механизация сельского труда и возможности использования искусственного освещения поддерживают развитие национальных ремесел, а также способствуют увеличению свободного времени у женщин и детей, которое может быть использовано на получение начального образования. Интересно, что в ряде случаев применение технологий, ориентированных на возобновляемые источники энергии, является наименее затратным при обеспечении доступа к современной энергетике (См. Вставку 13.1).

Вставка 13.1. Роль Всемирного банка в развитии солнечной энергетики в Мали

Страны Африки к югу от Сахары характеризуются самым низким уровнем развития энергетики. По прогнозам Всемирного банка, число жителей региона, не имеющих доступа к электроэнергии, вырастет с 590 млн. в 2008 г. до 700 млн. человек к 2030 г. В Мали только 7% всего населения страны могут пользоваться электричеством. В 2003 г. Всемирный банк начал в сельских районах этой страны проект, ориентированный на расширение использования солнечной энергии. При поддержке правительства Мали и Глобального экологического фонда (Global Environment Facility) в 40 населенных пунктах были установлены 2350 энергетических систем, основанных на использовании солнечной энергии, для обеспечения домохозяйств. Применение данной технологии позволило обеспечить электричеством 636 учреждений, в том числе 40 школ и 48 объектов здравоохранения.

Источник: Saghir, Jamal. 2010. The Dual Challenges of Development and Sustainable Energy Service Provision: Towards a New Energy Strategy.

Резюмируя, отметим, что развивающимся странам необходимо решать весь комплекс проблем по обеспечению энергетической безопасности. Страны Юга, особенно нетто-импортеры энергоносителей, в огромной степени зависят от колебания

¹⁴⁴ Energy // World Bank [Official website]. URL: www.worldbank.org/energy

цен на минеральное топливо. Определенные сложности возникают и при использовании ими импортируемых технологий. Низкий уровень квалификации рабочей силы и эффективности управления энергосистемами делает развивающиеся страны зависимыми от поставщика технологий. Энергетическая безопасность этих стран зависит от природных катастроф, вызванных землетрясениями, цунами и наводнениями, а также – политической нестабильности. Электростанции, линии электропередач и трубопроводные сети часто становятся объектами разрушений в случае вооруженных конфликтов.

Решение обозначенного выше спектра проблем невозможно без реализации в этих странах проектов в рамках СМР. По данным КСР ОЭСР, общий объем ОПР, направленной в энергетический сектор развивающихся стран мира в 2007–2008 гг., составил 7 млрд. долл. США. Более 55% этого объема было предоставлено Японией, США, Германией и Испанией¹⁴⁵. При этом необходимо отметить изменение приоритетов при выделении средств. Так, произошло снижение объемов ОПР, выделяемой на строительство больших объектов инфраструктуры, с одновременным ее увеличением на совершенствование энергетической политики в странах-реципиентах. При этом на долю ОПР, направленной на решение проблем передачи электроэнергии и содействие в области повышения эффективности деятельности профильных министерств, планирования и реализации мер государственной политики в области энергетики, пришлось более 55% всех выделяемых на развитие сектора фондов.

Около половины всех средств было выделено на двусторонней основе. Принятие Киотского протокола способствовало увеличению объемов ОПР, предоставляемой на развитие энергетики в рамках двусторонней помощи, ежегодный рост которой в 2003–2008 гг. составил в среднем около 16%. Свыше 60% всего объема ОПР на двусторонней основе было предоставлено Японией и США, 31 и 30% соответственно. Основная доля всех средств в рассматриваемый период была выделена в форме грантов (52%) и займов (46%). США предоставляли исключительно гранты; Германия, Испания и Япония, напротив, основной акцент сделали на предоставление займов.

Около 90% ОПР, предоставленной на многосторонней основе, приходилась на МВФ и Европейскую Комиссию (ЕК). При этом большая часть средств была выделена в форме грантов.

Основными реципиентами ОПР в сфере инфраструктуры являлись страны Азии, на долю которых в 2003–2008 гг. пришлось 60% всех выделенных средств. Это стало возможно благодаря грантам, предоставленным США Афганистану и Ираку, а также займам, выделенным Японией Ираку, Индии, Индонезии и Вьетнаму. Доля стран африканского континента составила в 2008 г. 26%.

Экспертное сообщество обозначает следующие проблемы, которые снижают эффективность реализации проектов СМР в области энергетики. **Во-первых**, в ряде случаев неправильно расставляются акценты: во главу угла ставится технологическая и финансовая составляющие проекта в ущерб социальным аспектам, национальным и культурным особенностям той страны и региона, где создаются новые мощности по производству электроэнергии.

¹⁴⁵ OECD-DAC.2010. Measuring Aid for Energy. OECD, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/57/45066235.pdf>

Во-вторых, недостаточная адекватность используемых технологических решений сложившимся социально-экономическим условиям: традиционно наибольшее внимание уделяется проектам в области солнечной энергетики, в то время как задачам развития региона больше отвечает использование других источников энергии. Так, например, на островах Азиатско-Тихоокеанского региона гораздо эффективнее создавать малые гидроэлектростанции.

В-третьих, результаты создания энергосистем зачастую не отвечают потребностям местных жителей. Например, в Индонезии местное население испытывало необходимость в источниках электроэнергии малой мощности (до 20 ватт), но поставленные источники могли работать только при нагрузке не менее 100 ватт, и, соответственно, стоимость использования электроэнергии была слишком высокой для этой группы населения. Кроме того, возникает ряд технических сложностей при обслуживании и ремонте созданных сетей. Особую сложность вызывает тот факт, что после подключения к электросетям спрос на электроэнергию со стороны местного населения начинает быстро расти, а созданная инфраструктура ограничивает возможности расширения использования электроэнергии¹⁴⁶.

Опыт экспертов Всемирного банка при разработке концепции реализации проектов в рамках СМР в области энергетики показал, что необходимо также учитывать аспекты, которые напрямую влияют на их эффективность. В первую очередь, необходимо оценивать реакцию домохозяйств на перспективы использования возобновляемой энергетики, а также степень воздействия электрификации на производительность труда на уровне фирм. Следующим этапом является определение соответствующего потребностям объема дотаций для поддержки бесперебойного снабжения электроэнергией, в том числе на основе альтернативных источников. Требуется также провести сопоставительный анализ эффективности развития систем автономного и сетевого электроснабжения (on-grid and off-grid electrification).

Одной из методик оценки результативности проектов в области международного содействия развитию энергетики, является методика, разработанная Европейской комиссией (ЕК). Согласно предложенному ЕК подходу при оценке степени воздействия СМР на развитие данного сектора в отдельных странах и регионах, в первую очередь, необходимо исходить из соответствия СМР энергетической политике ЕС, возможностей обеспечения энергобезопасности, а также нужд страны-реципиента.

¹⁴⁶ AusAID. 2001. Power for the People: Renewable energy in Developing Countries. AusAid, Canberra. URL:http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/renewable_energy.pdf

Вставка 13.2. Оценка эффективности участия Еврокомиссии в развитии энергетического сектора в странах Африки.

В 2008 г. Еврокомиссией был подготовлен отчет, где была дана оценка результативности проектов, направленных на развитие энергетики в странах Латинской Америки, АСЕАН, Центральной и Восточной Европы, а также Африки. Рассматривались проекты, реализованные в 1996–2006 гг. За указанный период общий объем выделенных средств составил 1,8 млрд. евро. На основе описанной выше методики были проведены соответствующие исследования во всех странах, которым была оказана поддержка в развитии энергетики. Следует отметить, что решение проблем обеспечения бедных слоев населения стран Африки доступом к электроэнергии до 2002 г. не рассматривалось ЕК в качестве одной из приоритетных задач, в том числе в Эфиопии.

Необходимо обратить внимание, что электрификация сельских районов Эфиопии осуществлялась также при участии Всемирного банка, АБР, а также Глобального экологического фонда. Анализ эффективности программ, реализованных в Эфиопии, показал, что содействие развитию данного сектора странами ЕС было достаточно ограниченным. Основными сферами, в которые были направлены средства ЕК, являлись образовательные программы (при поддержке Всемирного банка), ориентированные на повышение квалификации сотрудников профильных ведомств, а также участие в электрификации сельских районов страны. Национальной компанией ЕЕРСО были запрошены средства на строительство 10 объектов, которые должны были стать частью большого энергетического комплекса. Кроме того, были выделены средства в рамках работы Восточноафриканского объединения энергосистем (Eastern Africa Power Pool).

Анализ эффективности взаимодействия с национальными ведомствами показал, что оно носило преимущественно двусторонний и случайный характер. Никакого диалога со всеми национальными институтами, ответственными за развитие энергетики в стране к 2006 г. установлено не было.

Аналогичная ситуация сложилась и при взаимодействии между донорами. Результатом этого стал минимальный обмен информацией, ограничивший возможности оказывать влияние на формирование национальной политики в энергетическом секторе Эфиопии. Национальными экспертами отмечалось, что представители ЕК были мало вовлечены в энергодиалог в стране. Результатом этого явился низкий уровень финансовой поддержки развития сектора в стране со стороны государства ЕС.

Источник: ADE (Aide à la Décision économique). 2008. Evaluation of EC Support to Partner Countries in the Area of Energy. Final Report, April 2008. Evaluation for the European Commission. www.ec.europa.eu

Предлагаемая ЕК последовательная комплексная оценка предполагает детальное рассмотрение критериев эффективности и рациональности реализации проектов согласно следующему алгоритму.

Во-первых, анализируется воздействие на самые уязвимые социальные группы населения развивающихся стран, учитывается изменение уровня цен, надежность поставщиков и степень доверия им потребителей и т.д. **Во-вторых**, оценивается характер возможного негативного воздействия на окружающую среду или, напротив, характер улучшения ее состояния. Для этого используются показатели, характеризующие уровень подготовки и осведомленности в вопросах экологии государственных служащих, отвечающих за энергетическую политику, проводится мониторинг энергоэффективности, оценивается доля электроэнергии, полученной при низком уровне выбросов парниковых газов или с использованием альтернативных источ-

ников энергии. **В-третьих**, анализируется уровень безопасности использования атомной энергетики; для этого вводятся критерии, отражающие уровень развития АЭС, хранения отходов в соответствии с международными стандартами, разработанным для данной сферы. На последующих этапах рассматриваются вопросы эффективности организации работы и сбора отчетности по каждому этапу, сопоставляются реальные и заложенные в бюджете расходы и временные сроки, выделенные на каждый этап. При участии других доноров для определения степени скоординированности и взаимодополняемости их действий и проектов, в расчет также берется формальное и неформальное взаимодействие, характер организации этого взаимодействия и степень вовлеченности участвующих сторон, в том числе и национальных ведомств. Последним этапом является анализ последовательности и соответствия остальным направлениям политики, проводимой ЕК.

Вставка 13.3. Поддержка и реконструкция автомобильных дорог в Нигерии

Системное строительство дорожной инфраструктуры в Нигерии было начато в период колонизации страны в 1925 г. Активное строительство дорог началось в 1970-х гг., и сегодня их протяженность составляет 200 тыс. км. Однако более 75% дорог не имеет покрытия. Плохие погодные условия и перевозки грузовым автотранспортом значительно ухудшают состояние дорог и требуют постоянного роста капиталовложений в их поддержание в рабочем состоянии. Для решения всего комплекса проблем была разработана программа по восстановлению дорог в Нигерии в течение 10 лет. По оценкам ВБ, это потребует инвестиций общим объемом 7 млрд. долл. США. Эксперты Центрального банка Нигерии отмечают, что постоянно возрастающие транспортные издержки негативно сказываются на уровне цен в стране и способствуют росту инфляции. Реализация проектов по поддержанию автодорог в стране осуществляется при поддержке Всемирного банка и Экономической комиссии для Африки (UNECA). В рамках Программы развития транспорта в странах к югу от Сахары была проведена оценка степени негативного воздействия ограниченного развития транспортных систем на бедные слои населения в этих странах, в том числе Нигерии, и были предложены основные направления реформ. Для достижения этой цели в 2009 г. Всемирным банком были выделены средства на восстановление 636 км и поддержку 306 км федеральной сети автодорог и в Нигерии – общий объем выделенных средств составил 272 млн. долл. США.

*Источник: Abdulkareem, Y. A., and K. A. Adeoti. Road Maintenance and National Development. Restructuring Paper on a Proposed Project. Restructuring for the Federal Roads Development. (Nigeria) Feb. 2011.
URL: <http://www.unilorin.edu.ng/publications/abdulkareemya/ROAD-MAINTENANCE-AND-NATIONAL-DEVELOPMENT.pdf>*

3. Основные направления развития транспортных систем в развивающихся странах и подходы к оценке результатов реализации проектов СМР

В области развития транспортных систем стран Юга выделяют следующие ключевые аспекты.

Во-первых, транспорт является одним из основных элементов экономического развития страны, который содействует расширению ее участия в международном разделении труда. Транспортные системы, обеспечивая перемещение рабочей силы

таловложения на проведение систематических ремонтных работ. В настоящее время для решения всего комплекса проблем, связанных с развитием транспортных систем, страны Африки приступили к проведению реформ, в реализации которых существенную поддержку им оказывают страны-доноры.

Содействие развитию транспорта направлено на решение проблем, лежащих в нескольких плоскостях. Во-первых, это инвестиции в развитие транспортной инфраструктуры, строительство дорог, железнодорожных станций и аэропортов; во-вторых, проведение соответствующих экономических реформ, затрагивающих транспортный сектор напрямую. Это также касается совершенствования систем управления, повышения безопасности перевозок, совершенствования практики установления тарифов на перевозки грузов и пассажиров, управления спросом на транспортные средства и услуги. Кроме того, в развивающихся странах остро стоит не только проблема обеспечения транспортом и соответствующей инфраструктурой, но и регулирования транспортных потоков через сдерживание растущего спроса и введение жестких и мягких ограничений на использование транспортных средств.

При анализе результатов реализации программ СМР в области транспорта в странах Юга применяется анализ затрат и выгод (*cost-benefit analysis*), в дополнение к которому проводят оценку влияния программы на развитие национальной транспортной инфраструктуры и уровень бедности. Так, при реализации проектов в области развития городского транспорта оценивается характер воздействия на движение рабочей силы, локализацию предприятий и, соответственно, занятость населения. Учитывается также характер воздействия реализуемых программ на обеспечение доступа к услугам в области здравоохранения, образовательным и другим услугам, а также на уровень цен на земельные участки. При этом необходимо отметить, что очень сложно поддаются оценке степень воздействия программ развития транспортной инфраструктуры на уменьшение числа бедных. По сути транспортный сектор связан решением проблем бедности не напрямую, а через расширение доступа к услугам в социальной сфере и перемещение рабочей силы.

Разработанная ЕК методика оценки эффективности проектов в области автомобильного транспорта, в качестве результатов (*outcomes*) предлагает рассматривать следующие показатели: уровень снижения временных издержек и стоимости; степень улучшения институциональной составляющей системы управления транспортной инфраструктурой; рост занятости в экономике страны. При этом предлагается учитывать воздействие на расширение доступа к транспортным услугам, увеличение эффективности коммерческой деятельности компаний, снижение нагрузки на экологию, повышение уровня безопасности автомобильного транспорта. На завершающем этапе оцениваются результаты, достигаемые как в краткосрочной перспективе (рост численности занятых в регионе, увеличение товарооборота внутри региона и между отдельными областями страны, число обращений в медицинские учреждения и посещаемость учебных заведений), так и в долгосрочной. В последнем случае оценивается характер воздействия на социально-экономическое развитие страны, снижение уровня бедности.

Вставка 13.4. Участие Японии в развитии транспортной инфраструктуры во Вьетнаме в дельте Красной реки

Проект был реализован в 1994–2004 гг. К октябрю 2005 г. общий объем ОПР, направленной в транспортный сектор Вьетнама, составил 5,6 млрд. долл. США, т.е. 23% всего объема ОПР, направленной в страну. Из всего объема ОПР транспортному сектору 70% приходилось на автомобильный транспорт. В развитии транспортной системы Вьетнама принимали участие 26 доноров, в том числе Всемирный банк, АБР, Япония, Франция, Канада и Германия. Самый большой объем средств был выделен Японией. В рассматриваемый период Япония оказала поддержку на двусторонней основе, предоставив 13 займов, 12 грантов, оказала техническое содействие по двум проектам, а также выделила средства на восемь исследовательских проектов. Общий объем ОПР Японии транспортному сектору Вьетнама составил 2,9 млрд. долл. США (35% всей японской ОПР, предоставленной Вьетнаму). При оценке экспертами эффективности реализации проектов учитывалось их взаимосвязь с потребностями экономики Вьетнама и проектами, проводившимися в других секторах. Большое значение отводилось также координации действий с другими донорами, оказавшими содействие развитию транспортного сектора страны. Были оценены результаты, достигнутые в области развития транспортных систем (автодорожный, железнодорожный и морской транспорт), риски, которые могут возникнуть в будущем при эксплуатации и поддержании в рабочем состоянии созданной инфраструктуры. Оценка воздействия реализованных программ на экономику дельты Красной реки показала, что имеет место снижение бедности в регионе, хотя разрыв в уровне экономического развития Севера и Юга страны преодолен не был. Таким образом, ОПР внесла свой позитивный вклад в поддержку северных провинций Вьетнама, содействовала развитию в них транспортного сектора, способствовала интенсификации внешнеэкономических связей Вьетнама с Китаем, в том числе привлечению ПИИ.

Привлечение специалистов из Вьетнама к реализации проектов обеспечило рост их квалификации, что подтвердили опросы и исследования, проведенные с привлечением японских и вьетнамских экспертов. Однако недостаток информации не позволил провести оценку влияния ОПР Японии в транспортной сфере на состояние экологии. Очевидным является то, что совершенствование транспортной системы, в первую очередь автомобильного транспорта, приводит к снижению уровня загрязнения окружающей среды и шума.

Источник: Ministry of Planning and Investment, Ministry of Transport, Government of the Socialist Republic of Vietnam, Ministry of Foreign Affairs, Government of Japan. 2006. Vietnam-Japan Joint Evaluation on the Japanese ODA Program for the Transport Infrastructure Development in the Red River Delta Area of the Socialist Republic of Vietnam. 2006. Final Report.

4. Специфические особенности формирования и развития инфраструктуры на базе использования ИКТ в развивающихся странах и подходы к оценке эффективности реализации проектов СМР

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются сравнительно новым элементом инфраструктуры в мировой экономике, но их влияние на политическую и экономическую жизнь стран резко возросло. Анализ проблем развития ИКТ в странах Юга позволяет выявить ряд острых проблем и специфических особенностей развития данного сектора.

Во-первых, отмечается низкий уровень развития инфраструктуры на базе использования ИКТ по сравнению с развитыми странами, что находит отражение в понятии «цифровой разрыв» (*Digital Divide*). Для развивающихся стран характерен сравнительно низкий уровень оснащённости домохозяйств и компаний компьютерной техникой и ограниченный доступ к телекоммуникационным услугам, в том числе и к Интернету. Международные организации сталкиваются с рядом проблем при сборе и подготовке сопоставимой статистической информации, позволяющей оценить в динамике развитие данного сектора. Для решения этой проблемы ЮНКТАД совместно с Международным союзом электросвязи при поддержке ряда других специализированных учреждений системы ООН, в том числе ЮНЕСКО, ЭКЛАК, ЭСКАП и ряда других учреждений, разработали комплекс показателей и соответствующую методику сбора и анализа данных. Проведенная работа показала, что, несмотря на предпринимаемые усилия и бурное развитие ИКТ в отдельных развивающихся странах, разрыв в уровне оснащённости и использования данного вида инфраструктуры между ними и развитыми странами остается значительным. Так, например, в Швеции и Норвегии уровень оснащённости домохозяйств в 2009 г. превысил 85%¹⁵⁰, а в Камбодже к 2008 г. этот показатель составил только 3,7%¹⁵¹. Проблемы с бесперебойным обеспечением электроэнергией и высокая стоимость телекоммуникационных услуг и компьютерного оборудования также ограничивают распространение и использования ИКТ. Наиболее предпочтительным способом использования ИКТ в целях социально-экономического развития является широкополосный доступ к Интернету. Но в силу объективных причин этот вид связи получил ограниченное распространение в развивающихся странах; наибольшее предпочтение было отдано технологиям мобильной связи. Согласно отчету Всемирного банка о развитии ИКТ в 2009 г. наиболее активно происходит распространение мобильной связи. К концу 2008 г. во всем мире было зарегистрировано 4 млрд. пользователей; причем мировыми лидерами стали Индия и Китай¹⁵².

Необходимо отметить, что огромный потенциал для развития отрасли информационных технологий заложен в программах, получивших название «Электронное правительство». Эти программы не только способствуют интенсификации взаимодействия государства, частных компаний и граждан страны, но также обеспечивают формирование новых рабочих мест, способствуют росту конкурентоспособности страны в мировой экономике. Потенциал, заложенный в данных программах по системному воздействию на национальное хозяйство, высоко оценен в развивающихся странах. Инфраструктура на базе ИКТ как компонент общеотраслевых программ включается во все большее число реализуемых проектов, в том числе в сферах образования и здравоохранения, а также при содействии развитию торговли.

Во-вторых, развитие электронной торговли в странах Юга тормозится не только доступом к инфраструктуре, но также нерешенным комплексом вопросов, связанных с формированием системы государственного регулирования данной сферы.

¹⁵⁰ Households with Access to a Home Computer. URL: www.oecd.org/sti/ICTindicators

¹⁵¹ UNCTAD. 2010. Information Economy Report 2010, UNCTAD. Geneva. 2010. P.21

¹⁵² World Bank. 2009. Information and Communications for Development. Extending Reach and Increasing Impact. T World Bank, Washington, DC. P. 4.

Решение этой проблемы является жизненно важным для развития телекоммуникационного сектора в стране, расширения использования электронных подписей, обеспечения развития системы электронных платежей. В условиях необходимости расширения финансирования проектов, ориентированных на развитие инфраструктуры и распространения практики ГЧП, вопросы государственного регулирования отрасли выходят на первый план.

В-третьих, в настоящее время ИКТ играют решающую роль в развитии образовательной системы и здравоохранения. Реализация образовательных программ без привлечения информационных технологий и возможностей сети Интернета является малоэффективной. Интересен тот факт, что задачи, которые ставятся перед мировым сообществом в части оснащения школ ИКТ и обеспечения доступа в Интернет, предполагают в большинстве случаев инновационный подход. Например, проект «Компьютер каждому ребенку» (one laptop per child, OLPC) поставил задачу по разработке персонального компьютера, которому необходимо специальное программное обеспечение, а также специфическая система электропитания, что стало весьма актуально для районов с ограниченным доступом к электроэнергии.

ИКТ содействуют борьбе с бедностью по нескольким направлениям, которые предполагают непосредственное и косвенное воздействие на решение этой проблемы. Эксперты ЮНКТАД в отчете о состоянии информационной экономики 2010 г. выделяют два таких направления – экономическое и неэкономическое. Экономическое направление предполагает использование ИКТ для решения проблем повышения эффективности производственной деятельности в компаниях, где заняты бедные слои населения, получения платежей, реализации товаров и услуг. Неэкономическое направление отражает роль ИКТ в решении социальных проблем, управлении инфраструктурой, что не всегда предполагает непосредственное использование населением информационных технологий, но при совершенствовании системы государственного управления большая часть населения ощущает позитивный эффект от внедрения данных технологий.

При анализе эффективности реализации проектов в области развития ИКТ используется подход «затраты–выгоды» и оценка уровня достижения обозначенных целей развития. При реализации проектов на уровне страны и отрасли ИКТ в целом предпочтение отдается второму методу. При внедрении ИКТ на микро-уровне, в компании, образовательном или медицинском учреждении, эксперты используют анализ «затраты-выгоды».

Метод анализа «затраты–выгоды» требует учитывать, тот факт, что часть затрат включает в себя постоянные издержки (затраты на приобретение компьютерного и программного обеспечения, обучение персонала и др.) и переменные (подключение к Интернету, оплата услуг телефонной связи, заработная плата сотрудников и т.д.). Оценка выгод от внедрения ИКТ возможна на основании информации о росте доходов от использования данных технологий, снижения временных издержек и стоимости производства товаров и оказания услуг. Эксперты выделяют также и «косвенные» выгоды, которые выражены в обеспечении равного доступа к информации, приобретении необходимых навыков использования ИКТ и т.д. Необходимо

отметить, что общие подходы к анализу эффективности внедрения ИКТ, представленные выше, детализируются в зависимости от отрасли, где используются данные технологии. Например, анализ эффективности внедрения ИКТ в образовательных учреждениях предполагает оценку краткосрочного и долгосрочного влияния данного вида технологий на развитие всей национальной образовательной системы страны и каждого учреждения в отдельности. При таком подходе учитываются показатели, характеризующие уровень развития и финансирования системы образования, информационных технологий, а также показатели, отражающие социально-экономическое положение в стране. Основными проблемами при оценке эффективности проектов СМР в области использования ИКТ в образовании являются: наличие национальной программы, ориентированной на расширение использования ИКТ в отраслях народного хозяйства и, соответственно, ее отражение в концепции развития национальной образовательной системы; уровень квалификации преподавателей и наличие навыков использования ИКТ; понимание роли данного вида технологии в совершенствовании образовательного процесса; наличие организационных возможностей для проведения мониторинга и анализа эффективности применения ИКТ.

Вставка 13.5. Оценка эффективности внедрения ИКТ в Уганде в УниверситетеMakerере (2005 г.)

ОПР для реализации данного проекта была предоставлена Шведским агентством по международному сотрудничеству в целях развития (Swedish International Development Cooperation Agency). Проект был реализован при сотрудничестве с Норвежским агентством по сотрудничеству в целях развития (Norwegian Agency for Development Cooperation), Фондом Карнеги и Организацией по международному сотрудничеству в области высшего образования (Нидерланды). Основными целями проекта являлись: укрепление исследовательского потенциала университета и развитие научного потенциала преподавателей и сотрудников. Для этого программой предполагалась замена существующей малоэффективной компьютерной сети на более производительную сеть, создание сетей, охватывающих исследовательские лаборатории Университета, внедрение системы электронной почты Университета, соответствующее обучение пользователей (студентов, преподавателей, административного персонала), организация доступа к электронным ресурсам библиотеки Университета.

Оценка эффективности реализации проекта показала, что две основные заявленные цели были достигнуты. Более 50% сотрудников Университета получили навыки использования ИКТ, специальные тренинги были проведены для сотрудников библиотеки, возросло число студентов и выпускников факультета информационных технологий.

Часть результатов не была достигнута, но планы по их достижению были скорректированы по завершению основной части проекта. В частности, вопреки ожиданиям, реализация проекта в УниверситетеMakerере оказала ограниченное воздействие на другие вузы стран Восточной Африки, но позитивно сказалась на работе других университетов Уганды. Правительство страны намерено активно использовать опыт Университета, привлекая к реализации аналогичных проектов сотрудниковMakerере.

Источник: Greenberg, Alan, and Gerrit Versluis. 2005. SIDA Supported ICT Project at Makerere University in Uganda. Sida Evaluation 05/17. Department for Research Co-operation. URL: <http://www.sida.se/publications>

* * *

Таким образом, СМР в области инфраструктуры на базе использования ИКТ является стратегически значимым для развивающихся стран. Решение проблем обеспечения доступа к Интернету и мобильной связи стало критически важным не только в решении проблем экономического роста, но и в проведении социальной политики в этих странах. Оценка эффективности проектов в этой области предполагает комплексный подход, учитывающий не только технологическую составляющую, но и характер развития той отрасли или института, где происходит внедрение информационных технологий или совершенствование существующей технологической базы.

Контрольные вопросы

1. Перечислите основные проблемы развития инфраструктуры в развивающихся странах мира и охарактеризуйте их.
2. Укажите позитивные и негативные направления воздействия государственно-частного партнерства при реализации проектов, целью которых является создание и ремонт объектов инфраструктуры.
3. Опишите основные подходы, используемые при оценке эффективности реализации проектов в области международного содействия развитию инфраструктуры.
4. Каковы основные проблемы при оценке эффективности реализации проектов в области международного содействия развитию транспортных систем развивающихся стран мира?
5. Охарактеризуйте основные направления оказания содействия международному развитию в области энергетики – с точки зрения отдельных секторов отрасли и географического распределения.
6. Опишите алгоритм оценки эффективности реализации проектов, направленных на оказание содействия развитию энергетического сектора.
7. Что такое «цифровой разрыв»? Каковы основные проблемы экономического роста развивающихся стран мира, связанные с понятием «цифровой разрыв»?
8. Перечислите основные возможные направления содействия международному развитию в секторе ИКТ при решении проблем бедности и повышения доходов населения в развивающихся странах.
9. По каким показателям оценивается эффективность проектов в области содействия международному развитию в секторе информационных и телекоммуникационных технологий?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Acharya, Surya Raj. 2003. Official Development Assistance in Transport Sector: Challenges and Opportunities. URL: <http://www.easts.info/2003proceedings/papers/1572.pdf>
2. Brinkeroff, Derick. and Jennifer Brinkeroff. 2011. Public-private partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance. *Public Administration and Development*. Vol. 31, No. 1.
3. Central Bank of Nigeria. 2003. Highway Maintenance in Nigeria: Lessons from Other Countries. . URL: <http://www.cenbank.org/out/publications/reports/rd/2003/occasional%20paper%20no.%2027.pdf>
4. G. Harindranath, and Maung K. Sein. Revisiting the Role of ICT in Development. <http://www.easts.info/2003proceedings/papers/1572.pdf>
5. Harris, Clive. 2003. Private participation in Infrastructure in Developing Countries. Washington, DC: World Bank.
6. Infrastructure Annual Thematic Performance Report 2007–08. URL: www.usaid.gov/au/publications
7. Le Thuc, Duc, Nguyen Thi Thanh Ha, Tran Thi Hanh, Nguyen Thu Hang. Synergies Between the Official Development Assistance and Private investment: The 1993-2003 Experience in Vietnam. <http://www.oecd.org/dataoecd/6/63/33807182.pdf>
8. Marin, Phillipe. 2009. Public-private partnerships in water utilities. Washington, DC: The World Bank.
9. Ministry of Planning and Investment, Ministry of Transport, Government of the Socialist Republic of Vietnam, Ministry of Foreign Affairs, Government of Japan. 2006. Vietnam-Japan Joint Evaluation on the Japanese ODA Program for the Transport Infrastructure Development in the Red River Delta Area of the Socialist Republic of Vietnam. 2006. Final Report
10. Mitric, Slobodan. 2008. Urban Transport for Development. Towards an Operationally-Oriented Strategy. Washington DC: World Bank.
11. Mobilising Investment for Development. Review of ODA Uses and Experiences. OECD Global Forum on International Investment. 20-21 October 2004, New Delhi, India. URL:<http://www.oecd.org/dataoecd/7/0/33806998.pdf>
12. Monitoring and Evaluation of ICT in Education Projects. A Handbook for Developing Countries. URL: www.infodev.org
13. OECD. 2006. Promoting Pro-Poor Growth. Infrastructure. Paris: OECD Publishing. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/46/36301078.pdf>
14. OECD-DAC. 2010. Measuring Aid for Energy. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/57/45066235.pdf>
15. Pessoa, Argentino. 2009. “Public-private partnerships in developing countries: are infrastructures responding to the new ODA strategy?” *Journal of International Development*. Vol. 20, No. 3.

16. Renewable Energy As a Development Enabler. 2008. URL; http://siteresources.worldbank.org/INTRENENERGYTK/Resources/REToolkit_issues_note.pdf
17. UNCTAD. 2010. Information Economy Report 2010. ICTs, Enterprises and Poverty Alleviation. New York and Geneva: UNCTAD.

ЛЕКЦИЯ №14.

СМР В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

План лекции

1. Проблемы социальной сферы в повестке дня СМР.
2. Ресурсы для содействия международному развитию в социальной сфере.
3. Борьба с бедностью, развитие систем образования, здравоохранения, водоснабжения и санитарии.
4. Вопросы социальной защиты.
5. Мониторинг и оценка результативности программ СМР в социальной сфере.

1. Проблемы социальной сферы в повестке дня СМР

Начиная с 1990 г. в структуре ОПР происходит существенный сдвиг с поддержки инфраструктуры и производства на поддержку социальной сферы. Международные усилия с целью улучшения состояния социальных секторов в развивающихся странах призваны содействовать экономическому развитию через укрепление их человеческого капитала.

Повестку дня в социальной сфере формируют коллективные действия мирового сообщества по достижению ЦРТ. Согласно Докладу о достижении ЦРТ ООН 2010 [UN, 2010], коллективные усилия по достижению глобальных целей развития приводят к некоторым улучшениям в ключевых для развития сферах. Позитивные тенденции в докризисный период (до 2008 г.) позволили некоторым регионам приблизиться к достижению, по крайней мере, части ЦРТ.

Так, несмотря на существенный откат назад из-за спада мировой экономики в 2008–2009 гг., продовольственного и энергетического кризисов, наблюдается прогресс в борьбе с бедностью, развивающийся мир в целом движется в направлении цели сокращения уровня бедности к 2015 г. до 15%. Это означает, что общая численность людей, живущих за чертой бедности, на планете должна сократиться до 920 млн. чел., или половины от показателя 1990 г. [UN, 2010, p.4].

Наибольший прогресс достигнут в направлении обеспечения детей школьным образованием в наибо беднейших странах, в частности, в странах Африки к югу от Сахары.

Заметные улучшения наблюдаются в осуществлении контроля над распространением малярии, ВИЧ/СПИД, иммунизации против кори. Так, например, детская смертность от этого заболевания сократилась с 12,5 млн. чел (в год) в 1990 г. до 8,8 млн. чел. в 2008 г. В период с 2003 по 2008 г. число людей, получающих антиретровирусную терапию, увеличилось в десять раз – с 400 тыс. чел. до 4 млн. чел.; до 42 % увеличилось число лиц, проходящих лечение против ВИЧ (из 8,8 млн. чел.). Уве-

личение финансирования и числа обязательств по контролю за распространением малярии привело к увеличению числа антималярийных проектов и инициатив. Так, во всех странах африканского континента большее число людей получили защитные сетки, большее число детей получили серьезное медикаментозное лечение [UN, 2010, p.4].

Расширяется доступ к источникам чистой воды в сельских областях, в результате чего постепенно сокращается разрыв между сельскими и городскими территориями. Несмотря на это, безопасность потребления воды в сельских областях остается на низком уровне, и ее обеспечение требует дополнительных усилий. Продолжается также распространение мобильной связи в развивающихся странах, которая используется, главным образом, для координации усилий в периоды природных катастроф и катаклизмов; осваиваются такие услуги, как мобильный банк и другие сервисы.

Вместе с тем, полностью достичь ЦРТ к 2015 г. в большинстве регионов вряд ли удастся. Ситуация усугубляется постоянно возникающими новыми угрозами и вызовами как природного, так и неприродного характера [UN, 2010, p.4].

Риск пострадать от природных катастроф, вызванных изменением климата, приобретает поистине глобальный характер, но в большей степени угрожает наиболее бедным странам, которым сложно противостоять угрозе самостоятельно. Вооруженные конфликты остаются основными угрозами человеческой безопасности и мешают достижению ЦРТ. Миллионы беженцев остаются в лагерях без малейшего шанса на улучшение своих жизненных условий. В 2009 г. 42 млн. чел. были вынуждены покинуть территории проживания в результате вооруженных конфликтов и преследований; 80 % были выходцами из развивающихся стран.

Численность людей, которые недоедают, также продолжает расти, хотя некоторый прогресс в сокращении масштабов распространения голода сохраняется. Каждый четвертый ребенок в возрасте до 5 лет весит ниже нормы, главным образом, из-за нехватки пищи, доступа к чистой питьевой воде, элементарным санитарным условиям и медицинским услугам, недостаточным уходом за детьми [UN, 2010, p.4].

В 2005 г. 1,4 млрд. чел. все еще продолжали жить в условиях крайней нищеты. Прогнозы на будущее остаются пессимистическими: уровень бедности в мире не только не сократится к 2015 г., но и немного вырастет, и будет продолжать расти до 2020 г.

Проблема гендерного равенства и прав женщин является необходимым условием для преодоления бедности, голода, распространения инфекционных заболеваний. Но прогресс в этой области, начиная с обеспечения равного доступа к образованию заканчивая принятием необходимых политических решений, оказался незначительным [UN, 2010, p.4].

Достижение ЦРТ к обозначенному сроку потребует большего внимания к наиболее уязвимым слоям населения развивающихся стран. Это означает, что каждая международная инициатива, программа или проект должны предусматривать меры, направленные на сокращение социального неравенства в развивающихся странах,

большую ориентированность на социальную защиту населения, преодоление разрыва между благосостоянием городских и сельских жителей, а также устранение дискриминации по географическому признаку, полу, возрасту, национальности.

Во всех регионах развивающегося мира процент детей, которые недоедают и весят меньше нормы в отличие от детей, значительно выше в сельских областях, чем в городах. Эта диспропорция особенно заметна в странах Латинской Америки, Карибского бассейна и некоторых странах Азии [UN, 2010, p.5].

Разрыв между очень богатыми и крайне бедными домохозяйствами остается громадным. В Южной Азии недоедают и весят ниже нормы 60 % детей из наиболее бедных семей. Во всех регионах развивающегося мира девочки в 20 % наиболее бедных семей в 3,5 раза чаще не посещают школу, чем девочки из более богатых семей. Даже в тех развивающихся странах, где доступ к общему образованию практически полностью обеспечен, дети с ограниченными возможностями составляют большинство тех, кто остается исключенным из системы образования [UN, 2010, p.5].

Разрыв между бедными и богатыми наиболее заметен при сопоставлении показателей материнской смертности в развитых и развивающихся странах, а также доступности медицинских услуг в период беременности. Так, женщины из более богатых домохозяйств в 1,7 раза чаще посещают квалифицированного врача хотя бы один раз перед родами, чем женщины из бедных слоев населения.

Недостаток образованности - еще одна причина, лежащая на пути повышению уровня жизни. Например, бедность и ограниченный доступ к школьному образованию увековечивают проблему подростковой беременности и подвергают опасности здоровье девочек, сокращают возможности их социального и экономического развития.

Только половина населения всех развивающихся стран имеют возможность пользоваться современными санитарными условиями, существенным остается разрыв между городским и сельским населением, где только 40 % имеют такую возможность [UN, 2010, p.5].

Таким образом, в контексте наблюдаемых тенденций в достижении ЦРТ усилия международного сообщества в ближайшее время должны быть направлены на повышение инвестиций в социальные сектора.

2. Ресурсы для содействия международному развитию в социальной сфере

Социальная сфера - основной фокус ЦРТ. Так, из 8 глобальных целей развития 7 ориентированы непосредственно на решение социальных проблем; сама же социальная сфера является одной из крупнейших в структуре ОПР.

В социальной сфере принято выделять несколько секторов, в том числе:

- **образование;**
- **здравоохранение;**
- **водоснабжение и санитария;**
- государственное управление и развитие институтов гражданского общества;

- программы народонаселения;
- урегулирование конфликтов; поддержка мира и безопасности.

Большая часть международной помощи в последнее время направляется на развитие здравоохранения, прежде всего, в наименее развитых странах и странах Африки южнее Сахары. Другая тенденция заключается в переориентировании помощи с обеспечения доступа к чистой воде и элементарным санитарным условиям на поддержку развития систем государственного управления и гражданского общества [World Bank, 2008, p.8-10].

Одним из главных секторальных приоритетов для доноров - членов КСР ОЭСР выступает образование, поддержка которого осуществляется посредством оказания ОПР через: (1) многосторонние механизмы (обязательства и взносы в программы и инициативы международных институтов, таких как агентства и фонды ООН, региональные банки и фонды развития, глобальные фонды и инициативы развития); (2) двусторонние механизмы (соглашения со странами-партнерами); (3) много-двусторонние механизмы (целевое финансирование с использованием каналов многосторонних организаций). Еще одним значимым приоритетом является сектор здравоохранения, а также поддержка социальной инфраструктуры.

Определяя для себя секторальные приоритеты, страны-доноры разрабатывают национальные стратегии и принимают стратегические планы содействия развитию отдельных секторов или отдельных развивающихся стран, которые, в свою очередь, составляют географический приоритет национальной политики СМР.

3. Борьба с бедностью, развитие систем образования, здравоохранения, водоснабжения и санитарии

Бедность, неравенство в доступе к образовательным и медицинским услугам, чистой воде и санитарии, являются не просто показателями, по которым часто измеряют степень развитости той или иной страны. Это реальные проблемы повседневной жизни реальных людей. Изменить жизнь к лучшему через *улучшение доступа к элементарным потребностям и услугам* – то небольшое, что может сделать и что делает международное сообщество доноров вот уже на протяжении более чем 50 лет.

Вставка 14.1. Ограниченность доступа к образованию и воде как комплексные проблемы социальной сферы

«Четыре раза в день я хожу за водой, набирая за один раз 20 литровой глиняный кувшин. Это очень тяжелая работа! Из-за необходимости помогать матери я никогда не ходила в школу. Я помогаю ей стирать белье. Так мы зарабатываем на жизнь. ... В нашем доме нет ванной. ... Если бы я могла изменить свою жизнь, я бы хотела пойти в школу, и мне бы хотелось иметь больше вещей» (Эмма Касса, 13 лет, Аддис-Абеба, Эфиопия).

Источник: WDR-2004, p.1.

Как показывают регулярные международные обзоры, именно бедные слои населения развивающихся стран чаще всего страдают от ограниченного доступа к элементарным услугам, их качества и количества. Однако существуют и примеры того, что усилия по расширению доступа к элементарным услугам приводят к значительным положительным результатам. Это означает, что в одной стране правительства и население справляется с проблемами лучше, чем в другой. На закономерный вопрос, почему так происходит, эксперты уже нашли ответ. Усилия по предоставлению элементарных услуг для населения приводят к положительным результатам там, где в центре внимания оказываются люди: где населению предоставлена возможность отслеживать то, как и кем предоставляются услуги, где расширяется участие населения в разработке политических решений, там, где создаются необходимые условия для того, чтобы побудить ответственные структуры к предоставлению услуг именно бедному населению [WDR-2004, p.1].

Труднодостижимым остается решение *проблем болезней и неграмотности, что является одними из наиболее значимых способов преодоления бедности*. Здесь недостаточно только стимулировать экономический рост. Дальнейшее развитие требует существенного увеличения внешних ресурсов (средств помощи развитию) и более эффективного использования уже имеющихся ресурсов, как внешних, так и внутренних. При этом внешние ресурсы могут создать необходимые условия для изменений как в политической, так и в социальной жизни развивающихся стран, привести к повышению эффективности международных усилий [WDR-2004, p.1].

Население развивающихся стран должно получать отдачу от инноваций в секторе предоставления услуг, основанную на системной оценке и распространении информации о том, что действительно работает и приносит результат, а что нет. Эта проблема сложна, прежде всего, потому, что совершенствование процесса предоставления элементарных услуг бедному населению предполагает изменение не только самих механизмов предоставления услуг, но и системы государственных институтов. Кроме того, это также требует корректировки механизмов предоставления иностранной помощи. В силу того, что государства, население и доноры создают необходимые стимулы для этих изменений, они должны выборочно и реалистично подходить к тем проблемам, которые требуют немедленного решения [WDR-2004, p.1].

Одной из главных проблем в контексте содействия международному развитию в социальной сфере является *проблема бедности*. Бедность как явление имеет множество измерений. К основным аспектам бедности обычно относят низкий уровень дохода (а именно порог бедности, рассчитываемый по показателю менее 1,25 долл. США в день), безграмотность, плохое здоровье, гендерное неравенство. Множественная природа бедности отражена в обозначенных ООН глобальных ЦРТ. На решение этой проблемы нацелена и деятельность Всемирного банка. Тот факт, что пять из восьми ЦРТ ориентированы на проблемы образования и здравоохранения свидетельствует о важности развития человеческого потенциала. Тем не менее, прогресс в решении данной задачи отстает от намеченного графика [WDR-2004, p.2].

Так, мир в целом движется в направлении достижения первой ЦРТ (искоренение крайней бедности и голода). Во многом это оказалось возможным благодаря стремительному экономическому росту в Индии и Китае, странах, где сконцентрировано большинство бедных людей. Но цели обеспечения всеобщего доступа к начальному образованию, достижения гендерного равенства и сокращения детской смертности, по оценкам международных экспертов, не будут достигнуты к 2015 г. Для достижения этих целей необходимы экономический рост в развивающихся странах, но его будет недостаточно. Прогнозируемый рост ВВП на душу населения в наименее развитых странах позволит достичь первую ЦРТ в пяти из шести наименее развитых регионах мира, то есть сократить показатели крайней бедности. Однако только для двух из шести регионов этот рост позволит охватить все население начальным образованием, и ни одному из шести регионов не позволит создать условия для сокращения детской смертности. Если темпы экономического роста, прогнозируемые для стран африканского региона, удвоятся, регион сможет достичь цели сокращения крайней бедности, но не сможет обеспечить достижение целей, связанных с развитием в сфере образования и здравоохранения.

Таким образом, мировое сообщество приходит к пониманию того, что для достижения ЦРТ и развития человеческого потенциала в развивающихся странах одного экономического роста будет не достаточно. Именно поэтому на глобальных форумах в Монтеррее, Дохе, Йоханнесбурге, Риме, Париже, Аккре, Пусане международное сообщество подтвердило свою приверженность ЦРТ и готовность не только увеличивать ресурсы на цели содействия развитию, но и содействовать укреплению институтов в странах Юга [WDR-2004, p.2-3].

Вставка 14.2. Детская смертность и проблемы здравоохранения в Бразилии

«Мария – восьмой ребенок в семье Антонио Суозы Лимы. Новорожденная требует медицинского ухода, но у многодетной мамы нет свободных 30 минут, чтобы дойти пешком или 40 центов, чтобы оплатить автобус до ближайшего медицинского пункта. Похоже, Мария обречена стать одним из 250 тыс. детей, ежегодно умирающих в Бразилии, не достигнув 5-летнего возраста. В последнее время для борьбы с детской смертностью местные общины в Бразилии принимают серьезные меры, например, организуют еженедельные визиты работников здравоохранения в дома бедных людей. Такой работник приходит и в дом семьи Лимы, чтобы обеспечить ребенка необходимыми лекарствами, а маму – советами по гигиене, у которой есть телевизор, но нет элементарных фильтров для очистки воды. В рамках городской программы здравоохранения Ceaga раз в месяц 7240 тыс. работников здравоохранения обходят дома 4 млн. человек беднейшего населения штата. Соседка семьи Лимы Эризмар Родригес де Лима внимательно слушает инструкции по фильтрованию воды. «Я единственный член нашей семьи, который когда-либо получал медицинскую помощь для беременных» – говорит 22-летняя молодая женщина, ожидающая ребенка в июне.

Источник: WDR-2004, p.19.

Проблема предоставления элементарных услуг бедному населению развивающихся стран не всегда связана с отсутствием необходимой инфраструктуры. Зачастую инфраструктура создана, но остается вопрос доступа к ней и качества предоставляемых с ее помощью услуг. Часто это связано не только с развитием соответствующих секторов – образования, здравоохранения, водоснабжения и санитарии – а требуют усовершенствования системы государственного управления [WDR-2004, p.19].

Вставка 14.3. Примеры неправильно организованных систем предоставления элементарных услуг населению в разных странах

Адабойя (Гана): «Для того, чтобы добраться до школы, нашим детям необходимо пройти 4 км, это ближайшая школа в округе нашей деревни. В нашей деревне тоже есть школа, но там сломаны все стулья, а в сезон дождей протекает крыша. Поэтому школа не работает».

Потреро Сулла (Сальвадор): «В деревне есть медпункт, но он абсолютно бесполезен, поскольку в нем нет медикаментов, а также нет медицинского персонала. Более того, он открыт всего два дня в неделю и то только до полудня».

Мутаса (Зимбабве): Женщины, рожавшие в сельском медицинском центре в районе Мутаса, жалуются на то, что в период нахождения в центре их избивал медицинский персонал.

Источник: WDR-2004, p.19-32

В большинстве беднейших стран доступ населения к услугам образования, здравоохранения, чистой питьевой воде и санитарным условиям, транспортным услугам, особенно в сельских областях, остается ограниченным. Так, для детей деревни Аберагерема в Папуа Новая Гвинея ближайшая школа находится в соседней деревне Типопо в часе езды на лодке или двух часах на каноэ. Такая ситуация типична практически для всех беднейших стран: населению необходимо преодолевать немалые расстояния для того, чтобы получить элементарные услуги образования и здравоохранения [WDR-2004, p.21].

Сокращение персонала в местных больницах или школах часто происходит из-за заражения ВИЧ/СПИДом. Многие исследования показывают, что среди населения развивающихся стран, потенциально способных оказывать или научиться оказывать услуги своим соотечественникам, распространено именно это заболевание. Привлечение же иностранных специалистов часто оказывается дорогостоящим [WDR-2004, p.20].

Более того, распространение элементарных услуг не является повсеместным и универсальным. Так, более 1 млрд. чел. в мире не имеют доступа к чистой питьевой воде и 2,5 млрд. чел. ограничены в доступе к элементарным санитарным условиям. Например, в Африке только половина всего сельского населения имеет доступ к чистой питьевой воде и санитарным условиям, в Азии только 30 % сельского населе-

ния имеют доступ к санитарным условиям. Разброс по странам оказывается также существенным. Например, в Камбодже 96% одной пятой богатого населения страны имеет доступ к источникам чистой воды, тогда как из одной пятой беднейшего населения страны таким доступом обладает только 21%. В Марокко это соотношение составляет 97:11, в Перу – 98:39 [WDR-2004, p.21].

На протяжении многих лет развивающиеся страны наряду с донорами стремятся преодолеть существующие проблемы и расширить доступ населения к элементарным услугам. Так, в середине 1970-х гг. Индонезия приняла меры по расширению доступа к начальному образованию, используя средства от добычи и продажи нефти для строительства новых школ и привлечения новых специалистов, учителей. Уровень вовлеченности населения в начальное образование в период с 1973 по 1986 гг. в результате этих мер удвоился, достигнув 90 %, хотя вопрос качества образовательных услуг оставался актуальным. Сальвадор, несмотря на ограничения в национальном бюджете после гражданской войны 1980-х гг., принял меры по расширению доступа к начальному образованию, прежде всего, для населения сельских территорий, опираясь на использование инновационных инструментов – см. Вставку 14.4 [WDR-2004, p.21].

Вставка 14.4. Расширение доступа населения к начальному образованию в Республике Эль-Сальвадор с участием местных общин

Через прямые контракты с местными общинами Эль-Сальвадор добился существенного расширения доступа детей из бедных слоев населения и отдаленных районов к начальному образованию – без ущерба качеству обучения.

Гражданская война. Гражданская война в 1980-х гг. нанесла серьезный ущерб Республике Эль-Сальвадор. Около 80 тыс. чел. погибло (при общей численности населения 5 млн. человек), еще больше получили ранения и увечья. Доходы на душу населения упали на 40% в период с 1978 по 1983 гг. Гражданская война нанесла серьезный ущерб национальной системе образования, были нарушены связи между центральным министерством и местными школами, разрушена система управления образовательными учреждениями, ощущалась серьезная нехватка учителей. К 1988 году более одной трети начальных школ в стране были закрыты. На момент окончания гражданской войны вне системы образования находилось около 1 млн. детей школьного возраста.

Создание системы Educso – расширение доступа к начальному образованию через привлечение местных общин.

Национальное министерство образования осознало необходимость расширения доступа к начальному образованию и повышения его качества для восстановления национального единства и достижения долгосрочного экономического развития страны. Однако скептицизм в отношении действий Министерства образования оставался высоким. Оно не пользовалось доверием во многих частях страны и со стороны большинства организованных групп населения, прежде всего, со стороны Национальной ассоциации учителей.

В период гражданской войны многие общины привлекали местных учителей и в результате создали систему местных школ, неся самостоятельно бремя затрат и оплачивая труд учителей. Правительство решило воспользоваться сложившейся моделью как основой

для реализации государственной программы при финансовой и административной поддержке министерства образования. В результате с участием местных общин была создана программа предоставления начального образования населению Educso, главной целью которой стало развитие системы дошкольного и школьного образования или учреждение специальных классов в уже существующих школах.

Стартовав в 1991 году, Educso охватила 78 беднейших сельских муниципалитетов страны (из 221 городских и сельских поселений в целом). К 1993 году программа распространилась на все сельские области страны, включая районы, ранее находившиеся под контролем оппозиционных властей. Тем не менее, не все «народные школы» (popular schools), учрежденные в период гражданской войны, были включены в систему Educso. По мнению некоторых наблюдателей, такое положение дел являлось следствием селективного подхода министерства; другие же обращали внимание на то, что выключение из государственной программы некоторых «народных школ», напротив, является положительным моментом и может рассматриваться как способ сохранить спонтанно сложившуюся систему образования на основе местных общин.

Каждая школа в системе Educso (или класс в структуре традиционной школы) управляется общинной ассоциацией образования (Community Education Association, ACE) – избираемым органом, состоящим, главным образом, из родителей учеников народных «школ», и действующим на основании соглашения с министерством образования, заключаемого сроком на 1 год. Соглашение определяет права и обязанности членов ACE, а также порядок предоставления финансирования «народным школам». Министерство образования обеспечивает общее политическое руководство программой, определяет процедуры ее реализации. ACE, в свою очередь, на основании прямого финансирования осуществляет отбор, найм и увольнение преподавателей. При этом с самими преподавателями также заключается контракт на 1 год. Для обеспечения этой деятельности ведется дополнительное обучение родителей учеников по особенностям менеджмента в сфере образования и оценке результатов обучения учеников в домашних условиях.

Расширение доступа к начальному образованию. За период реализации программы значительно увеличились показатели вовлеченности населения в систему начального образования. Так, в сельских районах данный показатель увеличился за 3 года (с 1992 по 1995 гг.) с 476 до 555 тыс. человек. Количество новых учеников увеличилось до 75% в рассматриваемый период.

Несмотря на резкий рост показателей вовлеченности в начальное образование, нет прямых свидетельств обратного понижения качества услуг начального образования, предоставляемых «народными школами» по сравнению с качеством образования в традиционных школах. Специальные исследования по оценке образовательных результатов в традиционных и «народных» школах не выявили существенной разницы.

Источник: El Salvador Ministry of Education. Цит. no: WDR-2004, p.131-132.

Как показывают исследования, чем беднее человек, тем большую часть своих доходов он тратит на приобретение элементарных услуг. Так, например, 75 % расходов на услуги здравоохранения в развивающихся странах являются частными расходами домохозяйств, в странах со средним уровнем дохода – 50 %. Поскольку исследования в массе своей опираются на данные официальной статистики национальных ведомств в развивающихся странах, существует вероятность того, что бремя расходов бедного населения на элементарные услуги гораздо тяжелее. Часто за одни и те же товары и услуги бедное население вынуждено платить больше. Так, бедные люди

вынуждены покупать воду у продавцов по более высоким ценам. Например, в Гане приблизительная цена одного литра воды, приобретаемой из специальных резервуаров, в 5-16 раз выше государственных расценок на воду. Предложение от государства пользуется среди населения большим спросом, хотя для того, чтобы набрать воду из государственных источников/систем жители, а это чаще всего женщины и дети, вынуждены преодолевать большие расстояния [WDR-2004, p.21]. Помимо ограниченного доступа, качество воды в некоторых странах мира вызывает хронические заболевания (См. вставку 14.5). Таким образом, проблема доступа бедного населения в развивающихся странах к элементарным услугам часто подкрепляется проблемой *качества предоставляемых услуг*.

Вставка 14.5. Привлечение сельских общин для борьбы с загрязнением питьевой воды мышьяком в Бангладеш

Загрязнение мышьяком мелководных водоемов делает процесс обеспечения питьевой водой сельские территории Бангладеш практически невозможным. Несмотря на то, что при высокой природной концентрации мышьяка в воде в некоторых странах мира, симптоматика отравления мышьяком у населения в мире остается низкой, от 25 до 30 млн. чел. могут оказаться подвержены этому риску в будущем.

Первоначально опасность отравления мышьяком местного населения отрицалась как таковая и не рассматривалась как критическая не только правительствами национальных государств, но и большинством доноров. Однако все-таки были предприняты меры по тестированию воды в природных источниках и колонках.

Замеры и тесты воды в Бангладеш показали, что мелководные водоемы не содержат мышьяк, и что не все водоемы в стране загрязнены. При этом национальное правительство, доноры и неправительственные организации высказывались в пользу использования нескольких подходов для того, чтобы оградить население от опасного химического элемента, содержащегося в воде, в том числе высказывались рекомендации по переходу на использование альтернативных источников воды; распространение в деревнях стерильных трубчатых колодцев; углубление колодцев, расположенных в общественных местах; а также распространение среди населения технологий фильтрации воды. При этом недостаточно усилий было приложено для понимания собственно предпочтений жителей сельских районов.

Исследовательская группа Программы «Вода и санитария в Бангладеш» Комитета развития сельских территорий Бангладеш предприняла масштабное исследование предпочтений населения сельских районов в отношении различных подходов смягчения последствий от загрязнения водных ресурсов мышьяком в выборочных сельских районах страны.

Исследование четко указало на готовность населения отдельных сельских районов Бангладеш платить за централизованные, базирующиеся на местном уровне системы фильтрации воды, такие как локальные трубопроводы с централизованным фильтром-защитой от химических и биологических загрязнений. Подобная система локальных трубопроводов, внедренная в Богре инженерами Академии сельскохозяйственного развития уже доказала свою эффективность в поселениях, насчитывающих 300 и более домохозяйств, и может быть использована в общенациональном масштабе. Распространение этого подхода может привести к кардинальным изменениям в системе водоснабжения сельских территорий в Бангладеш, которые поддерживаются местными общинами.

Источник: Ahmad J., Goldar B.N., Jakariya M., Mirsa S. Fighting Arsenic: Listening to Rural Communities Willingness to Pay for Arsenic-Free, Safe Drinking Water in Bangladesh // Water and Sanitation Programme Field Note. December 2002. URL: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/fighting.pdf>

Согласно исследованиям, предоставляемые властями развивающихся стран элементарные услуги, прежде всего образования и здравоохранения, часто не отвечают реальным потребностям населения. Более того, чем квалифицированнее специалист, тем с меньшей вероятностью он решит занять должность местного врача или учителя в отдаленных районах. Так, в Бангладеш 40 % врачебных вакансий оказываются невостребованными. В Папуа Новая Гвинея большинство школ вынуждены закрываться из-за нехватки учителей [WDR-2004, p.22].

Не менее важной проблемой является коррупция, а также низкая квалификация специалистов, работающих в бедных и отдаленных районах развивающихся стран. Все это влияет на качество элементарных услуг и имеет самые негативные последствия для населения. Так, например, исследования, посвященные качеству предоставляемых медицинских услуг в некоторых развивающихся странах, показали шокирующие результаты: высокая частота неправильной диагностики заболевания у детей и взрослых, предписания несоответствующих препаратов для лечения, и другие нарушения. Это не только не способствует развитию человеческого потенциала населения развивающихся стран, но и существенно подрывает саму возможность существования беднейшей части населения мира.

4. Вопросы социальной защиты

В мае 2009 г. на встрече высокого уровня стран-членов КСР ОЭСР было принято заявление о необходимости больше ориентировать экономический рост на потребности бедных слоев населения. Особое место в новой политике стран-членов КСР ОЭСР отводится вопросам социальной защиты и расширения возможностей для трудоустройства социально уязвимых слоев населения развивающихся стран.

Под *социальной защитой* понимают комплекс политических решений и мер, направленных на укрепление способностей бедных и уязвимых социальных групп населения преодолевать состояние бедности и лучше реагировать и управлять возможными рисками (социальными, экономическими, климатическими) [OECD, 2009, p.10].

Согласно заявлению КСР ОЭСР, обеспечение социальной защиты и расширение возможностей для трудоустройства является ключевым средством преодоления бедности и достижения ЦРТ. Однако до последнего времени эти направления не составляли основного фокуса внимания политики стран-доноров и стран-партнеров. Развитие рынка труда в развивающихся странах способно создать необходимые условия для развития предпринимательства и, соответственно, расширить возможности трудоустройства и занятости бедного населения. Существенной проблемой, требующей самого пристального внимания со стороны международного сообщества, является проблема занятости в неформальном секторе экономики, прежде всего, бедного населения развивающихся стран [OECD, 2009, p.9]. Создание необходимых условий для признания неформальной занятости бедного населения, а это, прежде всего, женщины и мужчины трудоспособного возраста, а также молодежь, должно стать центральным при разработке социальной политики, поскольку отсут-

ствии механизмов формального участия на рынке труда ограничивает возможности трудоспособных категорий людей вносить позитивный вклад в развитие национальной экономики.

Обеспечение социальной защиты уязвимых слоев населения также ведет к преодолению бедности и призвано ориентировать экономический рост на потребности бедного населения развивающихся стран. Механизмы социальной защиты обеспечивают развитие человеческого капитала развивающихся стран, позволяют эффективно управлять рисками и вызовами в кризисных ситуациях, способствуют развитию предпринимательской деятельности населения и привлечению инвестиций, восстанавливают дисбаланс на рынке занятости. Для правительств стран-партнеров разработка программ социальной защиты населения должна составлять ключевое направление национальной политики по преодолению социального неравенства, дифференциации и разобщенности в обществе. Это посильная задача для правительств развивающихся стран, в будущем способная привести к экономическому росту [OECD, 2009, p.9].

Выделяют несколько часто взаимосвязанных направлений обеспечения социальной защиты: расширение и соблюдение прав человека, развитие человеческого потенциала, экономический рост, развитие демократии и обеспечение безопасности. В свою очередь Институт исследований социального развития ООН определяет обеспечение универсальной социальной защиты и достижение равенства центральной целью социальной политики [OECD, 2009, p.33].

Национальные правительства развивающихся стран и стран доноров все больше признают ценность мер по обеспечению социальной защиты в достижении ЦРТ. Международным сообществом признается, что социальная защита не только является средством борьбы с бедностью, но также обеспечивает эффективное устранение более общих проблем развития, включая проблемы улучшения питания, здравоохранения, образования. В тех развивающихся странах, где основными реципиентами, целевыми группами внешних интервенций помощи выступают женщины, меры социальной защиты способны привести к расширению их прав, укреплению социальных позиций в обществе, наметить баланс для преодоления гендерного неравенства. Очень часто программы социальной защиты ориентированы на население, страдающее различными заболеваниями, прежде всего ВИЧ/СПИД, сирот и детей из уязвимых социальных групп [OECD, 2009, p.34].

КСР ОЭСР признает, что укрепление политики социальной защиты благоприятно сказывается на решении проблемы повышения эффективности содействия международному развитию в целом, реализации Парижской декларации.

Доноры могут играть ключевую роль в поддержке национальных инициатив стран-партнеров по обеспечению социальной защиты населения через развитие потенциала развивающихся стран, предоставление предсказуемой помощи, направленной на укрепление систем государственного финансирования инициатив социальной защиты в долгосрочной перспективе.

5. Мониторинг и оценка результативности программ содействия международному развитию в социальной сфере

Одной из актуальных проблем в секторе предоставления элементарных социальных услуг населению остается проблема отчетности и оценки качества и результатов от предоставленных услуг.

Мониторинг и оценка эффективности расходования средств на цели развития социальных секторов широко ведутся различными субъектами системы СМР. В зависимости от того, программы каких стейкхолдеров рассматриваются (стран-партнеров, национальных стран-доноров, международных многосторонних институтов, глобальных неправительственных организаций и фондов), меняются и цели, и задачи, и механизмы, с помощью которых осуществляются мониторинг и оценка.

Каждый из упомянутых стейкхолдеров осуществляет содействие развитию в соответствии с определенными целями и приоритетами, исходя из механизмов финансирования, с учетом потребностей развивающихся стран, которые, в свою очередь, выступают не просто стороной, принимающей помощь, но активным партнером, наряду с донорами несущим серьезную ответственность за будущие изменения. Все это предельно усложняет описание опыта каждого из стейкхолдеров в отдельности. Прежде всего, речь идет о невозможности классифицировать или каким-то образом упорядочить все разнообразие практик.

Попробуем подойти к этому вопросу с позиции некоторых стейкхолдеров.

Некоторые национальные (инновационные) программы стран-партнеров по предоставлению элементарных услуг населению учитывают мониторинг и оценку как неотъемлемую часть реализуемой программы. Одной из них является программа преодоления бедности в Мексике на основе целевых денежных переводов «PROGRESA» (См. Вставку 14.6).

В рамках национальных стратегий СМР страны-доноры также широко используют инструменты мониторинга для оценки результативности и корректировки своей деятельности в конкретных странах. Во вставке 14.7 приведен пример оценки проекта по развитию водоснабжения в Непале, выполненного ММР Великобритании.

С точки зрения процедур мониторинга и оценки программ развития в социальном секторе, используемых международными финансовыми институтами, интересен опыт Азиатского банка развития. Сайт АБР содержит обширную базу данных отчетов по итогам реализации мониторинга и оценки: 1) страновых программ развития; 2) программ развития отдельных секторов; 3) результатов специальных проектов и программ развития; 4) вклада от реализации программ развития; 5) специальных «оценочных» исследований. Во вставке 14.8 приведен пример оценки страновой программы АБР в Бангладеш.

Вставка 14.6. Оценка Программы целевых денежных переводов для преодоления бедности «PROGRESA» в Мексике

«PROGRESA» – программа развития и расширения доступа населения страны к услугам образования, здравоохранения и питания. Реализуется через передачу целевых денежных средств населению для прохождения медицинских обследований, посещения обучающих семинаров для матерей по основам гигиены и питания, посещения детьми школ. Благодаря системе строгой оценки программа доказала свою эффективность и внедряется в других развивающихся странах Латинской Америки (Колумбии, Гондурасе, Ямайке и Никарагуа).

С самого начала в программу был заложен оценочный компонент, что позволило относительно точно оценивать вклад от реализации программы на начальном этапе. С целью обеспечения политического доверия к программе для проведения оценки была приглашена международная исследовательская группа – Международный институт исследований продовольственной политики (International Food Policy Research Institute).

Фазирование программы для реализации в отдельных общинах в выборочном порядке (что предусматривалось условиями финансирования программы в целом) позволило сформировать 186 контрольных (control groups) и 320 исследуемых (treatment groups) групп. Наличие контрольных групп обеспечило исследователям возможность не принимать во внимание такие факторы, как время и различного рода шоки (экономические или климатические). В итоге все контрольные сообщества были инкорпорированы в программу. Для оценки программы использовались как количественные, так и качественные методы. В рамках качественной модели оценки использовались такие методы, как проведение интервью, специальных фокус-групп и семинаров с представителями участвующих в программе местных общин.

Процедура оценки позволяет улавливать многие факторы, влияющие на результаты программы. Однако она также имеет и некоторые ограничения. Так, например, при работе с политиками необходимо учитывать их знание о том, как можно манипулировать программой для достижения необходимых результатов. При работе с семьями из контрольных групп крайне важно учитывать такие факторы, как их осведомленность о программе и ее преимуществах, прошлое или будущее участие в других программах и миссиях содействия развитию. Эти факторы могут существенно затруднить возможность чистого эксперимента и сравнения между контрольными группами. Тем не менее, методология оценки программы способна преодолеть эти сложности, хотя это неизбежно приводит к усложнению процедуры оценки, а, следовательно, повышает затраты на ее реализацию.

Источник: WDR-2004, p.30-31. URL:<http://www.ifpri.org/dataset/mexico-evaluation-progres>

Вставка 14.7. Проект развития водоснабжения в Восточном Непале (Nepal Eastern Region Water Supply Project)

Проект развития системы водоснабжения в Восточном Непале был направлен на внедрение водопроводных систем в 16 районах страны, охватывающих около 63 тыс. человек местного населения, и усовершенствование системы водоснабжения в одной горной поселке. Проект подразумевал разработку систем водоснабжения для горной и равнинной местности; ожидалось, что он поможет улучшить качество питьевой и используемой для домашних целей воды, будет способствовать преодолению распространения заболеваний, вызываемых плохим качеством воды, сократит использование женского и детского труда для получения воды.

Общее руководство проектом и ответственность за использование программных средств осуществлялось британской инженерной компанией и национальным департаментом водоснабжения и канализации Непала как исполняющего агентства. Период реализации проекта был рассчитан на три года – с 1984 по 1987 гг. Ожидалось, что 100% расходов на реализацию проекта будут покрыты из средств ОПР. В показателях потребительских цен 1982 года стоимость проекта составляла 3,9 млн. фунтов стерлингов. На исполняющее агентство в Непале возлагалась ответственность за поддержку реализации проекта, а также реформирование национальной тарифной политики на потребление воды.

Оценка реализации проекта осуществлялась совместными усилиями обеих сторон. Полевая часть оценочного исследования была реализована в Восточном Непале в ноябре 1992 г. По итогам исследования проект был оценен как частично успешный. Из 16 запланированных водопроводных систем только 8 были внедрены с высоким соответствием техническим требованиям при сложных внешних условиях. С точки зрения оценки компонентов, связанных со здравоохранением и обучающими тренингами, то здесь их реализация была оценена как успешная в кратко и среднесрочной перспективе. Проект внес существенный вклад в повышение качества используемой в домашнем хозяйстве воды, улучшил санитарные условия и сократил уровень заболеваемости населения, значительно улучшил качество жизни отдельных категорий населения, прежде всего, женщин за счет облегчения доступа к источникам воды и сокращения времени ее получения.

Отрицательно проект был оценен с точки зрения соблюдения сроков и объемов затраченных ресурсов. Нарушение сроков исполнения привело к тому, что только часть из запланированных схем водоснабжения были внедрены, а также к тому, что продолжение работ по завершению проекта потребовало увеличения финансирования. Проект был завершен, но уже в рамках другого отдельного проекта.

Источник: DFID Evaluation Studies Data Base. URL: <http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Finance-and-performance/Evaluation/>

Вставка 14.8. Оценка страновой программы АБР в Бангладеш

Бангладеш – один из крупнейших получателей ОПР в мире. Доля двусторонней помощи ежегодно составляет более половины от выделяемых средств на цели развития страны. АБР оказывает помощь развитию Бангладеш с 1973 г. В 1973-2008 гг. АБР предоставил Бангладеш 183 льготных займа на общую сумму 10 млрд. долл. США, что позволило реализовать в стране 163 программы и проектов. АБР ориентирован на поддержку различных секторов, однако основное внимание уделяется развитию энергетики, транспорта, сельского хозяйства, природных ресурсов и образования. По состоянию на конец 2008 г., в портфолио АБР находилось активных льготных займов на общую сумму более 3,7 млрд. долл. США, финансирующих 37 проектов и программ более чем в 10 приоритетных секторах.

Стратегическое позиционирование. АБР в 2005 г. принял очередную страновую стратегию в отношении Бангладеш, которая так же, как и предыдущая (1999 г.), была ориентирована на развитие комплекса секторов, определенных национальным правительством в качестве приоритетных. Опыт реализации стратегии 1999 г. позволил извлечь некоторые уроки, в частности, сократить фрагментарность помощи и уменьшить число приоритетных подсекторов. В то же время новая стратегия не могла не учесть потребности страны в необходимости поддержки сектора, связанного с адаптацией к последствиям от природных катастроф, что потребовало принятия отдельной подстратегии. За исключением этого стратегия АБР в отношении Бангладеш 2005 г. полностью соответствовала долгосрочной рамочной стратегии Банка на 2001-2015 гг.

Страновая стратегия АБР в Бангладеш 2005 г. была разработана с применением инновационного «общего» подхода, учитывающего участие в ее реализации сразу нескольких партнеров. Этот шаг был предпринят снова с учетом уроков реализации стратегии 1999 г. и направлен на повышение эффективности программ. Отдельная оценка инновационного подхода показала: несмотря на то, что его потенциал не был реализован в полной мере, применение новой схемы позволило обеспечить разделение труда между основными партнерами и повысить качество руководства отдельными секторами.

Оценка исполнения АБР своих действий в Бангладеш. Проведенная оценка показала, что в целом действия банка на территории Бангладеш были осуществлены в соответствии со страновой стратегией и приоритетами национального правительства страны. АБР концентрировал свои усилия на четырех приоритетных секторах: энергетике, транспорте, образовании, развитии природных ресурсов и сельского хозяйства. Программирование страновой стратегии 2005 г. учитывало необходимость реализации мер по оказанию поддержки некоторых подсекторов (сохранение разнообразия зерновых культур, поддержка развития домашнего животноводства, огородничества и садоводства), которые не планировались стратегией, но от поддержки которых со стороны Банка другие национальные партнеры пока не могли отказаться.

Финансирование проектов и программ также оказалось шире предусмотренной страновой стратегией. Ориентируясь на поддержку только нескольких секторов, АБР, тем не менее, добавил сектор, который ранее, в предыдущих стратегиях, им никак не учитывался – развитие законодательной базы, управление экономической сферой и государственное управление. Поддержать данный сектор оказалось необходимым ввиду продолжающейся административной реформы в стране. Программа АБР в полной мере учитывала национальные потребности Бангладеш, особенно в отношении развития кризисного управления во время природных катастроф и предоставления помощи в чрезвычайных ситуациях.

АБР приходилось управлять своим портфолио в достаточно сложных условиях. Все проекты, реализуемые в Бангладеш, продвигались медленнее, чем ожидалось, даже те, что финансировались совместно с национальным правительством. На момент проведения

оценки на балансе у АБР находилось 1,88 млрд. долл. США, ассигнованных на проекты, по которым еще не были заключены контракты, и 2,13 млрд. долл. США по проектам, по которым еще не были произведены выплаты.

Оценка исполнения действий в семи ключевых областях. Банк оценил результативность программ, реализованных им в Бангладеш, в 7 ключевых областях (энергетика, образование, транспорт, кризисное управление в условиях природных катастроф, развитие сельского хозяйства и природных ресурсов, городское развитие и расширение доступа к чистой питьевой воде и санитарным условиям). При этом рассматриваемые области охватывали до 90% финансируемых банком проектов и программ в Бангладеш до 80% технической помощи.

Наиболее существенный вклад АБР внес в развитие таких секторов, как энергетика, кризисное управление в условиях природных катастроф, городское развитие и расширение доступа к чистой питьевой воде и санитарным условиям. Например, для целей развития кризисного управления в условиях природных катастроф Банк внедрил целый набор эффективных и инновационных управленческих методик и технологий; для целей городского развития и повышения качества питьевой воды и санитарных условий - внес существенный вклад в развитие городских систем общественного здравоохранения. В четырех из семи секторов долгосрочный вклад банка в развитие сектора был оценен как существенный, в других трех - как умеренный.

Образование. Программа развития образования в Бангладеш – третья по значимости программа, реализуемая Банком, и именно в секторе образования действия банка были оценены как успешные. Отдельная оценка программы АБР по развитию сектора образования показала, что Банк эффективно реализует секторный подход к развитию начального образования в стране, что также является примером успешного и эффективного взаимодействия с национальными стейкхолдерами. Программа развития сектора образования оказывает положительное влияние на укрепление «права собственности» национального правительства Бангладеш над процессом развития, совершенствует управление системой образования, улучшает координацию различных партнеров и повышает доступность образования для населения. Однако, некоторые проблемы сохраняются. Так, например, несмотря на прогресс в деле повышения уровня вовлеченности населения в систему образования и доступности образования, показатели уровня грамотности среди взрослого населения в стране остались невысокими.

Развитие городской инфраструктуры, водоснабжение и санитария. Результаты оценки реализации отдельной программы АБР по развитию этого сектора показали, что АБР внес существенный вклад в обеспечение доступности чистой питьевой воды и санитарных условий для населения страны и совершенствование городского управления. Однако устойчивость этой программы вызвала сомнение, поскольку необходимые национальные реформы так и не были осуществлены, а тарификация услуг в данном секторе – не была пересмотрена. В силу этих обстоятельств деятельность АБР в этом секторе была оценена лишь как частично успешная.

Источник: Country Assistance Programme Evaluation for Bangladesh // Asian Development Bank, 2009. URL: <http://www.adb.org/Evaluation/resources-list.asp?type=5&p=evalcape> (date of access: 28.03.2011)

Как видно из приведенного примера, аналитическая группа АБР использовала для оценки страновой программы в Бангладеш два вида оценки: «сверху-вниз» (top-down) и «снизу-вверх» (bottom-up). Первый вид оценки позволил определить соответствие самой программы и стратегии банка в отношении Бангладеш приоритетам национального правительства и долгосрочным стратегическим приоритетам самого Банка. С этой точки зрения, деятельность АБР в Бангладеш была признана успешной. Второй вид оценки использовался для анализа результатов и вклада от реализованных в Бангладеш проектов и программ в отдельных секторах в рамках страновой стратегии, рассчитанной на конкретный период. Здесь банк оценил свою работу как частично успешную. Основные причины, как показал анализ, кроются в недостаточно эффективной реализации принципа «права собственности» страны-партнера над программами развития и слабости систем государственного управления в целом и на уровне отдельных секторов [ADB, 2009].

На основе результатов независимой оценки осуществляется совершенствование программы, механизмов ее реализации. Однако, для оценки результативности той или иной программы, помимо моделирования и экспериментов, используются также зондажные исследования (probe studies). Например, зондажное исследование в сфере образования в Индии позволило выявить разнообразные недостатки национальной системы начального образования. Результаты подобных исследований обычно широко презентуются и обсуждаются. Подобный механизм распространения информации позволяет привлечь внимание общественности и донорского сообщества к проблемам, обосновать необходимость дополнительных реформ того или иного социального сектора [WDR-2004, p.26].

Контрольные вопросы

1. В чем заключается особенность социальных секторов в контексте содействия международному развитию?
2. Что формирует повестку дня в сфере содействия развитию социальных секторов?
3. Назовите ключевых стейкхолдеров в социальной сфере?.
4. Из чего складываются ресурсы финансирования развития социальной сферы?
5. Какие направления включает в себя содействие развитию социальной сферы?
6. Как осуществляется предоставление помощи развитию в социальных секторах?
7. Каковы основные проблемы предоставления помощи развитию в социальной сфере?
8. Что такое социальная защита в контексте содействия международному развитию?
9. Каковы основные направления обеспечения социальной защиты населения бедных стран?
10. Каковы основные причины плохого предоставления услуг для бедного населения?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. ADB (Asian Development Bank). 2009. Country Assistance Programme Evaluation for Bangladesh. ADB, Manila. URL: <http://www.adb.org/documents/country-assistance-program-evaluation-bangladesh-2009>
2. Batley, Richard. 2004. The Politics of Service Delivery Reforms // *Development and Change* 35 (1): 31-56.
3. Batley, Richard, and Claire McLoughlin. 2010. Engagement with Non-State Providers in Fragile State: Reconciling State-building with Service Delivery // *Development Policy Review* 28 (2) : 131-154.
4. Devereux, Stephen, and Rachel Sabates-Wheeler (eds.). 2007. Debating Social Protection. *IDS Bulletin*. Vol. 38, No. 3. IDS, Brighton.
5. International Food Policy Research Institute. 2002. Breaking the Cycle of Poverty. Mexico. Progres. IFPRI, Washington, DC.
URL: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/pubs/ib/ib6.pdf>
6. Kabeer, Naila, and Sarah Cook (eds.). 2010. Barriers to the Extension of Social Protection: Evidence from in Asia. *IDS Bulletin*. Vol. 41, no. 4. IDS, Brighton.
7. Leonard, Kenneth L., and David K. Leonard. 2004. The Political Economy of Improving Health Care for the Poor in Rural Africa: Institutional Solutions to the Principal-Agent Problem // *Journal of Development Studies* 40(4): 50-77.
8. Lewin, Keith. 2007. Improving Access, Equity and Transitions in Education: Creating a Research Agenda. CREATE Pathways to Access. Research Monograph 1. University of Sussex, Centre for International Education.
9. Lindert, Kathy et al. 2007. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. SP Discussion Paper No. 0709. World Bank, Washington, DC.
10. Lindert, Kathy. 2011. Bolsa Família Program - Scaling up Cash Transfers for the Poor». *MfDR Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*.
11. Mehta, Lyla, and Syne Movik. 2011. *Shit Matters: The Potential of Community Led Total Sanitation*. London: Practical Action Publishing.
12. OECD. 2006. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management. A DAC Reference Document. OECD Publishing, Paris.
URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>
13. OECD. 2009. Promoting Pro-Poor Growth. Employment and Social Protection. OECD, Paris.
14. OECD-DAC. 2001. The DAC Guidelines on Poverty Reduction. OECD, Paris.
15. Peters, David H., Sanresh El-Saharty, Banafshesh Siadat, Katja Janovsky, and Marco Vujicic (eds.). 2009. Improving Health Services in Developing Countries: From Evidence to Action. World Bank, Washington, DC.

16. Sabates-Wheeler, Rachel, and Lawrence Haddad. 2005. Reconciling Different Concepts of Risk and Vulnerability: A Review of Donor Documents. Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton.
URL: www.oecd.org/dataoecd/33/60/36570676.pdf.
17. The United Nations. 2010. Millennium Development Goals Report 2010. UN, New York.
18. Turrent, Victoria. 2009. Expanding support for Education in Fragile States: What Role for the Education for All-Fast Track Initiative? CREATE Pathways to Access. Research Monograph 30. University of Sussex, Centre for International Education.
19. World Bank. 2004. Making Services Work for Poor People. World Bank, Washington, DC.
20. World Bank. 2008. Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows. World Bank, Washington, DC.

ЛЕКЦИЯ № 15

СМР В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

План лекции

1. Эволюция глобальной повестки дня в сфере охраны окружающей среды.
2. Проблема изменения климата и международное сотрудничество в целях развития.
3. «Зеленый рост» и «зеленая экономика».
4. Ресурсы СМР в области охраны окружающей среды.
5. Мониторинг и оценка программ СМР в области охраны окружающей среды.

Вопросы изменения окружающей среды давно находятся в центре внимания международных организаций и институтов, национальных государств, главным образом, в связи с осознанием разрушительного влияния опережающего развития промышленного производства и экономического роста на условия среды обитания человека не только в развитых, но и в развивающихся странах. Нарастание экономической, промышленной, военной мощи, прорывные научные открытия и изобретения середины прошлого века, позволили человечеству оказывать беспрецедентное по своим масштабам воздействие на состояние окружающей его среды. Человек, как отмечено в Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., одновременно сотворен своей окружающей средой и располагает необходимыми ресурсами для ее изменения, благодаря тем духовным, нравственным, интеллектуальным и социальным возможностям, которые создаются внешним миром [Декларация, 1972]. Хотя данная формулировка представляется несколько идеалистической, следует принимать во внимание то, что деятельность человека может осуществляться как во вред, так и во благо окружающей среде. Важно, чтобы и то, и другое осознавалось на уровне национальных государств – развитых и развивающихся – и на глобальном уровне. Признание ответственности за наносимый окружающей среде вред и негативное влияние экономического развития индустриально развитых стран на благосостояние стран Юга, а также принятие соответствующих коллективных мер по минимизации такого рода вреда характеризуют усилия международного сообщества в конце XX – начале XXI вв.

1. Эволюция глобальной повестки дня в сфере охраны окружающей среды

Внешняя среда, окружающая человека, представляет собой природное глобальное общественное благо (ГЛОБ). Атмосфера Земли, климат, озоновый слой, мировой океан, природные энергетические ресурсы, с точки зрения исследователей, изна-

чально являются неисключаемыми и конкурентными, несмотря на то, что практически для каждого человека на планете являются доступными [Gardiner, LeGoulven, 2002, p.17]. Первое означает, что потребление экологических ГЛОБ не имеет производителя, который препятствовал бы его потреблению отдельными индивидами, не уплатившими за право потребления. Второе означает, что потребление экологических ГЛОБ на Земле ограничено, и их использование индивидами или группами индивидов в одной части планеты сокращает возможности их потребления в другой. Главными особенностями экологических ГЛОБ являются чрезмерное использование, злоупотребление и сложность их возобновления, приводящие к возникновению соответствующих видов глобального общественного зла (ГЛОЗ), таких как загрязнение океана, глобальное потепление, разрушение экосистем и нарушение биоразнообразия [Афонцев, 2002].

Глобальное неравенство наблюдается в потреблении экологических ГЛОБ, увеличивая уязвимость менее развитых стран перед лицом последствий от возникновения ГЛОЗ в сфере окружающей среды. Сегодня повышение «сопротивляемости» развивающихся стран изменению климата и обеспечение устойчивости развития составляет основу международных форумов, коллективных действий, политических мер и инициатив. Но так было не всегда.

Первая Всемирная Конференция ООН по проблемам окружающей среды человека состоялась лишь в 1972 г. в Стокгольме. Тогда же была учреждена Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Однако подлинное объединение проблем развития и экологии произошло не так давно, в 1987 г. В этот год вышел исторический доклад «Наше общее будущее», подготовленный Всемирной комиссией по окружающей среде и развитию во главе с Г.Х. Брундтланд [OurCommonFuture, 1987]. Его составители впервые рассмотрели обе проблемы во взаимосвязи и предложили новые подходы к их решению в рамках концепции устойчивого развития.

Доклад комиссии Брундтланд обратил внимание на то, что будущему всех наций в мире угрожают общие вызовы. «Все люди на земле зависят от одной биосферы, которая обеспечивает устойчивость их существования», – говорится в докладе. «В масштабе планеты наблюдается неравномерное потребление ресурсов, которые предоставляет нам наша планета: кто-то потребляет непомерно много, практически ничего не оставляя будущим поколениям, другие – настолько мало, что вынуждены существовать в голоде, нищете, болезнях, раньше умирать. <...> Несмотря на заметный прогресс, когда все больше детей, рождающихся сегодня в мире, могут рассчитывать на более долгую жизнь и более качественное образование, чем их родители, повышение уровня жизни требует еще больших усилий» [Our Common Future, 1987, Ch.I:A Threatened Future, I-Introduction].

Неудачи, связанные с обострением экологических проблем во всем мире, авторы доклада связывают с непреодоленной и только усугубляющейся проблемой бедности и слишком ограниченными представлениями о благополучии и процветании. Так, авторы обращают внимание на тот факт, что многие бедные страны пойманы в ловушку – в своей борьбе за выживание они вынуждены изо дня в день увеличивать масштабы использования природных ресурсов, истощение которых приводит

к еще большему обнищанию. При этом, по мнению авторов, благополучие некоторых стран оказывается ненадежным в силу того, что оно зиждется на чрезмерном использовании природных ресурсов и промышленном производстве, которое обеспечивает прогресс и экономический рост, но лишь в краткосрочной перспективе.

С проблемами, связанными со злоупотреблениями и ограниченным доступом к природным ресурсам, мир сталкивался и раньше. Однако ранее они в большей степени имели локальный характер, а возможные последствия не были системными, угрожали только тем странам, которые с ними сталкивались. В современном мире увеличение масштабов воздействия человека на природу и ее ресурсы привело к увеличению негативных физических эффектов и расширению масштабов их распространения, выходу за пределы границ отдельных государств [Our Common Future, 1987, Ch.I: A Threatened Future, I-Introduction].

С развитием общества, ростом численности населения увеличиваются и его потребности в природных ресурсах, растет использование ископаемого топлива. Последнее приводит к увеличению выбросов углекислого газа в атмосферу, вызывая глобальное потепление. Не менее катастрофичным по своим последствиям для окружающей среды оказывается истощение озонового слоя в результате попадания в атмосферу газов от производства мыла, использования холодильников и аэрозолей.

Угрозу выживанию человечества представляет также загрязнение воздуха в результате деятельности заводов и других крупных промышленных производств, приводящее к исчезновению лесов и озер, повреждению памятников культурного наследия, даже если источник загрязнения находится за тысячи км от природных и культурных объектов. Хранение и размещение токсичных отходов химических производств также содержат недопустимые риски для окружающей среды, не говоря уже о влиянии на здоровье человека. При этом токсичные отходы остаются опасными на протяжении нескольких веков. Опустынивание и обезлесение территорий также ведут к нарушениям мировой экосистемы. [Our Common Future, 1987, Ch.I: A Threatened Future, I-3].

Все эти угрозы носят глобальный характер, поэтому ответственность за сохранение окружающей среды признается как за развитыми, так и развивающимися странами. Тем не менее, большая подверженность угрозам развивающихся стран признается безоговорочно.

В конечном счете авторы доклада «Наше общее будущее» приходят к выводу, что проблемы, связанные с развитием и окружающей средой, взаимосвязаны и должны рассматриваться в комплексе при выработке глобальной повестки дня, приводя следующие аргументы.

Во-первых, последствия от экологических изменений взаимосвязаны между собой. Масштабная вырубка лесов ускоряет эрозию почв и заиливание рек и озер. Загрязнение воздуха и окисление среды приводят к гибели лесов и озер. Это дает основания полагать, что при комплексном подходе улучшение в одной сфере, например,

принятие политических мер по защите лесов, повысит вероятность положительных изменений в другой сфере, например, даст импульс реализации проектов по охране и рациональному использованию почв, и т.д.

Во-вторых, изменения в окружающей среде оказывают влияние на процессы экономического развития. Например, политика в области сельского хозяйства может учитывать проблемы деградации водных, земельных и лесных ресурсов. Энергетическая политика в развивающихся странах может принимать в расчет необходимость преодолевать последствия от выбросов углекислого газа, окисления почв и вырубки леса, осуществляемой в целях получения биотоплива. Это означает, что вопросы экономики и экологии могут быть интегрированы в процесс выработки политических решений и законодательства не только в целях охраны окружающей среды, но и для обеспечения самого процесса развития.

В-третьих, большое значение имеют проблемы социального и политического развития, также тесно связанные с проблемами изменения окружающей среды. Например, стремительный рост численности населения, имеющий колоссальные последствия как для окружающей среды, так и для процесса развития во многих регионах земного шара, во многом обуславливается положением женщин в обществе, а также преобладающими культурными и иными (например, религиозными) ценностями. Изменения, связанные с ухудшением окружающей среды, также могут являться источником социальной напряженности в обществе, во многом из-за несправедливого распределения и ограниченного доступа к ресурсам.

Наконец, *в-четвертых*, территориальные границы оказываются прозрачными перед лицом экологических угроз. Для экосистем не существует границ: загрязнение воды или радиоактивные выбросы в одной точке земного шара могут превратиться в угрозу международного или общемирового масштаба [Our Common Future, 1987, Ch.I: A Threatened Future, II].

Комиссия Брундтланд сделала акцент на том, что подход к развитию и охране окружающей среды, основанный на принятии решений по преодолению последствий от экологических изменений или катастроф пост-фактум, продемонстрировал свою несостоятельность. В качестве альтернативы предложила принципиально новую концепцию устойчивого развития (the concept of sustainable development), позволяющую интегрировать политику в сфере охраны окружающей среды и стратегию развития. При этом термин «развитие» используется здесь в широком смысле и включает в себя процессы экономической и социальной трансформации в странах «третьего мира». Сам же процесс интеграции, по мнению авторов концепции, должен затрагивать не только бедные, но и богатые страны.

Устойчивое развитие понимался комиссией Брундтланд как процесс, при котором использование ресурсов, направления инвестиционных потоков и технологического развития ориентированы на укрепление как настоящего, так и будущего потенциала удовлетворять потребности и ожидания человека [Our Common Future. Ch.2: Towards Sustainable Development].

Концепция устойчивого развития включала в себя:

- идею потребностей, в частности, естественных потребностей бедного населения всего мира, на которые необходимо обращать внимание в первую очередь;
- идею ограничений, накладываемых современным уровнем развития технологий и социальных отношений на способность окружающей среды удовлетворять настоящие и будущие потребности населения Земли.

Комиссия Брундтланд полагала, что движение к устойчивому развитию требует изменений во внутренней и внешней политике всех государств. Каждая страна должна выработать индивидуальные условия реализации политики устойчивого развития, которая, при этом, должна рассматриваться как задача глобального уровня.

Доклад «Наше общее будущее» послужил основой для выработки соответствующей Декларации, подписанной на Саммите Земли в Рио-де-Жанейро в 1992 г., принятию «Повестки дня на XXI век» и учреждению Комиссии ООН по устойчивому развитию. Тогда же в качестве первого шага в решении проблемы изменения климата на Встрече ООН на высшем уровне «Планета Земля» была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН)¹⁵³.

В дополнение к ней в 1997 г. был принят Киотский протокол¹⁵⁴, установивший целевые показатели по сокращению выбросов в атмосферу вредных веществ для промышленно развитых стран, которые должны были быть достигнуты к 31 декабря 2012 г.

В 1998 г. Всемирная метеорологическая организация (ВМО)¹⁵⁵ и ЮНЕП¹⁵⁶ создали Межправительственную группу экспертов по изменению климата (МГЭИК)¹⁵⁷ в целях обеспечения изучения процесса и выработки практических рекомендаций по противодействию изменению климата на планете.

В 2009 г. в рамках Конференции ООН по изменению климата¹⁵⁸ в Копенгагене свыше 70 стран изъявили желание ассоциировать себя с принятым там соглашением о сдерживании роста глобальной температуры с помощью значительного сокращения выбросов¹⁵⁹. Однако Копенгагенское соглашение не являлось международным юридическим документом и фактически стало лишь декларацией о намерениях.

В 2010 г. Конференция ООН по изменению климата в Канкуне завершилась выработкой пакета сбалансированных решений, более или менее удовлетворяющих правительства стран-участниц конференции и определяющих будущие направления деятельности по сокращению выбросов углекислого газа и повышению устойчивости развивающихся стран перед лицом изменения климата. Пакет решений получил название «Канкунские соглашения» (Cancun Agreements), в рамках которых

¹⁵³ Рамочная конвенция об изменении климата РКИК ООН. URL: http://unfccc.int/essential_background/items/2877.php

¹⁵⁴ Киотский протокол РКИК ООН. URL: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

¹⁵⁵ Всемирная метеорологическая организация ООН (ВМО). URL: http://www.wmo.int/pages/index_ru.html

¹⁵⁶ Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). URL: <http://www.un.org/ru/ga/unesp/>

¹⁵⁷ Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК). URL: <http://www.ipcc.ch/>

¹⁵⁸ Конференция ООН по изменению климата. Копенгаген 2009 г. URL: <http://www.denmark.dk/en/menu/Climate-Energy/COP15-Copenhagen-2009/cop15.htm>

¹⁵⁹ Copenhagen Accord. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>

участники конференции договорились о мерах по защите беднейших и уязвимых стран от изменения климата, в том числе посредством предоставления средств и технологий, необходимых для обеспечения самостоятельного устойчивого развития [UNEP, 2011].

2. Проблема изменения климата и международное сотрудничество в целях развития

При первом приближении проблемы, связанные с изменением климата, по сравнению с проблемами бедности, распространением инфекционных заболеваний и стагнацией экономики в развивающихся странах, не кажутся такими острыми ввиду их «отложенных» последствий. Тем не менее, на международном уровне уже давно признается, что не уделяя должного внимания проблемам изменения климата, достичь прогресса в решении других приоритетных задач развития невозможно.

Изменение климата подрывает основные элементы жизнедеятельности человека во всем мире, делая общеглобальными такие проблемы, как доступность питьевой воды, производство продуктов питания, здравоохранение и состояние окружающей среды. При этом не радужными оказываются и прогнозы относительно влияния изменения климата на прогресс в достижении ЦРТ (Табл. 15.1). Не осуществляя наблюдений за состоянием и изменением климата, можно ожидать серьезного нарушения не только экологического, но и экономического равновесия, особенно в тех странах, которые уже уязвимы перед экологическими вызовами. Наиболее подверженными угрозам и последствиям изменения климата являются женщины и дети [OECD, 2010, p.66].

Несмотря на то, что многие меры, направленные на развитие, приводят к сокращению уровня уязвимости перед лицом климатических изменений, другие инициативы могут только усиливать эту уязвимость. Например, планы развития прибрежных территорий, не учитывающие повышение уровня моря, способны поставить людей, промышленные предприятия и основную инфраструктуру под угрозу и не обеспечивают устойчивость в долгосрочной перспективе. Такой тип негативного воздействия получил название «плохой адаптации» («maladaptation»). Учет последствий климатических изменений повышает значимость поддержки на политическом уровне таких секторов, как сельское хозяйство, развитие сельских территорий, управление водными ресурсами [OECD, 2010, p.65-74].

Наиболее тяжелое бремя последствий изменения климата ложится на бедное население развивающихся стран. Проблема изменения климата уже поставила под угрозу достижение некоторых ЦРТ, подрвав усилия национальных государств и международного сообщества по сокращению уровня бедности и достижению устойчивости развития – см. Таблицу 15.1 [OECD, 2010, p.67].

Таблица 15.1. Возможное влияние последствий изменения климата на достижение некоторых Целей развития тысячелетия

ЦРТ	Примеры взаимосвязи с изменением климата
ЦРТ 1: Ликвидация нищеты и голода	Изменение климата, по прогнозам экспертов, приведет к существенному сокращению материальных активов (ресурсов) большинства бедных людей на планете, изменит направление экономического роста развивающихся стран и обострит проблему продовольственной безопасности на региональном уровне. Произойдет сокращение водных ресурсов, в результате роста температурного режима увеличится потребление воды. Производство продовольствия, тесно связанное с доступностью воды, столкнется с серьезными трудностями в тех регионах, где сегодня наблюдается недостаток и ограниченность водных ресурсов..
ЦРТ 3: Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин	В развивающихся странах наблюдается диспропорция включенности женщин в деятельность по обработке или производству продукции, связанной с естественными природными ресурсами, в частности в сельском хозяйстве, особенно подверженном негативным изменениям климата
ЦРТ 4,5,6: Цели, ориентированные на преодоление проблем развития, связанных со здоровьем	Влияние климатических изменений на здоровье человека может быть прямым – через рост температуры, тепловое излучение, наводнения, засуху и ураганы, – и опосредованным – через развитие различных заболеваний и сокращения качества и количества потребляемых продуктов и воды.
ЦРТ 7: Обеспечение устойчивости развития окружающей среды	Изменение климата приводит к снижению качества и производства природных ресурсов, разрушает экосистемы, влияя на уровень доходов населения развивающихся стран. В зоне повышенного риска находятся прибрежные территории ввиду повышения уровня моря, цунами и усиления интенсивности циклонов в некоторых районах планеты.

Источник: OECD, 2010, p.66.

В настоящее время международное сообщество выработало два способа реагирования на вызовы климатических изменений:

- смягчение негативных последствий изменения климата (mitigation) через сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу;
- адаптация к изменению климата (adaptation) при одновременном укреплении положительных возможностей для развития [OECD, 2010, p.68].

Большая часть выбросов углекислого газа в атмосферу приходится на развитые страны. Хотя МГЭИК признает ответственность всех стран за сохранение климатической системы Земли, основная роль в борьбе с изменением климата и предотвращением негативных последствий отводится развитым и интенсивно развива-

ющимся странам. Наряду с усилиями по сокращению выбросов углекислого газа развитым странам рекомендуется осуществить переход к экономике, основанной на низкоуглеродном производстве.

Единого мнения относительно смягчения последствий изменения климата еще не выработано, однако уже сегодня очевидно, что климат на Земле меняется и негативные последствия этого уже ощущаются в некоторых странах. В результате, проблема интеграции механизмов адаптации к изменениям климата в экономическую политику, а также программы и проекты содействия развитию становится особенно острой. В 2006 г. министрами стран – членов КСР ОЭСР, ответственными за развитие и экологию, была принята Декларация, призвавшая международное сообщество доноров к «повышению координации усилий и распространению лучших практик» в области интеграции климатического измерения в политику содействия развитию. Для более успешного выполнения принципов декларации тремя годами позже, в 2009 году, КСР ОЭСР были подготовлены Руководящие политические принципы по включению адаптации к изменению климата в сотрудничество для развития [OECD, 2009, Integrating Climate Change Adaptation].

3. «Зеленый рост» и «зеленая экономика»

Ведя борьбу за сохранение окружающей среды и преодолевая последствия изменения климата, международное сообщество приходит к пониманию необходимости развития низкоуглеродного производства, сокращающего уровень выбросов в атмосферу углекислого газа. В последние годы начался процесс освоения новой концепций «зеленого роста» и «зеленой экономики».

«Зеленый рост». В 2009 г. на встрече министров стран – членов КСР ОЭСР, ответственных за развитие, была принята Декларация о зеленом росте [OECD, 2009, Declaration]. В ней, в частности, заявлялось, что кризис не может служить оправданием замораживания решения проблем, критически важных для будущего нашей планеты. Наоборот, выход из кризиса может быть найден за счет увеличения объемов «зеленых» инвестиций, построения экологичной инфраструктуры, развития «зеленой» экономики [OECD, 2009, p.1].

Для продвижения стран в направлении «зеленой» экономики важным является укрепление международного сотрудничества в таких сферах, как развитие и распространение экологически чистых технологий, технологий для развития возобновляемых источников энергии, использование «зеленых» ИКТ, а также развитие международного рынка экологических товаров и услуг. Для выхода на путь «зеленого» роста признается важным сотрудничество развитых стран КСР ОЭСР между собой, со странами с интенсивно развивающейся экономикой и развивающимися странами [OECD, 2009, p.1].

Для реализации положений декларации КСР ОЭСР призвал сообщество доноров разработать Стратегию «зеленого роста» с целью экономического восстановления и достижения экологически и социально устойчивого экономического роста. С по-

мощью стратегии ОЭСР предполагает осуществлять мониторинг ориентированных на «зеленый рост» политик государств – членов КСР ОЭСР, а также основных стран – партнеров ОЭСР [OECD, 2009, p.1-2].

«Зеленая экономика». ЮНЕП определяет «зеленую экономику» как ориентированную на улучшение благосостояния человечества и социальное равенство через существенное сокращение рисков, вызванных изменением окружающей среды и недостатком экологических ресурсов. При зеленой экономике рост доходов населения и занятость должны поддерживаться и стимулироваться за счет государственных и частных инвестиций, направленных на сокращение выбросов углекислого газа, повышение энергоэффективности и эффективности использования ресурсов, предотвращение загрязнения окружающей среды, сокращение биоразнообразия и минимизация ущерба, наносимого экосистемам. Катализатором развития таких инвестиций должны стать целевые государственные расходы, политические реформы и изменения в сфере политического регулирования. Движение в направлении развития должно сохраняться и в большей степени опираться на восстановление/укрепление национальной экономики как критического условия для повышения благосостояния и обеспечения безопасности бедного населения земного шара, использующего природные ресурсы для поддержания своей жизнедеятельности. Переход к «зеленой экономике» состоится тогда, когда мировое сообщество полностью откажется от экономики «коричневой», основанной на использовании энергии ископаемого топлива (нефти и газа) [UNEP, 2011].

На сегодняшний день ЮНЕП осуществляет поддержку целого ряда развивающихся стран в их переходе к «зеленой экономике», реализуя спектр специальных проектов. Можно отметить программу развития органического сельского хозяйства на Кубе, направленную на преодоление последствий продовольственного кризиса в начале 1990-х гг.; проект развития солнечной энергии на Барбадосе в целях преодоления зависимости государства от поставок топлива извне; программу развития системы управления лесными угодьями в Танзании в целях адаптации к изменению климата и повышения уровня благосостояния местного населения и ряд других проектов¹⁶⁰.

4. Ресурсы СМР в области охраны окружающей среды

В преддверии Конференции ООН по изменению климата 2009 г. в Копенгагене развернулась активная дискуссия о финансировании потребностей развивающихся стран в преодолении ими сложностей развития, возникающих в связи с изменением климата. Особое внимание уделялось оценке объемов ОПР в области охраны окружающей среды и анализу архитектуры СМР в соответствующем секторе. В октябре 2009 г. Группой Всемирного банка был подготовлен специальный доклад «Архитектура помощи в области охраны окружающей среды»: анализ статистических данных за 10 лет» [Castro, Hammond, 2009].

¹⁶⁰ Success Stories // United Nations Environmental Programme Web-site. URL: <http://www.unep.org/greeneconomy/SuccessStories/tabid/29863/Default.aspx>

Ввиду ожидаемого увеличения финансовой помощи развивающимся странам с целью преодоления последствий изменений климата и окружающей среды, составители доклада, учитывая уроки от увеличения объемов ОПР в секторе здравоохранения, обратили внимание на увеличение числа доноров и каналов финансирования в секторе и необходимость решения данной проблемы в целях повышения эффективности помощи. Сокращение числа доноров и каналов помощи рассматривается как способ рационализации международной помощи и средство уменьшения бюрократических и административных издержек, обременяющих как развивающиеся страны, так и доноров [Castro, Hammond, 2009, p.i].

По подсчетам аналитиков Всемирного банка, за 2000-е гг. в рамках международных обязательств в сектор окружающей среды донорами было направлено почти 100 млрд. долл. США (в ценах 2007 г.). При этом помощь была предоставлена по трем ключевым направлениям: (1) собственно ОПР в области сохранения окружающей среды – 56 млрд. долл. США; (2) помощь на цели предоставления доступа к чистой воде и обеспечения санитарных условий – 33,2 млрд. долл. США; (3) другая помощь с «основным» акцентом на сохранении окружающей среды – 8,2 млрд. долл. США [Castro, Hammond, 2009, p.i].

В целом доля помощи сектору окружающей среды в общем пуле ОПР составила в среднем 15%. Если к этому добавить проекты, ориентированные исключительно на устойчивое развитие, то она вырастет до 20%. При этом объем помощи в области сохранения окружающей среды ежегодно растет на 5% [Castro, Hammond, 2009, p.i].

В структуре ОПР, предоставляемой на цели сохранения окружающей среды, наблюдаются следующие тенденции: основная часть помощи – 35 % – выделяется на защиту окружающей среды в целом, 26 % – на поддержку систем управления водными ресурсами, 18 % – выделяется на программы в сфере сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства; 13% – на программы городского развития, и 8% – на развитие возобновляемых источников энергии. Внутри сектора наиболее динамично развиваются такие направления, как поддержка возобновляемых источников энергии, управление водными ресурсами. По оценкам экспертов Всемирного банка, увеличение объемов средств, выделяемых на эти направления, явилось результатом актуализации проблем изменения климата. Объемы помощи, предоставляемой на цели реализации экологических программ в секторах сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства, не претерпели существенных изменений за 2000-е гг., а объемы помощи на цели городского развития сократились [Castro, Hammond, 2009, p.i].

Географическое распределение потоков ОПР в секторе окружающей среды выглядит следующим образом: АТР – 25%; страны Африки к югу от Сахары – 22%; Южной и Центральная Азия – 16%.

Доля многосторонней помощи в области сохранения окружающей среды составила в рассматриваемый период 31%. Основными направлениями, где она превалировала, явились рыболовство и городское развитие, где доля многосторонних организаций достигает 40% [Castro, Hammond, 2009, p.i].

Две трети основной ОНР в секторе окружающей среды (core environmental aid) предоставляется семью основными донорами – Японией (16%), МАР (14%), Европейской комиссией (9%), Германией (9%), США (9%), Франция (6%) и Голландия (6%). В число доноров, которые обозначают развитие окружающей среды в качестве основного приоритета своей деятельности, входят Азиатский фонд развития (17% от общего пула в сравнении со средним показателем 9%), Финляндия (16%), Дания (16%), Япония (16%), МАР (12%), Швеция (12%) и МБР (12%) [Castro, Hammond, 2009, p.i].

Объемы ОНР, предоставленной странами – членами КСР ОЭСР на цели борьбы с изменением климата (climate change aid) в 2000-е гг., оцениваются в 31 млрд. долл. США. Пятерку доноров, предоставивших наибольшие объемы такого рода помощи, составили: Япония (46%), Германия (24%), Европейская комиссия (9%), Франция (9%), Дания (5%). В связи с тем, что основной фокус помощь был направлен на проблемы смягчения последствий изменения климата, то главными получателями помощи стали являлись страны со средним уровнем дохода и страны – реципиенты кредитов МАР: а Индия (15%), Китай (11%), Турция (9%), Индонезия (9%), Вьетнам (4%), Египет (4%) [Castro, Hammond, 2009, p.i].

Другой значимой тенденцией оказалось расширение числа доноров, предоставляющих помощь в секторе окружающей среды. Например, в 2005-2007 гг. в 38 странах-партнерах присутствовало не менее 15 миссий доноров, предоставлявших помощь в секторе окружающей среды. В среднем на одну страну-партнера приходилось в 2000-е гг. от 6,3 до 8,4 доноров. С 1995 г. 25 доноров установили 410 дополнительных партнерств в формате донор-реципиент в области охраны окружающей среды [Castro, Hammond, 2009, p.i-ii].

Кроме того в рассматриваемый период число субсекторов, в которых реализуются мероприятия, направленные на защиту окружающей среды, также увеличилось. К ним, в частности, относятся такие сферы, как проведение исследований и профессиональная подготовка, торговля и развитие бизнес-услуг, пост-конфликтное восстановление.

За 2000-е гг. архитектура финансирования в секторе окружающей среды существенно усложнилась. Так, в 2009 г. помощь на цели сохранения окружающей среды предоставлял 31 донор, используя каналы 97 агентств, т.е. в среднем на каждого донора приходилось по 3 специальных агентства. Аналитики Всемирного банка насчитали более 1000 различных каналов предоставления помощи в секторе окружающей среды, включая более 30 доноров, не входящих в КСР ОЭСР, и дюжину небольших многосторонних агентств, выступающих операторами программ помощи. [Castro, Hammond, 2009, p.ii].

5. Мониторинг и оценка программ СМР в области охраны окружающей среды

Вопросы изменения климата, а, следовательно, и эффективность реализации программ и проектов СМР в соответствующем секторе находятся в центре внимания экспертов международных организаций и исследователей. Для того, чтобы эффективно распределять солидные «климатические» ресурсы, отбирать и планировать миссии по смягчению негативных последствий от изменения климата или адаптации к ним, сообщество доноров должно опираться на достоверные данные о том, какие механизмы работают, а какие нет [Prowse, Snilstveit, 2010, p.5].

В последние годы широкое распространение в сфере СМР получает подход, основанный на оценке воздействия реализуемых программ, проектов, интервенций в странах-партнерах (*impact evaluation approach*). Подход основан на сопоставлении действительных и контрфактических результатов – тех, которых на самом деле не было, и отвечает на вопрос, о том, как бы ухудшились условия участников, если бы интервенция в сектор не производилась (Подробнее об этом см. Лекцию № 10). Воздействие рассчитывается на основе анализа различий между результатами в «наблюдаемой группе» (группе, испытывающей воздействие от реализуемой интервенции) и «контрольной группе» (группе, не участвующей в программе) [Prowse, Snilstveit, 2010, p.17].

Оценка воздействия используется в различных секторах, в том числе и секторе охраны окружающей среды. Используемые методологии оценки опираются на анализ статистики, а также интервью и краткосрочные полевые визиты [Prowse, Snilstveit, 2010, p.17]. Однако, несмотря на повышенное внимание к вопросам окружающей среды и изменения климата в последние годы, литературы, описывающей опыт оценки воздействия программ в этом секторе, практически нет.

Отсутствие глубокий исследований по оценке воздействия в области борьбы с изменением климата компенсируется большим количеством примеров оценки интервенций в области охраны окружающей среды. Часто эти исследования фокусируются на трех типах интервенций: защита заповедных зон, оплата экологических услуг и децентрализация управления лесным хозяйством [Prowse, Snilstveit, 2010, p.22].

Защита заповедных зон на протяжении долгого времени находится в центре международных усилий по охране окружающей среды. В зарубежной литературе описаны примеры реализации этой политики в Коста-Рике, Индонезии и Таиланде. Исследования используют технику сравнения для воссоздания контрфактических результатов и оценке влияния интервенций в сфере СМР на предотвращение обезлесения в заповедных зонах [Prowse, Snilstveit, 2010, p.22].

Использование оценок воздействия в секторе окружающей среды в настоящее время ограничивается несколькими факторами. Во-первых, это отсутствие базовых показателей, осложняющих процедуру сопоставления, и длительные временные промежутки между интервенциями и оценкой их воздействия. Во-вторых, отно-

нительно ранняя стадия реализации стратегий в области изменения климата. Например, до сих пор большинство инициатив по адаптации ориентировано на совершенствование систем управления – проводить оценку воздействия на этой стадии пока невозможно. В-третьих, высокая стоимость проведения оценки воздействия в секторе окружающей среды [Prowse, Sniltsvelt, 2010, p.24-25].

Несмотря на существующие ограничения, оценки воздействия уже доказали свою эффективность при анализе результативности программ в области охраны окружающей среды и постепенно получают все более широкое распространение при реализации программ, направленных на борьбу с изменением климата. Это позволяет надеяться на то, что содействие развитию в этом важнейшем для судьбы всего человечества сектора станет более эффективным уже в ближайшем будущем.

Контрольные вопросы

1. Какие факторы обуславливают актуальность экологической проблематики в сфере СМР на современном этапе?
2. Что такое экологические глобальные общественные блага и в чем их особенность?
3. Какое глобальное общественное зло формируется параллельно распространению экологических глобальных общественных благ?
4. Когда и в связи с чем было высказано предложение об интеграции повесток дня развития и охраны окружающей среды?
5. Раскройте содержание концепции устойчивого развития.
6. Какие проблемы развития обуславливают необходимость противодействия изменениям окружающей среды на современном этапе?
7. Как изменение климата и окружающей среды влияет на достижение ЦРТ?
8. Что такое «зеленый рост» и «зеленая экономика»?
9. Каковы особенности архитектуры финансирования в секторе окружающей среды на современном этапе?
10. Какие факторы ограничивают сферу использования оценок воздействия программ СМР в секторе окружающей среды?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Афонцев С. 2003. От борьбы к рынку: экономическая кооперативность в мирополитическом взаимодействии // Международные процессы 1 (2).
2. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей среды человека принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 год // Официальный сайт ООН.
URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml
3. Медведев С.А., Томашов И.А. 2009. Концепция глобальных общественных благ // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика 2(24).

- URL: <http://iorj.hse.ru/2009--2/26762378.html>
4. ADB (Asian Development Bank). 1993. Impact Evaluation Study of the Sagarnath Forestry Development Project in Nepal. ADB, Manila.
 5. Begg, Kathryn, Frans van der Woerd, David Levy. 2005. The Business of Climate Change: Corporate Responses to Kyoto. Sheffield: Greenleaf Publishing.
 6. Boyd, Emily, Natasha Grist, Sirkku Juhola, and Valerie Nelson. 2009. Development Futures in a Changing Climate // *Development Policy Review* 27 (6): 659-674.
 7. Castro, Rocio, and Brian Hammond. 2009. The Architecture of Aid for the Environment: A Ten-year Statistical Perspective. World Bank, Washington, DC.
 8. Gardiner, Rosalie, and Katell Le Goulven. 2002. Sustaining Our Global Public Goods // Towards Earth Summit 2002. Briefing Paper.
URL: <http://www.worldsummit2002.org/texts/Globalpublicgoods-briefing.pdf>.
 9. IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2007. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.
 10. Johnson, Mark, and Josh Suskewicz. 2009. How to Jump-start the Clean Tech Economy // *Harvard Business Review* 11: 52-60.
 11. OECD. 2006. Declaration on Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation. Adopted by Development and Environment Ministers of OECD Member Countries on 4 April 2006. OECD, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/29/36426943.pdf>
 12. OECD. 2009. Declaration on Green Growth. Adopted at the Council Meeting at Ministerial level on 25 June 2009. OECD, Paris.
 13. OECD. 2009. Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation: Policy Guidelines. OECD, Paris.
 14. OECD. 2010. Development Cooperation Report 2010. OECD, Paris.
 15. Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development: Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 - Development and International Cooperation: Environment // The UN Documents. Gathering a body of global agreements.
URL: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
 16. Prowse, Marti, and Birte Snilstveit. 2010. Impact Evaluation and Interventions to Address Climate Change: A Scoping Study // *Journal of Development Effectiveness* 2 (2): 228-262.
 17. Tang, Kenny, and Ruth Yeoh (eds.). 2007. Cut Carbon, Grow Profits: Business Strategies for Managing Climate Change and Sustainability. Enfield: Middlesex University Press, 2007.
 18. UNEP (United Nations Environmental Programme). 2011. Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. UNEP, New York.
 19. World Bank. 2008. Social Dimensions of Climate Change. World Bank, Washington, DC.
 20. Yamin, Farhana. 2004. Climate Change and Development // *IDS Bulletin* 35 (3).

ГЛОССАРИЙ

1. **Абсолютное обнищание (Absolute poverty)** – положение, при котором население или его определенная часть в состоянии удовлетворять лишь самые минимальные базовые потребности в продовольствии, одежде и жилье.
2. **Абсорбционная способность (Absorptive capacity)** – способность страны эффективно использовать внешние финансовые ресурсы, в данном случае ресурсы, поступаемые в виде двусторонней и/или многосторонней помощи развитию.
3. **Агробизнес (Agribusiness)** – сочетание понятий «сельское хозяйство» и «бизнес», отражающее широкое определение аграрного сектора, включая производство сельскохозяйственного сырья, фермерство, сбор урожая, его переработку, хранение и реализацию.
4. **Адаптация (Adaptation)** – система инициатив и мер, направленных на сокращение уровня уязвимости природных и человеческой систем перед лицом наступивших или ожидаемых угроз от изменения климата.
5. **Базовое образование (Basic education)** – комплекс образовательных мероприятий, осуществляемых в различных рамках (формального, неформального и информального образования), направленных на удовлетворение базовых учебных потребностей. В соответствии с Международной стандартной классификацией образования (МСКО) базовое образование включает начальное образование (первый этап базового образования) и первый этап среднего образования (второй этап базового образования).
6. **Бедность (Poverty)** – ограниченность доходов и денежных средств населения и его экономическая депривация, ограниченный доступ к образованию, услугам здравоохранения, чистой питьевой воде, а также другие аспекты социального неравенства, негативно влияющие на социальное положение непривилегированных групп населения
7. **Биоразнообразие (Biodiversity)** – разнообразие мира живых организмов, включая разнообразие внутри видов и между видами и природными экосистемами.
8. **Биотопливо (Biofuel)** – любое жидкое, газообразное или твердое топливо, произведенное из растений или органических материалов.
9. **Внешние эффекты помощи (External effects of aid)** – экономические и политические эффекты, связанные с предоставлением помощи на цели развития развивающейся страны.
10. **Внешний дефицит (Foreign exchange gap)** – понятие, используемое в «модели двух дефицитов» Х. Ченери и А. Страута для обозначения дефицита иностранной валюты, вызываемого превышением объема расходов на импорт товаров над объемом экспортной выручки.

11. **Внутренний дефицит (Savings gap)** – понятие, используемое в «модели двух дефицитов» Х. Ченери и А. Страута для обозначения дефицита внутренних сбережений, определяемого как разница между заданным программой национального развития объемом инвестиций и объемом внутренних сбережений.
12. **Возобновляемые источники энергии (Renewable resources)** – экологически чистые источники непрерывно возобновляемых в биосфере Земли видов энергии: солнечной, ветровой, океанической, гидроэнергии рек.
13. **Волатильность помощи (Aid volatility)** – неустойчивость поставок помощи, отклонение реальных поставок от обещанного объема помощи.
14. **Гендерное равенство (Gender equality)** – равенство полов. Цель достижения гендерного равенства направлена на обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин, равное уважение их прав и обязанностей.
15. **Глобализация (Globalization)** – постепенный и все более углубляющийся процесс интернационализации мировых экономических, политических, социальных и культурных связей.
16. **Глобальный Юг (Global South)** – понятие, отражающее проблему неравенства и деления мира на «богатые северные» и «бедные южные» страны.
17. **Государственное строительство (State-building)** – внутренний, национальный процесс укрепления потенциала, институтов и легитимности государства, обусловленный динамикой развития взаимоотношений между государством и обществом.
18. **Государственно-частное партнерство (Private-Public Partnership)** – форма сотрудничества между государственными органами и частными компаниями, направленная на обеспечение финансирования, строительства, реконструкции, управления, поддержания инфраструктуры, предоставления услуг.
19. **Грамотность (Literacy)** – в соответствии с определением, принятым ЮНЕСКО в 1958 г., заключается в способности прочитать и написать простой короткий текст на тему из повседневной жизни, понимая прочитанное и написанное. Со временем концепция грамотности претерпела изменения и сейчас охватывает группы навыков во многих областях, каждая из которых имеет свою шкалу для измерения уровня усвоения навыков и служит различным целям.
20. **Грант (Grant)** – трансферт в денежной или натуральной форме, не приводящий к формированию долгового обязательства у получателя. К грантам приравниваются также суммы прощенного долга, гранты (трансферты) неправительственным организациям, некоторые виды затрат донора на реализацию программ помощи, а также потоки, подобные грантам.
21. **Грант-элемент (Grant-element)** – интегральный показатель, используемый для сопоставления условий предоставления различных кредитов и займов. Показывает, какую часть платежа в счет погашения долга кредитор недополучит в условиях предоставления кредита на более льготных условиях, чем действующие рыночные.

22. **Двусторонняя помощь развитию (Bilateral Development Aid)** – добровольная помощь одного государства другому на цели развития, оказываемая на базе двустороннего межгосударственного соглашения.
23. **Донор (Donor)** – государство или организация, предоставляющая ОПР.
24. **Другие страны с низким уровнем дохода (Other Low-Income Countries)** – развивающиеся страны, которые не классифицируются как наименее развитые страны и чей доход на душу населения составляет 1005 долл. США и ниже.
25. **Зависимый, или периферийный капитализм (Dependent/peripheral capitalism)** – тип хозяйственной системы, развивающийся, по мнению представителей неомарксистской теории неокOLONИализма, в странах «третьего мира» в результате сохраняющейся экономической подчиненности процесса развития этой группы стран интересам развитых стран.
26. **«Зеленая экономика» (Green economy)** – экономика, ориентированная на улучшение благосостояния человечества и социальное равенство через существенное сокращение рисков от изменения окружающей среды и недостатка экологических ресурсов.
27. **Импортозамещающая индустриализация (Import substitution industrialization)** – проведение индустриализации с созданием в национальной экономике отраслей промышленности, производящих продукцию, замещающую импорт.
28. **Индекс развития человеческого потенциала (Human Development Index)** – интегральный показатель оценки уровня развития национальной экономики, оценивающий достижения в трех областях: долгая и здоровая жизнь населения страны, доступ к получению образования и достойный уровень жизни.
29. **Индустриализация (Industrialization)** – процесс социально-экономического перехода от аграрного типа общества к индустриальному, с преобладанием промышленного производства в экономике.
30. **Инклюзивное развитие (Inclusive development)** – развитие, в котором основным объектом политики выступают маргинальные слои населения независимо от пола, возраста, национальности, сексуальной ориентации, физической дееспособности и экономического положения. Политика инклюзивного развития прежде всего ориентирована на преодоление углубляющегося неравенства по всему миру несмотря на экономический рост
31. **Иностранная помощь (Foreign Aid)** представляет собой добровольную передачу средств (в форме товаров, навыков, «ноу-хау», грантов, кредитов (займов)) одной страной другой на льготных условиях;
32. **Информационно-коммуникационные технологии (Information and Communication Technologies)** – оборудование по обработке и передаче информации, программное обеспечение, компьютерные сети, носители информации в цифровой форме, а также связанный с их использованием комплекс услуг.

33. **Канал помощи (Aid channel)** – первое звено в цепочке распределения финансовых и других ресурсов в рамках ОПР.
34. **Капитальный фундаментализм (Capital Fundamentalism)** – парадигма, определяющая характер зависимости между темпами экономического роста и темпами роста инвестиций как линейную функцию, когда увеличение объема инвестиций автоматически приводит к повышению темпов экономического роста.
35. **Комплементарные инвестиции (Complementary investments)** – в новой теории роста инвестиции, осуществляемые государством в производственную и социальную инфраструктуру в национальной экономике, для стимулирования частной предпринимательской деятельности.
36. **Контрфактический результат (Counterfactual outcome)** – это гипотетический результат реализации программы, показывающий, какой эффект был бы оказан на получателей помощи, если бы данная программа не реализовывалась.
37. **Координация помощи (Donor Coordination)** – координация действий стран-доноров
38. **Кредит (заем) (Credit, Loan)** – транзакция по передаче ресурсов в натуральной или денежной форме, в результате которой у заемщика формируются долговые обязательства.
39. **Льготный кредит (Concessional loan)** – в практике предоставления ОПР кредит, содержащий грант-элемент в размере не менее 25%, в более широком смысле кредит, процентные ставки по которому ниже рыночных.
40. **Мальтузианская ловушка (Malthusian trap)** – зависимость между темпами экономического роста и темпами роста населения, при которой всякое кратковременное повышение темпов экономического роста автоматически приводит к повышению рождаемости, а рост численности населения неизбежно снижает уровень душевого дохода, что приводит к снижению рождаемости, что, в свою очередь, снижает темпы экономического роста и т.д.
41. **Международный транспортный коридор (International transport corridor)** – часть национальной или международной транспортной системы, которая обеспечивает значительные международные грузовые и пассажирские перевозки между отдельными географическими районами. Включает в себя подвижной состав и стационарные устройства всех видов транспорта, работающие на данном направлении, а также совокупность технологических, организационных и правовых условий осуществления этих перевозок.
42. **Механизм неэквивалентного обмена (Non-equivalent exchange mechanism)** – предложенный А. Эммануэлем алгоритм осуществления торгового обмена, объясняющий механизм перетока создаваемой в развивающихся странах добавленной стоимости в развитые страны из-за недооценки стоимости факторов производства в развивающихся странах и завышения стоимости факторов производства в развитых странах

43. **Минимальное критическое усилие (Critical minimum effort)** – необходимый для перехода к самоподдерживающемуся росту уровень инвестиций, определяемый американским экономистом Х. Лейбенштейном как 12–15% национального дохода.
44. **Миростроительство (Peace-building)** – действия, предпринимаемые международными или национальными акторами для установления мира, понимаемого как отсутствие вооруженного конфликта («негативный мир») и наличие минимального уровня общественного участия в политическом процессе (как компонента «позитивного мира»), который может поддерживаться в отсутствие международной миротворческой операции.
45. **Многоаспектная (многомерная) бедность (Multidimensional poverty)** – бедность, которая не сводится к проблеме ограниченности денежных средств и материальных лишений и включает ограничения в возможностях получать образование, элементарные услуги здравоохранения, чистую питьевую воду и прочие аспекты социального неравенства, негативно влияющие на социальное положение непривилегированных групп населения
46. **Многосторонний банк развития (МБР) (Multilateral development bank)** – международная валютно-финансовая организация, предоставляющая кредиты в целях развития. Как правило деятельность МБР имеет региональный характер (Азиатский банк развития, Африканский банк развития, Межамериканский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития). Исключение составляет Международный банк реконструкции и развития, специализированное учреждение ООН, деятельность которого распространяется на все регионы планеты.
47. **Многосторонняя официальная помощь развитию (Multilateral development aid)** – помощь, оказываемая коллективно странами – членами международной организации стране – члену этой организации на базе международного соглашения/договора
48. **Модель «двух дефицитов» (Two-gap model)** – созданная американскими экономистами Х. Ченери и А. Страутом модель экономического роста с двумя дефицитами, показывающая возможности использования помощи развитию для преодоления существующих внутренних ограничений развития в странах «третьего мира».
49. **Модернизация (Modernization)** – процесс перехода от традиционного общества к индустриальному, т.е. обществу современности (modernity).
50. **Мониторинг (Monitoring)** – это систематический сбор информации о степени достижения запланированных результатов проекта или программы.
51. **Наименее развитые страны (Least Developed Countries)** – список бедных стран, составляемых ООН. Список пересматривается каждые три года. Для отнесения страны к наименее развитой должны соблюдаться три критерия: низкий уровень валового национального дохода на душу населения; критерий

слабости людских ресурсов, рассчитываемый с использованием индекса реального качества жизни на основе показателей: питания, здоровья, образования, грамотности взрослого населения; критерий экономической уязвимости, рассчитываемый на основе показателей нестабильности сельскохозяйственного производства, нестабильности экспорта товаров и услуг, концентрации товарного экспорта и т.д. По состоянию на середину 2012 г. в этот список включены 48 стран.

52. **Невозобновляемые источники энергии (Non-renewable resources)** – природные источники, которые образуются или восстанавливаются гораздо медленнее, чем расходуются: уголь, нефть, природный газ, торф, ядерное горючее.
53. **Неправительственные организации (НПО) (Non-governmental organizations – NGOs)** – общественные организации, целью которых является осуществление деятельности, направленной на сокращение бедности, защиту окружающей среды, обеспечение основных социальных благ и т.д.
54. **Несвязанная помощь (Untied Aid)** – это кредиты и гранты, которые могут полностью беспрепятственно использоваться получателем для финансирования закупок товаров и услуг практически в любой стране мира.
55. **Нестабильное государство (Fragile state)** – государство, неспособное удовлетворить общественные ожидания или управлять изменениями в ожиданиях и потенциале с помощью политического процесса.
56. **Неэкспериментальные или квази-экспериментальные методы оценивания (Nonexperimental or Quasi-Experimental Designs)** – группы методов оценки, основанных на принципе сопоставления, при котором находится идеальное сопоставление, которое отвечает характеристикам группы воздействия, использованное при проведении других оценок. При этом, характеристики группы, рассмотренной в других исследованиях, должны совпадать с характеристиками группы, рассматриваемой при проведении текущей оценки.
57. **Новые индустриальные страны (Newly Industrialized Countries)** – группа бывших развивающихся стран, которые успешно прорвали «ловушку экономической отсталости», завершив процесс индустриализации (Таиланд, Индонезия, Сингапур, Филиппины и др.).
58. **«Новые» доноры (New donors)** – страны-доноры не входящие в КСР ОЭСР.
59. **Обезлесение (deforestation)** – природный или антропогенный процесс, превращающий залесенные территории в территории без леса.
60. **Опустынивание (desertification)** – деградация земли в засушливых, полувзасушливых и пустынных территориях в результате воздействия различных факторов, включая климатические изменения и деятельность человека.
61. **Организационная структура управления** – совокупность специализированных функциональных подразделений, взаимосвязанных в процессе обоснования, выработки, принятия и реализации управленческих решений.

62. **Официальная помощь в целях развития (ОПР) (Official Development Assistance, ODA)** определяется КСР ОЭСР как транзакции, осуществляемые с целью содействия социальному развитию развивающихся стран, а также содержащие финансовые условия грантовой поддержки, которые должны предоставляться на концессионной основе. ОПР предоставляется странам-партнерам, определенным в качестве получателей ОПР в списке КСР ОЭСР либо международным многосторонним институтам с целью финансирования ими этих государств. При этом должны соблюдаться следующие условия. 1. Ресурсы должны предоставляться официальными органами, включая центральные правительства и региональные власти. 2. Основной целью каждой операции является ее направленность на содействие социально-экономическому развитию и повышению благосостояния развивающихся стран. 3. Помощь должна иметь льготный характер, который подразумевает наличие в помощи грант-элемента в размере не менее 25% (при расчете по фиксированной ставке дисконтирования в 10%).
63. **Оценивание по итогам (Summative evaluation)** – методика определения ценности программы на итоговом этапе реализации программных действий посредством оценивания непосредственных результатов программы в целях получения информации о ее способности эффективно функционировать в заданных условиях
64. **Оценка склонности (Propensity score)** – сопоставление двух групп на основе серии отобранных характеристик (оцененная вероятность отмеченных характеристик).
65. **Оценка экс-анте (Ex-ante evaluation)** – методика оценки, направленная на измерение заранее запланированных результатов будущих программ в сфере содействия развитию, которая проводится на основе данных текущей ситуации, а также допущений, выявленных путем анализа экономических систем развивающейся страны
66. **Оценка экс-пост (Ex-post evaluation)** – методика оценки, которая измеряет действительные воздействия программы на индивидов, являющихся непосредственными получателями результатов программы.
67. **Оценка/оценивание (Evaluation)** – проведение анализа прогресса для достижения определенных результатов. Оценка – не однодневное действие, а процесс оценки различного масштаба и глубины, осуществляемый в различных локальных точках одновременно в целях получения опыта для достижения результатов. Все виды оценок, даже оценки проектов, оценивающие релевантность результативность и другие критерии, должны быть связаны с долгосрочными результатами, а не только с непосредственными последствиями реализации проекта.

68. **Перспективная оценка (Perspective evaluation)** – оценка, как правило проводимая до начала реализации проекта. Целью такой оценки является получение ответа на вопрос о том, стоит ли реализовывать и оценивать ту или иную программу и проект; а также стоят ли полученные результаты затраченных усилий и ресурсов.
69. **Пионеры развития (Pioneers of development)** – группа стран, начавших процесс индустриализации в XIX в.
70. **Помощь в интересах торговли (Aid for Trade)** – специальный механизм ВТО по содействию включения развивающихся стран в мировую торговлю, создания собственного потенциала для расширения их внешней торговли. Представляет собой систему мер в области содействия развитию, которые направлены на расширение возможностей развивающихся стран по укреплению своего торгового потенциала. Она включает в себя 1) техническую помощь в области торговли; 2) содействие развитию инфраструктуры торговли; 3) создание производственных мощностей.
71. **Помощь в области производства и распределения электроэнергии (Aid to energy generation and supply)** – помощь в разработке энергетической политики, планировании и реализации отраслевых программ, а также в получении электроэнергии посредством использования возобновляемых и невозобновляемых источников энергии.
72. **Помощь продовольствием (Food Aid)** – предоставление помощи на льготных условиях в форме продовольствия или денежных средств на его приобретение с целью поддержки реализации продовольственных программ.
73. **Помощь развитию (Development aid/development assistance)** – передача ресурсов в различных формах (товары, продовольствие, техническая помощь, финансовые средства, льготные кредиты и др.) развивающимся странам для удовлетворения базовых потребностей населения, уменьшения бедности, а также обеспечения основных прав и свобод, т.е. для содействия развитию этих стран.
74. **Порочный круг нищеты (Poverty trap)** – самовоспроизводящаяся ситуация, когда исходный низкий уровень жизни населения порождает последующие события, неизбежно возвращающие участников к исходной ситуации.
75. **Преодоление негативных последствий изменения климата (Mitigation)** – предотвращение процессов изменения климата через сокращение выбросов углекислого газа в атмосферу.
76. **Прогресс (Progress)** – направление развития, переход от низшего к высшему, от менее совершенного к более совершенному. Это всегда движение вперед, в отличие от развития, где могут быть и регресс, и тупиковые ходы.
77. **Продовольственная безопасность (Food security)** – безопасность на индивидуальном, семейном, национальном, региональном и глобальном уровнях, которая достигается тогда, когда все люди в любое время имеют физический

и экономический доступ к достаточному количеству безопасных и питательных продуктов для удовлетворения своих потребностей и предпочтений в еде для активной и здоровой жизни.

78. **Пролиферация доноров (Donor Proliferation)** – рост числа доноров.
79. **Прочее официальное финансирование (Other Official Flows, OOF)** – финансовые потоки, в которые включаются транзакции официальных органов странам-партнерам, определенным в качестве получателей ОПР в списке КСР ОЭСР, которые не соответствуют критериям отнесения к ОПР в части целей помощи или меньшего объема грант-элемента.
80. **Прямые иностранные инвестиции (Foreign Direct Investment)** – приобретение иностранным инвестором не менее 10% доли в уставном капитале коммерческой организации.
81. **Равновесие на низком уровне (Low-level equilibrium)** – состояние равновесия в традиционной экономике, когда темпы экономического и демографического роста примерно равны и стремятся к нулевой отметке
82. **Развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю (Landlocked Developing Countries, LLDCs)** – группа развивающихся стран мира, не имеющая морских границ, что ведет к росту издержек при участии во внешней торговле и ограничивает экономическое развитие. Всего в мире 48 стран не имеют выхода к морю, 31 из них относится к группе развивающихся.
83. **Развитие (Development)** – процесс, направленный на повышение качества жизни индивидов в терминах уровня доходов и потребления, качества питания, медицинского обслуживания, образовательных услуг и т.д., через экономический рост. Другими аспектами понятия развития являются: 1) создание условий для повышения самоуважения индивидов через создание системы необходимых экономических, социальных и политических институтов; 2) повышение уровня личной свободы индивидов через расширение возможностей выбора и обеспечение доступности товаров и услуг; 3) создание необходимых условий для повышения уровня самоуважения и самооценки индивидов за счет учреждения необходимых социальных, политических и экономических систем и институтов, обеспечивающих защиту прав и достоинства людей, их уважение.
84. **Расходы на здравоохранение (Health Expenditures)** – сумма государственных и частных расходов на здравоохранение.
85. **Результативность помощи (Aid effectiveness)** – достижение заранее определенных результатов экономического развития и развития человеческого капитала. Основными источниками повышения результативности помощи являются снижение уровня обусловленности помощи, формирование потенциала в развивающихся странах для экономического развития, поддержка повышения эффективности (результативности) систем госуправления.

86. **Реципиент (Recipient)** – получатель помощи.
87. **Рост ориентированный на бедные слои населения (Pro-poor growth)** – такой тип экономической динамики, при котором доходы бедных слоев населения растут более высокими темпами, чем доходы остальных групп.
88. **Связанная помощь (Tied Aid)** – оказание помощи в виде кредитов и грантов, предоставление которых определено условиями формальных и неформальных соглашений.
89. **Слаборазвитость (Underdevelopment)** – экономическая ситуация, характерными чертами которой являются: низкий уровень жизни при наличии абсолютного обнищания, низкие уровни душевого дохода и потребления, вялые темпы экономического роста, неудовлетворительное медицинское обслуживание, высокий уровень смертности и рождаемости, зависимость от иностранных государств и ограниченность маневра ресурсами, предназначенными для потребления.
90. **Содействие развитию торговли (Trade facilitation)** – комплекс мер, ориентированный на упрощение процедур и формальностей в международной торговле; компонент программ помощи развитию торговли.
91. **Социальная защита (Social protection)** – государственные политические меры, направленные на сокращение уязвимости населения перед различными рисками, укрепление их способности защищать себя самостоятельно в периоды рисков и экономической нестабильности. К инструментам политики социальной защиты относятся социальное страхование и социальная помощь населению
92. **Социальная политика (Social policy)** – политика, применяемая правительствами для регулирования социальных структур и рыночных институтов; предоставление населению социальных услуг, таких, как образование, здравоохранение, занятость, социальная безопасность.
93. **Социальная помощь (Social assistance)** – меры, предпринимаемые государством для передачи ресурсов депривированным слоям населения. Социальная помощь включает, например, денежные выплаты бедным домохозяйствам, обеспечение жильем сирот и пожилых людей, программы социальной реабилитации, субсидии на основные продукты питания.
94. **Социальная сфера (Social sector)** – комплексная сфера содействия международному развитию, включающая такие области, как образование, здравоохранение, водообеспечение и санитария, проблемы народонаселения, государственного управления и развития гражданского общества, преодоление конфликтов и достижения мира и безопасности, тесно пересекающиеся между собой, а также с другими элементами таких сфер, как экология, производство, развитие инфраструктуры в развивающихся странах.
95. **Списание долга развивающимся странам (Debt relief)** – представляет собой соглашение между кредитором и страной-должником об облегчении долго-

- вого бремени последнего путем частичного или полного прощения основного долга, реструктуризации задолженности за счет изменения срока, процентных платежей и т.д.
96. **Стагнирующий экономический рост (Economic stagnation)** – экономическая динамика, при которой темпы экономического роста колеблются около нулевой отметки.
 97. **Стейкхолдеры (Stakeholders)** – это группы, организации или индивидуумы, на которые влияет организация и от которых она зависит.
 98. **Стратегия борьбы с бедностью (Poverty reduction strategy)** – стратегия, направленная на достижение экономического роста и преодоление бедности посредством инструментов экономической и социальной политики и соответствующих программ
 99. **Структура помощи (Aid structure)** – географическое, страновое, секторальное и типовое (по типу помощи, например, связанная и несвязанная помощь и т.д.) распределение помощи.
 100. **Структурная трансформация (Structural transformation)** – процесс преобразования национальной экономики при котором происходит изменение структуры занятости, структуры выпуска, структуры экспорта и импорта, а также соотношение между товарным и натуральным производством.
 101. **Тезис Зингера-Пребиша (Singer-Prebisch thesis)** – тезис о действующей долговременной тенденции ухудшения условий торговли развивающихся стран вследствие различной эластичности спроса на товары экспорта развивающихся и развитых стран. Развитые страны производят и экспортируют промышленные товары, спрос на которые эластичен. Развивающиеся же страны экспортируют преимущественно сырье и сельскохозяйственную продукцию, характеризующиеся неэластичным спросом.
 102. **Теория развития (Development theory)** – наука, изучающая причины отсталости отдельных стран и возможности ее преодоления.
 103. **Транзакционные издержки (Transaction costs)** – операционные издержки сверх основных затрат на производство и обращение; косвенные, сопряженные затраты, расходы, связанные с организацией дела, получением информации, ведением переговоров, поиском поставщиков, заключением и оформлением контрактов, лицензий, обеспечением получения прав, юридической защиты, преодолением барьеров входа на рынок.
 104. **Управление, ориентированное на результат/управление по результатам (Result-based management)** – это управленческая стратегия или подход, согласно которому организация обеспечивает гарантию того, что ее деятельность способствует достижению четко определенных результатов. Направлена на повышение результативности управления путем проведения мониторинга достижения ожидаемых результатов, интеграции полученных уроков управления в дальнейшие управленческие решения.

105. **Урбанизация (Urbanization)** – экономический и демографический рост в городских центрах.
106. **Устойчивое развитие (Sustainable development)** – развитие, которое, удовлетворяя нужды и потребности нынешних поколений, не создает рисков и ущерба будущим поколениям. Родоначальники и последователи концепции считают, что эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций и научно-технического прогресса, а также развитие личности и общественных институтов должны быть согласованы друг с другом и укреплять нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей.
107. **Филантропия (Philantropy)** – оказание безвозмездной (или на льготных условиях) помощи тем, кто в этом нуждается, как в коллективных формах (фонды, организации), так и в виде индивидуального меценатства. Основной чертой благотворительности и меценатства является свободный выбор формы, времени и места, а также содержания помощи.
108. **Фонд (Fund)** – общественная организация, которая ведает (принимает и распоряжается) средствами, поступающими к ней для каких-нибудь социально значимых целей.
109. **Формативное оценивание/ оценивание на смысловом уровне (Formative evaluation)** – методика оценки, направленная на обеспечение результативной имплементации программы в соответствии первоначально поставленными целями; осуществляется на каждой из стадий реализации проекта.
110. **Фрагментация помощи (Aid Fragmentation)** – безудержный рост идентичных проектов, реализуемых разными донорами в одном секторе одной страны-реципиента помощи.
111. **Цели развития тысячелетия (Millennium Development Goals)** – восемь целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия которых 192 государства – члена ООН и, по меньшей мере, 23 международные организации договорились достичь к 2015 г. Цели развития включают в себя сокращение масштабов крайней нищеты, снижение детской смертности, обеспечение всеобщего начального образования, содействие равноправию полов и расширению прав женщин, улучшение охраны материнского здоровья, обеспечение экологической стабильности, борьбу с эпидемическими заболеваниями, такими, как СПИД, а также расширение всемирного сотрудничества с целью развития.
112. **Центр и Периферия (Center and Periphery)** – предложенное аргентинским экономистом Раулем Пребишем деление мира на две группы стран: Центр (богатые страны Севера) и Периферию (бедные страны Юга).
113. **Цепочка создания стоимости (value chain)** – комплекс работ от создания товара до его получения конечным потребителем.

114. **Цифровой разрыв (Digital Divide)** – отставание в использовании информационно-коммуникационных технологий и Интернета в различных видах деятельности между частными лицами, домохозяйствами и компаниями и регионами мира, находящимися на разных уровнях социально-экономического развития.
115. **Частично несвязанная помощь (Partly Untied Aid)** – кредиты и гранты, условиями предоставления которых является финансирование закупок товаров и услуг в определенном перечне стран, который включает практически все развивающиеся страны и может также включать страну-донора.
116. **Человеческая безопасность (Human security)** – парадигма безопасности, пришедшая на смену прежним представлениям о том, что главным объектом политики обеспечения безопасности является государство. Сторонники концепции считают, что в центре такой политики должен быть человек, личность, индивид.
117. **Человеческое развитие (Human development)** – концепция, родоначальником которой является лауреат Нобелевской премии по экономике 1998 г. Амартия Сен. Согласно ей, экономический рост может считаться «развитием» только в том случае, если он обеспечивает удовлетворение главных человеческих потребностей.
118. **Экзогенные искажения цен (Exogenous price distortions)** – искажения цен, вызванные регулирующей деятельностью государства в экономике.
119. **Экономический рост (Economic growth)** – рост национального дохода, валового внутреннего продукта, валового национального продукта либо этих показателей в подушевом измерении.
120. **Экономический рост с «самораспространяющимися результатами» (Self-Propagating economic growth)** – экономическая динамика, характеризующаяся рыночным механизмом распределения плодов экономического роста приводящим к поступательному увеличению доходов всех слоев населения. Таким образом в процессе экономического роста автоматически происходит увеличение благосостояния всех слоев населения в национальной экономике.
121. **Экономическое развитие (Economic development)** – процесс структурных преобразований, в ходе которого в течение длительного периода времени отмечается рост реального подушевого дохода населения страны на фоне консервации или уменьшения абсолютных масштабов бедности и неусугубления неравенства в доходах, приводящий к повышению уровня жизни, в том числе снижению безработицы, улучшению доступа к образованию, здравоохранению и культурным ценностям.
122. **Экспериментальные методы оценивания (Experimental designs)** – методы оценки, которые исходят из того, что выбор контролируемых групп и групп воздействия является случайным в условиях определенной категории людей.

В данном случае не должно быть разницы между условиями, в которых существуют две группы, кроме того, что группа, на которую оказывают влияние, имеет доступ к результатам программы

123. **Эндогенные искажения цен (Endogenous price distortions)** – искажения цен, вызванные несовершенством действия рыночных механизмов.
124. **Эффективность помощи (Aid efficiency)** – отдача программ развития с точки зрения затрат на реализацию этих программ. Уровень отдачи может быть измерен с применением определенных индикаторов (показателей развития), выявленных эмпирическим путем, в том числе, на основе опыта реализации предыдущих программ в сфере содействия развитию

СПИСОК АББРЕВИАТУР

АБР	Азиатский банк развития
АБЭРА	Арабский банк экономического развития в Африке
АВФ	Арабский валютный фонд
АИПБ	Аквильская инициатива по продовольственной безопасности
АМР США	Агентство США по международному развитию
АфБР	Африканский банк развития
АФЭСР	Арабский фонд экономического и социального развития
БАПОР	Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ
БРИКС	Бразилия-Россия-Индия-Китай-Южная Африка
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВНД	внутренний национальный доход
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВТО	Всемирная торговая организация
ГА	Генеральная Ассамблея
ГАВИ	Глобальный альянс за вакцинацию и иммунизацию
ГВБ	Группа Всемирного банка
ГлОБ	глобальные общественные блага
ГлОЗ	глобальное общественное зло
ГРП	группа реализации проекта
ГЧП	государственно-частное партнерство
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ДРК	Демократическая Республика Конго
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕврАзЭС	Евразийское экономическое сообщество
ЕК	Европейская комиссия
ЕФР	Европейский фонд развития
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия
ЕС	Европейский союз
ИБР	Исламский банк развития
ИБСА	Индия-Бразилия-Южная Африка
ИМБ	Индекс многомерной бедности
ИТЭС	Индийская программа технического и экономического сотрудничества
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИРЧП	Индекс развития человеческого потенциала
ИЧРН	Индекс человеческого развития, скорректированный с учетом социально-экономического неравенства
КБР	Карибский банк развития
КПК	Коммунистическая партия Китая

КРП	Команды по реконструкции провинций
КСР	Комитет по содействию развитию
МАР	Международная ассоциация развития
МБР	Межамериканский банк развития
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МВФ	Международный валютный фонд
МГЭИК	Межправительственная группа экспертов по изменению климата
МДРИ	Инициатива облегчения задолженности на многосторонней основе
МЕРКОСУР	Общий рынок стран Южной Америки
МИГА	Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям
МИОПП	Международная инициатива по обеспечению прозрачности помощи
ММР	Министерство международного развития
МНПО	международная неправительственная организация
МОГО	Международная организация гражданской обороны
МОТ	Международная организация труда
МФК	Международная финансовая корпорация
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МЦУИС	Международный центр по урегулированию инвестиционных споров
МЭА	Международное энергетическое агентство
НПО	неправительственная организация
НТР	научно-техническая революция
ОАЭ	Объединенные Арабские Эмираты
ОФИД	Фонд международного развития ОПЕК
ОИК	Организация Исламская конференция
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПЕК	Организация стран-экспортеров нефти
ОПР	Официальная помощь развитию
ОФИД	Фонд международного развития ОПЕК
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОППС	оценка потребностей в постконфликтных ситуациях
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
ПНА	Палестинская национальная администрация
ПРООН	Программа развития ООН
ПРТ	помощь в развитии торговли
ПТС ООН	Программа технического содействия ООН
РИМО	развитие на основе инициатив местных общин
РДР	разоружение, демобилизация и реинтеграция
РКИК ООН	рамочная конвенция ООН об изменении климата
САДК	Сообщество развития Юга Африки

СББ	стратегия борьбы с бедностью
СМР	Содействие международному развитию
ТСВО	техническое содействие на возмездной основе
УВКБ ООН	Агентство ООН по делам беженцев
УПР	управление по результатам
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ЦАР	Центральноафриканская Республика
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦФРА	Целевой фонд реконструкции Афганистана
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЭКА	Экономическая комиссия для Африки
ЭКЛАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭКОСОС	Экономический и социальный совет ООН
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
ЭСКЗА	Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии.
ЮВА	Юго-Восточная Азия
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация по промышленному развитию Объединённых Наций
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
ЮНКТАД	Конференция ООН по торговле и развитию
ЮНФПА	Фонд ООН в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу

СПИСОК РИСУНКОВ, ТАБЛИЦ И ВСТАВОК

РИСУНКИ

Рис. 1.1. Основные направления теории развития

Рис. 1.2. Эволюция классической парадигмы

Рис. 1.3. Концепция устойчивого развития

Рис. 2.1. Факторы, влияющие на процесс формирования доктрин (стратегий) содействия развитию

Рис. 2.2. Этапы эволюции доктрин содействия развитию

Рис. 2.3. Индекс выполнения обязательств ведущими странами-донорами в сфере СМР

Рис. 3.1. Классификация иностранной помощи по источникам финансирования

Рис. 4.1. Общие объемы ОПР, предоставленной странами КСР и некоторыми другими странами донорами в 2009 г., (млн. долл. США)

Рис. 4.2. Совокупные объемы ОПР за 50 лет (1960–2010)

Рис. 4.3. Объемы ОПР, предоставленной крупнейшими многосторонними донорами с 1970 г., (млрд. долл. США, цены и валютные курсы 2009 г., средние объемы доведенной помощи за 3 года)

Рис. 4.4. Совокупные объемы доведенной ОПР от стран – членов КСР ОЭСР, 2009 г. (исключая объемы списания задолженности и помощь, предоставленную институтами ЕС)

Рис. 4.5. Объемы средств, полученных многосторонними организациями от стран-доноров в качестве ОПР в 2009 г. и их распределение между «чистой» многосторонней и «много-двусторонней» помощью, млрд. долл. США

Рис. 4.6. Объемы финансовых потоков в «нестабильные государства» за 2005–2009 гг. (млрд. долл. США)

Рис. 4.7. Распределение глобальных объемов ОПР по секторам (%)

Рис. 4.8. Распределение глобальных объемов ОПР по регионам и секторам в 2010 г. (%)

Рис. 5.1. Доля ОПР в ВНД различных «традиционных» доноров в 2010 г. (%)

Рис. 5.2. Совокупные объемы ОПР, предоставленной отдельными «традиционными» донорами в 2010 г. (млрд. долл. США)

Рис. 5.3. Доля многосторонней помощи в ОПР отдельных стран-доноров (%; 2010; исключая объемы списания задолженности)

Рис. 5.4. Показатели «связанности» ОПР отдельных стран – членов КСР ОЭСР, 2010,%

Рис. 5.5. Общие объемы ОПР, предоставленной США в 2001–2010 гг., включая объемы списания задолженности (млн. долл. США)

Рис. 5.6. Доля ОПР в ВНД США, 2001–2010 гг. (%)

Рис. 5.7. Объемы ОПР, предоставляемой США на двусторонней и многосторонней основе (млн. долл. США)

Рис. 5.8. 10 крупнейших получателей американской ОПР, предоставляемой на многосторонней основе (млн. долл. США)

Рис. 5.9. 10 крупнейших получателей американской ОПР, предоставляемой на двусторонней основе (млн. долл. США)

Рис. 5.10. Динамика изменения объемов ОПР, предоставленной Великобританией (млрд. фунтов стерлингов), и доли ОПР в ВНД (%) в 1960–2010 гг. ; с прогнозными показателями на 2011–2013 гг.

Рис. 5.11. Десять крупнейших реципиентов помощи Великобритании, средние показатели за 2008–2010 гг. (млн. долл. США)

Рис. 6.1. Общие объемы ОПР, предоставленной странами – членам КСР ОЭСР и некоторыми другими странами-донорами в 2009 г. (млн. долл. США)

Рис. 6.2. Динамика объемов китайского СМР за 2000–2009 гг. (млн. долл. США)

Рис. 7.1. Общий объем предоставленной Россией помощи, квалифицируемой как ОПР, без учета списания задолженности (млн. долл. США)

Рис. 7.2. Объемы российской помощи в сфере здравоохранения (млн. долл. США)

Рис. 9.1. Виды программно-ориентированного подхода

Рис. 9.2. Доля помощи, оказываемой с использованием программно-ориентированного подхода, 2005–2010 (%)

Рис. 10.1. Проблема контрфактического результата

ТАБЛИЦЫ

Таблица 3.1. Структура донорского сообщества

Таблица 3.2. Классификация многосторонних доноров

Таблица 3.3. Список получателей помощи КСР ОЭСР на 2011–2013 гг.

Таблица 4.1. Объемы официального финансирования в целях развития, предоставленного развивающимся странам в 1980–2010 гг., млрд. долл. США в ценах 2009 г.

Таблица 4.2. Объемы ОПР, предоставляемой крупнейшими многосторонними донорами, млрд. долл. США)

Таблица 4.3. Распределение потоков «чистой» многосторонней помощи по отдельным организациям / средние значения по десятилетиям (1970–2009)

Таблица 4.4. Распределение помощи, предоставляемой многосторонними организациями, по различным каналам (в соответствии с классификацией КСР ОЭСР)

Таблица 4.5. Региональное распределение ОПР, предоставленной странами – членами КСР ОЭСР в 1970–2009 гг., средние значения за десятилетия (%)

Таблица 4.6. 10 крупнейших стран–получателей ОПР (млн. долл. США, совокупные объемы ОПР, полученной от всех доноров)

Таблица 4.7. Распределение ОПР, предоставленной странами – членами КСР ОЭСР в 1970–2009 гг., по группам реципиентов; средние значения за десятилетия (%)

Таблица 4.8. Распределение ОПР, предоставленной странами – членами КСР ОЭСР и многосторонними агентствами в 1999–2010 гг. (%)

Таблица 6.1. Оценки общих объемов предоставленной и полученной помощи некоторыми «новыми» донорами в 2009 г. (млн. долл. США)

Таблица 6.2. Объем выплат по ОПР от стран-доноров, отчитывающихся перед КСР (млн. долл. США)

Таблица 6.3. Географические и секторальные приоритеты крупнейших доноров ЦВЕ

Таблица 6.4. Объемы помощи, предоставленной странами БРИКС в 2005–2010 гг. (млн. долл. США)

Таблица 6.5. Крупнейшие получатели индийской помощи на льготных условиях (млн. долл. США)

Таблица 6.6. Основные формы участия Бразилии в СМР (млн. долл. США)

Таблица 7.1. Российский вклад во Всемирную продовольственную безопасность (перечисления в млн. долл. США на I квартал 2011 г.)

Таблица 9.1. Основные различия между общесекторальным подходом и традиционным проектно-ориентированным подходом

Таблица 15.1. Возможное влияние последствий изменения климата на достижение некоторых Целей развития тысячелетия

ВСТАВКИ

- Вставка 3.1. Фонд Билла и Мелинды Гейтс
- Вставка 7.1. Участие России в Фонде ускоренной поддержки социальных программ (Rapid Social Response Program)
- Вставка 7.2. Антикризисный фонд ЕврАзЭС
- Вставка 7.3. Расширенная программа борьбы с малярией – Программа Замбии и Мозамбика
- Вставка 8.1. Законодательная база систем управления СМР в странах – членах КСР ОЭСР
- Вставка 8.2. ЕС: особый случай
- Вставка 8.3. Межведомственная координация в отдельных странах – членах КСР ОЭСР
- Вставка 9.1. Национальные стратегии развития Афганистана и Республики Таджикистан
- Вставка 9.2. Поддержка общего бюджета – Извлеченные уроки
- Вставка 9.3. Опыт создания общих целевых фондов в Танзании, Мозамбике и Уганде
- Вставка 11.1. Примеры аналитических инструментов, используемых при планировании оказания помощи «нестабильным государствам»
- Вставка 11.2. Оценки потребностей в постконфликтных ситуациях (ОППС)
- Вставка 11.3. Трастовые фонды с участием нескольких доноров в Афганистане и Южном Судане
- Вставка 11.4. Программа национальной солидарности (Афганистан)
- Вставка 11.5. Переходные инструменты финансирования помощи «нестабильным государствам»
- Вставка 11.6. Целевые фонды оказания помощи «нестабильным государствам»
- Вставка 12.1. Помощь стран ЕС в развитии внешней торговли стран Юга
- Вставка 12.2. Продовольственная помощь Европейской комиссии Эфиопии в 1997-2003 гг.
- Вставка 12.3. Сотрудничество ФАО с Суданом в 2004-2009 гг.
- Вставка 13.1. Роль Всемирного банка в развитии солнечной энергетики в Мали
- Вставка 13.2. Оценка эффективности участия Еврокомиссии в развитии энергетического сектора в странах Африки
- Вставка 13.3. Поддержка и реконструкция автомобильных дорог в Нигерии
- Вставка 13.4. Участие Японии в развитии транспортной инфраструктуры во Вьетнаме в дельте Красной реки
- Вставка 13.5. Оценка эффективности внедрения ИКТ в Уганде в УниверситетеMakerere (2005 г.)
- Вставка 14.1. Ограниченность доступа к образованию и воде как комплексные проблемы социальной сферы
- Вставка 14.2. Детская смертность и проблемы здравоохранения в Бразилии
- Вставка 14.3. Примеры неправильно организованных систем предоставления элементарных услуг населению в разных странах

Вставка 14.4. Расширение доступа населению к начальному образованию в Республике Эль-Сальвадор с участием местных общин

Вставка 14.5. Привлечение сельских общин для борьбы с загрязнением питьевой воды мышьяком в Бангладеш

Вставка 14.6. Оценка Программы целевых денежных переводов для преодоления бедности PROGRESA в Мексике

Вставка 14.7. Проект развития водоснабжения в Восточном Непале (Nepal Eastern Region Water Supply Project)

Вставка 14.8. Оценка страновой программы АБР в Бангладеш

СВЕДЕНИЯ О РАЗРАБОТЧИКАХ КУРСА

Абалкина Анна Александровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики и международного бизнеса Финансового университета при Правительстве РФ;

Абрамова Анна Владимировна – кандидат экономических наук, доцент кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей факультета международных экономических отношений МГИМО (У) МИД России;

Бартнев Владимир Игоревич – кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В.Ломоносова; директор Центра проблем безопасности и развития при ФМП МГУ;

Васильев Михаил Владимирович – ассистент кафедры управления организацией экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова;

Глазунова Елена Николаевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В.Ломоносова; заместитель научного руководителя Центра проблем безопасности и развития при ФМП МГУ;

Завьялова Елена Борисовна – кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО (У) МИД России;

Зайцев Юрий Константинович – научный сотрудник Центра международных проектов Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского института «Высшая школа экономики»;

Капица Лариса Михайловна – кандидат экономических наук, профессор кафедры мировой экономики факультета международных отношений МГИМО (У) МИД России;

Козлова Ольга Анатольевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей факультета международных экономических отношений МГИМО (У) МИД России;

Перфильева Ольга Владимировна – кандидат социологических наук, директор Центра международных сопоставительных исследований на основе методологий ОЭСР Института международных организаций и международного сотрудничества Национального исследовательского института «Высшая школа экономики»;

Поспелов Валентин Кузьмич – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой мировой экономики и международного бизнеса Финансового университета при Правительстве РФ;

Чихун Людмила Петровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова.

